

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLÁN"

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRO EN
ESTUDIOS MEXICO-ESTADOS UNIDOS**

PRESENTA:

JOSÉ NOGUEZ SALDAÑA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

La institucionalización del combate al narcotráfico durante las administraciones de Ernesto Zedillo y William Clinton

Índice

Introducción	3
1. Marco Teórico	8
1.1 La teoría de la cooperación para el estudio de la relación bilateral, durante las administraciones de Ernesto Zedillo y William Clinton	8
1.2 La cooperación en el marco del realismo	10
1.3 La cooperación en el institucionalismo neoliberal	13
1.4 La cooperación internacional	16
1.5 Beneficios de la cooperación internacional	19
1.6 Situaciones que impiden la cooperación	23
1.7 Conclusiones	27
2. Aspectos históricos relevantes en la relación bilateral	31
2.1 La relación bilateral en el siglo XIX	31
2.2 Conflicto y negociación en el siglo XX	37
2.2.1 La etapa revolucionaria 1910-1920	37
2.2.2 El conflicto petrolero	43
2.2.3 La relación especial 1940-1969	47
2.2.3.1 Migración	49
2.2.3.2 Política exterior	50
2.2.3.3 Narcotráfico	54

2.2.4 La estrategia recurrente del cambio 1970-1994	58
2.2.4.1 1970-76	58
2.2.4.2 1976-82	61
2.2.4.3 1982-88	65
2.2.4.4 1988-94	70
2.3 Conclusiones	75
3. La visión de seguridad nacional en Estados Unidos y México en los noventa	82
3.1 La visión de seguridad nacional en Estados Unidos	82
3.2 La visión de seguridad nacional en México	89
3.3 Conclusiones	102
4. La institucionalización del combate al narcotráfico, durante las administraciones de Ernesto Zedillo y William Clinton	106
4.1 La institucionalización del combate al narcotráfico	106
4.2 La creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN)	117
4.3 Los militares y el narcotráfico	132
4.4 El declive de la cooperación antinarcóticos	139
4.5 Conclusiones	146
Bibliografía	150
Hemerografía	163

Introducción

La relación bilateral México y Estados Unidos, no ha sido fácil a través de la historia.

Existen innumerables registros que documentan el resultado del más fuerte contra el débil. Las expresiones traumáticas de su destino manifiesto, hicieron que nuestro país perdiera gran parte de su territorio y padecer el acoso constante de una política exterior avasalladora.

Desde el siglo XIX, han existido los conflictos por el constante interés de Estados Unidos para ser él quien vigila el curso de la democracia en nuestro continente y en especial con gran atención en nuestro país.

El sentido de pertenencia siempre les ha acompañado, por eso se llaman americanos en alusión al continente, su ansiedad de exportar su forma de ser, ha friccionado la complejidad cultural de los países latinoamericanos.

La constante de su relación con México se ha caracterizado por la imposición, intromisión e insolencia, desde su naciente vida independiente, hasta la Expropiación Petrolera de 1938, que dio paso a la llamada "relación especial" al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Durante todo ese período, intentaron y en algunos casos lograron modificar la vida política de México, que como país menos desarrollado, tuvo que hacer un trabajo mayúsculo para aminorar las presiones de su vecino del Norte, quien consideraba a nuestras estructuras sociales, políticas y económicas, inmaduras para elegir adecuadamente su horizonte ideológico, aunado a las constantes sucesiones en la silla presidencial.

Los recursos naturales de México fueron el principal interés de Estados Unidos, forzando las diferentes etapas de cooperación que después se han convertido en conflicto o viceversa.

Los momentos más difíciles de México ante los Estados Unidos, fueron protagonizados por diplomáticos mexicanos de gran habilidad y sensibilidad política como: Matías Romero, Isidro Fabela, Genaro Estrada, entre otros, quienes pusieron al servicio de la Nación, sus mejores propósitos por buscar una relación digna y respetuosa.

Para los Estados Unidos, México se convierte en punto de interés sólo cuando considera que su seguridad territorial es amenazada. Sabedores del origen nacionalista de la política exterior mexicana, plasmado en el espíritu de la Constitución de 1917, se ha acercado a él sólo en momentos coyunturales, como la Segunda Guerra Mundial, donde su participación como proveedor de insumos era importante para sus intereses estratégicos.

La pluriambivalencia del significado de democracia ha tenido impactos contundentes en nuestra historia reciente. Por ejemplo, en la llamada "relación especial" 1940-1969, dejaba hacer al sistema político mexicano corporativista, por que le redituaba la fortaleza de su frontera Sur, ante los proyectos sociales opuestos al Partido Revolucionario Institucional (PRI), de los años cincuenta y sesenta, principalmente, proyectos que fueron reprimidos con la complacencia del vigía democrático del Norte.

También el apoyo de México a las intervenciones estadounidenses como las de Guatemala y Cuba, principalmente, tuvo el límite que les marcó la diplomacia estadounidense, como lo describe en sus trabajos Mario Ojeda Gómez, pues sabía que no podía contrariar demasiado a Estados Unidos.

La "relación especial" terminó como empezó, con medidas unilaterales del interés de Washington, siendo el primer aviso la conclusión del Acuerdo Bracero en 1964 y posteriormente con la puesta en marcha de la "Operación Interceptación" de 1969.

Posteriormente, ante la medida de gravar las importaciones estadounidenses por la crisis del dólar en 1971, se adoptaron medidas emergentes para buscar nuevos socios, mercados y alternativas de financiamiento, para el modelo de desarrollo mexicano, que también llegaba su fin.

La consecuente diversificación de la política exterior de México, retomó en los años setenta una propuesta populista que se escuchó en diversas latitudes y también en la XXIV Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, con la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el 12 de diciembre de 1974.

Al tiempo y ante los importantes descubrimientos petroleros en el Sureste del país, hicieron que la Casa Blanca y los congresistas, vieran a México como una fuente de oportunidades y buscan mejorar el nivel de amistad entre ambos pueblos.

En paralelo, la cooperación se daba también en diversos temas de creciente importancia como el narcotráfico, con la "Operación Cóndor" financiada y asesorada por los Estados Unidos, dando por cierto buenos resultados.

Los Estados Unidos buscaron un replanteamiento en su estrategia hacia México, el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos realizó un análisis de la política estadounidense hacia México, en la que intervinieron 14 de sus organismos para mejorar la relación bilateral, conocido como *Presidential Review Memorandum 41*, efectuado el 14 de agosto de 1978.

La nueva condición de "potencia media" que le asignó el petróleo a México, permitió que afloraran los reclamos, como en la visita del presidente James Earl Carter Jr., a la Ciudad de México del 14 al 16 de febrero de 1979, cuando nuestro mandatario José López Portillo, le recriminó por haberlo dejado "colgado de la brocha", por el asunto del gas natural que no le compró.

Después de los desequilibrios hacendarios de nuestro país que motivaron severas devaluaciones a principios de los ochenta, así como de la adopción del conservadurismo en Londres y Washington, la relación cambió con México, presionándolo para que fuera más moderado en su papel con Centroamérica, a cambio de préstamos urgentes que tanto necesitaba el país, pues los recursos petroleros ya no eran suficientes como antaño.

El 5 de marzo de 1985 tuvo lugar en Guadalajara, el asesinato de Enrique Camarena Salazar un agente de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (*DEA por sus siglas en inglés*), acontecimiento que tuvo un fuerte impacto en la relación bilateral, motivando la segunda "Operación Interceptación".

Desde entonces, la presión de Estados Unidos ha crecido para erradicar la producción y tránsito de enervantes que se realiza en México. Sin embargo, sólo hasta el encuentro de los presidentes electos Carlos Salinas de Gortari y George Herbert Walter Bush, el 22 de noviembre de 1988 en la ciudad de Houston Texas, se dibujó una nueva atmósfera de cooperación conocida como el "Espíritu de Houston".

Era evidente que sólo con alternativas viables de comprensión y cooperación las cosas podían cambiar. Después de esa reunión sus respectivos cancilleres, adoptaron una estrategia de manejar las agendas separando cada caso, para que una diferencia no contaminara toda la relación.

Esta alternativa resultó positiva y permitió negociar el Tratado de Libre Comercio, que representa el documento más importante después de la pérdida de los territorios en 1847.

El Tratado permitió la institucionalización de la relación bilateral, pues se estableció en paralelo el andamiaje necesario para establecer nuevos vínculos de cooperación para temas delicados como el narcotráfico, siendo ésta la hipótesis por desarrollar en este trabajo.

Por lo anterior, los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y William Jefferson Clinton diseñaron un mecanismo especializado, el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), integrado por un grupo de expertos de ambas naciones que trabajaron en las soluciones integrales a tan particular problema de seguridad nacional.

En el primer capítulo del presente trabajo, se describen las principales características que tiene la teoría de la cooperación como marco teórico. Se describen los principales aspectos de la cooperación en el marco del realismo político, del

institucionalismo neoliberal, los beneficios de la cooperación internacional y las situaciones que la impiden.

Para la segunda parte, se abordan brevemente los elementos constitutivos más importantes del desarrollo de la historia bilateral, como la pérdida de los territorios de Texas a California, el Porfiriato, la Revolución Mexicana, la Expropiación Petrolera, el tratamiento a los temas que incidieron en la llamada "relación especial", así como las particularidades bilaterales de los sexenios de 1970 a 1994.

Posteriormente, se hace referencia a la visión específica que sobre la seguridad nacional se tiene en Estados Unidos y México, enfatizando las motivaciones internas y externas para cada nación, de acuerdo a sus diferentes percepciones políticas, sociales, militares y económicas, después de la Segunda Guerra Mundial, pues es el punto de inflexión para la conceptualización de la seguridad nacional y sus principales instituciones.

En el cuarto capítulo se comentan los principales aspectos de la institucionalización del combate al narcotráfico, enfatizando la cooperación en el adiestramiento de efectivos militares para el combate al narcotráfico y la donación de 73 helicópteros utilizados en la guerra de Vietnam.

Derivado de la problemática binacional causada por el narcotráfico en la primera mitad de los años noventa, se considera que la creación del GCAN, era lo más apropiado para institucionalizar la lucha contra las drogas, por lo que en 1996 se crea dicho grupo de trabajo, el cual rindió buenos resultados aunque no los más deseados.

Finalmente, cabe señalar que cada capítulo contiene sus conclusiones parciales, en las cuales se realiza una evaluación somera de los diferentes momentos que más han influido en la relación bilateral y la necesidad de institucionalizar la lucha contra el narcotráfico, más como un problema común, que como una particularidad individual.

1. Marco Teórico

1.1 La teoría de la cooperación para el estudio de la relación bilateral, durante las administraciones de Ernesto Zedillo y William Clinton

La relación México-Estados Unidos se modificó notablemente a partir de 1989, cuando los presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Herbert Walker Bush, comenzaron casi simultáneamente sus administraciones. Las circunstancias específicas les permitieron romper la inercia tradicional de años anteriores y negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC), que modificó de manera importante la historia bilateral.¹

La negociación del TLC impulsó, a su vez, una gran cantidad de cambios en la dinámica de la relación bilateral. Algunos analistas consideran que la "institucionalización de los asuntos intergubernamentales constituye el esfuerzo bilateral más serio que se realizó para manejar las relaciones entre ambos países".² Funcionarios gubernamentales de ambos países se vieron en la necesidad de estrechar los contactos con sus contrapartes. Se inauguraron canales de comunicación que inicialmente no existían o estaban cerrados. El TLC fue un eficaz catalizador que aproximó muchas áreas de la relación bilateral que anteriormente no tenían contacto.

Ello planteaba interrogantes de interés sobre la capacidad de negociación de los grupos no gubernamentales en el futuro de la relación México-Estados Unidos y sobre todo, la fortaleza misma de los Estados-Nación, en una relación de cooperación al inicio de la década de los noventa.

¹ Durante las presidencias de Carlos Salinas (1988-1994) y George H. Bush (1989-1993), el cambio en la relación entre México y Estados Unidos debió construirse a pesar de una historia de no cooperación y de la expectativa de que la cooperación fracasaría al final. La relación evolucionó de un apretón de manos distante al intento de solucionar problemas en la práctica. Un año después de asumir la presidencia Salinas se propuso conseguir un Tratado de Libre Comercio con Estados–Unidos. Véase, Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos hoy, Océano, México, 2001, pp. 44-45.

² Ibíd., p. 174.

El gobierno mexicano enfrentaba, pues, en el Tratado de Libre Comercio su prueba de fuego y con él todo su proyecto de modernización económica.³ Pero el Tratado no sólo fue la base de la estrategia interna y externa del equipo salinista, fue también el ancla de una nueva relación con Estados Unidos, que parecía desafiar la presunción de que la agenda de una nueva relación interdependiente, carece de jerarquía.

La cooperación explícita entre México y Estados Unidos, sólo ha ocurrido durante aquellos períodos o en aquellas áreas en donde las capacidades de poder subyacente han sido relativamente iguales,⁴ como en la Segunda Guerra Mundial, donde cada país obtuvo alguna ventaja en su propia estrategia.

Así la relación con el vecino del Norte, necesitaba un andamiaje institucional, para prolongar estas condiciones favorables. Esto permitiría contar con mecanismos formales que ofrecieran canales para dirimir conflictos y organizar proyectos cooperativos.

En los años que coincidieron como presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y William Jefferson Clinton (1994-2000), la relación bilateral experimentó una nueva faceta de cooperación en uno de los puntos más álgidos de la agenda: el narcotráfico. Ambas administraciones cooperaron para establecer un mecanismo conjunto el Grupo de Contacto de Alto Nivel, que puso a prueba parte de los esfuerzos anteriores, para entender y transitar en un nuevo escenario de cooperación institucional.

³ El TLC no es una panacea, dijo el presidente Carlos Salinas de Gortari, cuando la Cámara de Representantes de Estados Unidos lo aprobó el 28 de noviembre de 1993. Salinas pretendía modificar la imagen que con tanto esfuerzo había creado en los tres años anteriores, a saber, que el TLCAN sería la “varita mágica” para todas las dificultades económicas mexicanas, su boleto de entrada al grupo de países desarrollados. *Ibíd*, pp. 211-212.

⁴ Stephen D. Krasner, *“Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”*, en Blanca Torres, (coordinadora) *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, p. 46.

1.2 La cooperación en el marco del realismo

La formulación del realismo político ha sido el paradigma por excelencia para comprender la política internacional. Cualquier análisis que utilice otra corriente para comprender un fenómeno internacional, está obligado a hacer un balance del realismo puesto que la mayoría de las teorías posteriores han surgido ya sea como contrapeso o complemento al realismo.

El realismo contiene tres postulados básicos:

- a) Los Estados son los actores claves y más importantes en la política internacional.
- b) Los Estados son actores unitarios y racionales, sus elecciones están guiadas siempre por un cálculo de costo beneficio que busca maximizar su utilidad.
- c) La anarquía es la condición principal que determina el comportamiento de los Estados en el medio internacional.

A partir de estos supuestos, los realistas han desarrollado dos propuestas principales acerca de la cooperación. Primero los Estados únicamente están preocupados por su seguridad y poder, y en consecuencia los Estados están predispuestos al conflicto y a la cooperación, aún cuando existan intereses complementarios. Segundo, las instituciones internacionales sólo marginalmente pueden mitigar los efectos de la anarquía cuando los Estados buscan cooperar.⁵

El ámbito internacional, visto por los realistas, es una aproximación a lo que Thomas Hobbes llamó competencia constante para poder sobrevivir.⁶ En otras palabras, la política internacional es un Estado de guerra persistente. Al carecer de un gobierno central que pueda exigir un comportamiento o que se cumpla un acuerdo, el mundo es constantemente conflictivo:

⁵ Kenneth Waltz, Theory of International Politics, Reading, Massachusetts, Addison Wesley, 1979, citado por Joseph Grieco, Cooperation Among Nations, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp. 4-5.

⁶ Thomas Hobbes, Leviatán I, Los Grandes Pensadores, No. 24, Sarpe, España, 1984, pp. 137-138.

“Donde no hay poder común la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia”.⁷

Subrayando esta idea, Duncan Snidal menciona, “Desde Tucídides, los realistas han planteado que la anarquía internacional hace a la cooperación difícil ya que los acuerdos no se pueden imponer por medio de la fuerza”.⁸ Sin duda, la balanza de poder ha sido utilizada en las relaciones internacionales como un elemento de continuidad del poder mismo, por ejemplo:

“En el siglo V a. de J.C., Tucídides explica la política de Tisafernes, rey de los persas, como aquella que mantenía la balanza aún entre los dos poderes contendientes, Atenas y Esparta. En el siglo II, a. de J.C., Polibio, en su explicación de la política de Hiero, aclara brillantemente el efecto de las preocupaciones de la balanza de poder en el pensamiento de un hombre de Estado”.⁹

Bajo esta visión, las instituciones internacionales no son particularmente relevantes, ya que los Estados jamás cederían voluntariamente autoridad a otras entidades. Para los realistas la cooperación es la excepción más que la regla, es un fenómeno anormal, temporal y sin consecuencias. El conflicto por el contrario, es el rasgo preponderante de la política internacional.

La cooperación entre Estados autónomos es extremadamente difícil porque, como ya se mencionó, no existe autoridad internacional. Cada Estado, en este escenario, responde a una agenda de intereses propios, que calcula proveerá el interés máximo, medido siempre en términos de poder. Cada Estado al buscar su beneficio se hallará en conflicto permanente con el resto de los Estados que buscan lo mismo. Si consideramos al poder como un bien escaso, la pugna será constante. La política del

⁷ Ibíd., p. 138.

⁸ Duncan Snidal, “*Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*”, in David Balwin (ed.) Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, Columbia University Press, New York, 1993, p. 170.

⁹ J. W. Burton, Teoría general de las relaciones internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 136.

poder constituye la determinante principal de los resultados colectivos a nivel internacional.

Para comprender las relaciones entre Estados, y aún más, para elucidar lo que podría parecer una relación cooperativa, el enfoque realista se concentra en la noción de poder. A través de ella, el teatro internacional resulta un conflicto constante de una mayor o menor intensidad. Para el análisis, entonces, son relevantes las bases de poder, las estrategias para buscarlo o conservarlo. Si existen cambios en la sociedad internacional, es porque los Estados continuamente están en busca de maximizar su poder.

Las instituciones internacionales, asimismo, son simplemente reflejos de los procesos que involucran dinámicas de poder.¹⁰ De tal manera, como las ganancias, para los realistas, se miden únicamente en términos de poder y éste no es divisible los países estarían más preocupados por sus ganancias relativas que por sus ganancias absolutas.

Los realistas aceptan que existen instituciones, pero argumentan que en la gran mayoría de los casos, su presencia es producto de la imposición de un Estado o Estados que se encuentran en una posición hegemónica.¹¹

También aseguran por tanto, que el orden y la colaboración en la sociedad internacional surge solamente por dos motivos, la operación efectiva de un balance de poder, o la emergencia de un poder hegemónico o dominante. Las instituciones internacionales no tienen la capacidad para promover la cooperación, a menos que sean impuestas por un poder hegemónico.

¹⁰ Strange considera a los arreglos institucionales como simples epifenómenos que reflejan relaciones de poder subyacentes y que cambian cuando las relaciones de poder se modifican. Ver los argumentos de Susan Strange en *"A Critical of Regime Analysis,"* in Stephen Krasner (publishing), International regimens, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 337-354.

¹¹ La hegemonía es definida como una situación en la que un Estado es suficientemente poderoso como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales. La teoría de la estabilidad hegemónica indica que la hegemonía es una condición tanto necesaria como suficiente para la cooperación. La idea de la provisión de instituciones y regímenes por un poder hegemónico y de su subsistencia ante el declive del poder que propugnó su construcción, ha sido analizado por Robert Keohane en After Hegemony, cooperation and discord of the world political economy, Princeton University, Princeton, 1984, pp. 31-46.

De acuerdo con Stephen D. Krasner, las interpretaciones realistas convencionales de la política del poder en las relaciones internacionales, sugieren que la cooperación formal y la creación de instituciones son tareas muy difíciles cuando existen grandes asimetrías de poder entre dos o más Estados.¹²

Por consiguiente, es altamente improbable que los países se sometan a estos arreglos voluntariamente, o que busquen desarrollar arreglos cooperativos.

1.3 La cooperación en el institucionalismo neoliberal

A diferencia de los realistas, la teoría del institucionalismo neoliberal señala que la cooperación no es sólo fruto de la imposición de un poder hegemónico o de relaciones de poder subyacentes, sino que es producto de decisiones racionales y calculadas por parte de Estados independientes, egoístas y maximizadores.

Asimismo, los teóricos del institucionalismo neoliberal, tomando prestado de los institucionalistas, acentúan el papel de las instituciones en el desarrollo de la cooperación interestatal.

La cooperación es posible, aun sin la existencia de un poder hegemónico -según Keohane- y subraya que la presencia de regímenes o instituciones internacionales auxilia en el desarrollo de ésta cooperación. Por su parte, Arthur Stein argumenta por ejemplo, que existen situaciones en las que los involucrados prefieren cooperar o tomar decisiones conjuntas ya que perciben que si lo hacen de manera individual llegarán a resultados inferiores.¹³

Keohane y Stein concuerdan que en la política internacional, se puede plasmar como relaciones entre entidades soberanas dispuestas a emplear la fuerza, dedicadas a su propia preservación, dependiendo en última instancia solamente de sí

¹² Stephen D. Krasner, *“Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”*, en Blanca Torres, (coord.) *Op. cit.*, p. 45.

¹³ Arthur A. Stein in *“Coordination and Collaboration Regimens in an Anarchic World”*, en Stephen D. Krasner (publishing) *Internacional ...*, *Op. cit.*, p. 34.

mismas, pero también dispuestas a cooperar si comprenden que esto les aportará beneficios.

Los realistas asumen que al comportarse racionalmente los Estados siempre competirán para sobrevivir en un mundo de conflictivo o de guerra.¹⁴ Por su parte, los institucionalistas neoliberales concluyen que la cooperación puede surgir por la misma racionalidad de los actores que tras un cálculo racional deducen que cooperar les aportará mayores beneficios que no hacerlo.

La cooperación puede emerger entre egoístas, en ausencia de un gobierno común pero depende de intereses compartidos, pero no en situaciones con poco interés aun si éste es compartido en donde las relaciones se aproximan una serie de suma cero.

Uno de los argumentos centrales del institucionalismo neoliberal es el papel preponderante que pueden asumir las instituciones internacionales en el desarrollo de la cooperación. Esta corriente advierte que las instituciones creadas por los Estados influyen poderosamente en el desarrollo de arreglos cooperativos entre los miembros, puesto que a través de éstas los gobiernos se pueden comunicar y gozar de las facilidades que aportan estas instituciones.

Los institucionalistas neoliberales argumentan que los arreglos de este tipo, ofrecen componentes esenciales para facilitar el desarrollo de arreglos cooperativos. El flujo de información y oportunidades, para negociar la capacidad para controlar los compromisos de otros Estados, así como las expectativas y solidez que les imprimen a los acuerdos internacionales, son algunos de los ejemplos más prominentes.

Las probabilidades de éxito para la cooperación internacional son muy reducidas, afirman los realistas. Los teóricos del institucionalismo neoliberal, a su vez, sostienen que la

¹⁴ "El origen de la guerra, junto con otros males, han sido comúnmente cargados a cuenta de la naturaleza del hombre. Spinoza, San Agustín, Niebuhr, la mayoría de los científicos políticos hasta nuestros días y el hombre común y corriente de todas las épocas, han señalado al hombre como la causa de la guerra, por su egoísmo, su codicia, su agresividad, su instinto de conservación, su ignorancia y su falta de discernimiento y guía espiritual." J. W. Burton, Teoría general de ..., Op. cit., pp. 106-107.

cooperación, dadas ciertas circunstancias, es posible entre los Estados.¹⁵ Ambas corrientes comparten nociones primordiales y sin embargo, llegan a una conclusión muy distinta sobre la cooperación internacional. El desacuerdo proviene de discrepancias en tres puntos principales: primero, la naturaleza y las consecuencias de la anarquía; segundo, la noción de ganancias absolutas o relativas, y tercero, el papel de las instituciones y los regímenes internacionales.

Por una parte, los institucionalistas neoliberales mantienen como irracional que un país no coopere por temor a que otro tenga ganancias relativas mayores. El alejar oportunidades de intercambio mutuamente provechosos por temor a las posibilidades de que otro actor tenga ganancias relativas mayores, no es racional.

Esta corriente, sin embargo, si apunta que el asunto de las ganancias relativas se torna mucho más relevante cuando la ganancia de utilizar la fuerza militar es alta. Sin embargo, Charles Lipson, sugiere que las consideraciones de ganancias relativas dependen del tema bajo análisis, ya que éstas no son más importantes en temas de seguridad que en temas económicos.¹⁶

¹⁵ Concretamente, el énfasis en criterios de poder diferentes al militar y la tendencia a la cooperación más que a la confrontación militar, constituyen algunos de los argumentos centrales de la obra de Robert Keohane y Joseph Nye en los años setenta. El argumento sobre el triunfo ideológico del liberalismo se desarrolló con fuerza en los años ochenta y noventa en la amplia literatura sobre el resurgimiento de la democracia como modelo político. Véase, entre otros, Larry Diamond y Marc F. Plattner (publishings) The Global Resurgence of Democracy, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993; Samuel P. Huntington, The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century, Norman and London, University of Oklahoma Press, 1991. Citado en Jorge Chabat, "El nuevo contexto internacional y la política exterior mexicana", en Revista del Senado de la República, No. 7, abril-junio 1997, LVI Legislatura, México, volumen 3, p. 104.

¹⁶ Charles Lipson argumenta que en los "juegos" económicos, la mayoría de las veces involucran intercambios relativamente sencillos con ganancias compartidas, mientras que los asuntos de seguridad son inherentemente más conflictivos. No obstante, Lipson expone que aún en los temas de seguridad se presentan oportunidades de ganancias compartidas significativas, y ofrece el ejemplo de la reducción de arsenales militares y nucleares, por parte de sus adversarios. Véase, Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs", en David Baldwin (ed.) Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, New York, Columbia University Press, 1993, p. 170.

En consecuencia, el debate contemporáneo entre realistas e institucionalistas neoliberales se centra, en gran medida, en la validez del reclamo de los segundos, porque consideran que las instituciones internacionales se han convertido en actores fundamentales de la política internacional.

1.4 La cooperación internacional

La posibilidad de que se desarrolle la cooperación entre países independientes, ha sido un tema recurrente entre los teóricos de relaciones internacionales. La naturaleza anárquica del entorno internacional determina la dificultad de establecer una relación cooperativa en el plano internacional. A diferencia del ámbito interno, en donde los individuos han cedido su voluntad independiente, a una entidad que puede regir conductas a través de métodos coercitivos, las relaciones entre países no cuentan con un gobierno común.

La anarquía significa, precisamente, que no existe una autoridad central que pueda extraer la obediencia de sus miembros a través de la fuerza.¹⁷ Los estudiosos de las relaciones internacionales reconocen que la anarquía entorpece el desarrollo de la cooperación entre naciones. El realismo y el institucionalismo neoliberal, dominan el debate contemporáneo sobre este asunto.

Los países independientes se enfrentan, en sus relaciones con otros países, a este aspecto que es diametralmente diferente al que persiste en la política interna.

La anarquía en el medio internacional es un hecho ineludible, sin embargo, la perspectiva que asumen las diferentes corrientes teóricas en cuanto a la posibilidad de superar esta condición y producir arreglos cooperativos entre Estados, se convierte en una de las diferencias primordiales entre los realistas y la literatura del institucionalismo neoliberal.

La naturaleza anárquica de la política internacional, vuelve la cooperación entre Estados muy complicada. No existe una autoridad central que coaccione a las diferentes partes a llevar al cabo acciones específicas.

¹⁷ Véase, J. W. Burton, Teoría general de ..., Op. cit., pp. 122-123.

La cooperación entre Estados autónomos e independientes, es un fenómeno que implica una acción concertada y consciente por parte de los actores involucrados. El Estado precisa encontrar alguna motivación que lo impulse a integrarse a una institución internacional, puesto que no existe ninguna entidad supranacional que lo obligue a tal acto.

Son diversos los autores que se han intentado explicar los móviles que impulsan a los Estados a entrar en esquemas cooperativos en un mundo de egoístas no sometidos a un gobierno central.¹⁸ Algunos teóricos argumentan que la cooperación es imposible entre Estados egoístas, mientras que otros académicos apuntan hacia las instituciones como herramientas fundamentales en el desarrollo de la cooperación.

Arthur A. Stein arguye que el conflicto y la cooperación son fenómenos que se encuentran unidos, ambos omnipresentes en la política mundial. Sostiene que "las naciones no son ni cooperadores inveterados, ni defectores inherentes. Ambas opciones constituyen una parte del repertorio del comportamiento posible de un Estado."¹⁹ Asimismo, para Stein la cooperación no significa armonía o inexistencia total de conflicto, sino precisamente un proceso de ajuste en el que uno o más actores modifican sus políticas para conformarlas con las de sus socios.

La cooperación no significa armonía, si existe armonía la cooperación resulta innecesaria.²⁰ La cooperación requiere que las acciones de actores individuales, dice Keohane, se adapten, se conformen uno con el otro a través de la negociación. Este resultado tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias presentes o anticipadas de los demás actores, en el curso de un proceso de coordinación de políticas. La cooperación intergubernamental ocurre cuando los

¹⁸ Algunos de los autores que han abordado este tema son: Arthur A. Stein in "*Coordination and ...*", *Op. cit.*; Robert Axelrod in *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984. Robert Keohane, *After Hegemony*, *Op. cit.*, y Charles Lipson, "*International Cooperation in Economic and Security Affairs*", in *World Politics*, No. 37, october 1984, pp. 1-23.

¹⁹ Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate with Circumstance and Choice in International Relations?*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, p. 173.

²⁰ Robert Keohane, *After Hegemony ...*, *Op. cit.*, p. 51.

actores perciben que las políticas perseguidas por otros gobiernos, favorecen en la realización de sus propios objetivos.²¹

Por su parte, Kenneth Oye aclara que la cooperación no siempre es deseable o posible. Cuando existe armonía o la posibilidad de conseguir resultados óptimos de manera autónoma, la cooperación no es necesaria. Asimismo, no existe motivo para crear una organización cuando la acción individual sirve los intereses del individuo igual o mejor que una organización.²² La cooperación puede desarrollarse sobre la base de intereses complementarios, aunque las instituciones internacionales afectan los patrones emergentes de cooperación.²³

La cooperación es posible y deseada para los Estados involucrados siempre y cuando, adviertan que ésta les aportará beneficios y que la acción unilateral proporciona resultados inferiores a aquellos obtenidos de manera conjunta. Asimismo, las instituciones juegan un papel preponderante en el desarrollo de la cooperación, al coordinar y organizar las acciones de Estados inmersos en un mundo anárquico. Al respecto, Carlos Rico señala que:

“Los riesgos y costos de la cooperación derivan también del hecho de que no siempre se asegura una distribución equilibrada y equitativa de los beneficios y costos de la misma”.²⁴

²¹ Joseph Grieco en su libro Cooperation Among Nations, define a la cooperación como el ajuste voluntario por parte de los Estados de sus políticas para poder manejar sus diferencias y llegar a resultados mutuamente deseados. Véase nota 5.

²² Kenneth Oye, Cooperation Under Anarchy, Princeton University Press, Princeton, 1986, p. 7.

²³ Axelrod y Keohane advierten que la propensión de los actores a cooperar depende en gran medida de los intereses complementarios o compartidos, pero también enumera dos razones más. En primer lugar señala el futuro. Cuando un actor percibe que la relación va a ser reiterada los prospectos la cooperación aumentan. Se comprenden que el no cooperar en el presente puede aportar efectos dañinos en el futuro. En segundo lugar está el número de actores. Cuando hay muchos jugadores es más complicado desarrollar la cooperación ya que la trampa es más difícil de detectar. Aunque es pertinente mencionar estas dos razones, en el caso particular bajo estudio, no son de gran utilidad puesto que la relación México-Estados Unidos es de solamente dos actores, y por definición su interacción es iterada.

²⁴ Carlos Rico, “Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate” en Blanca Torres, (coordinadora) Interdependencia ..., Op. cit., p. 252.

La cooperación, por tanto, no es automática en un mundo anárquico. Que no sea automática no significa, sin embargo, que la cooperación sea imposible entre actores no sometidos a una instancia superior.

Keohane subraya la complementariedad de intereses y los resultados deficientes producto de la condición individual, como características esenciales para el desarrollo de la cooperación. Si los actores advierten esto, estarán dispuestos a llevar al cabo el proceso de ajuste de acciones y políticas que señalaba Stein.

Por otra parte, el ámbito internacional es diferente al interno. Las instituciones internacionales no se pueden equiparar con la capacidad de las instituciones internas, para imprimir obligatoriedad a sus acciones y decisiones. Aún así la cooperación entre Estados independientes, es un fenómeno que se presenta con regularidad en una extensa gama de temas compartidos.

En ningún momento se intentará establecer que una institución internacional, puede o debe asumir un papel como el que tienen las instituciones internas de un Estado. Se argumentará, sin embargo, que las instituciones y regímenes internacionales sí pueden influir en las relaciones entre Estados. Se intentará establecer la forma en que una institución o régimen internacional, aunque desprovisto de los componentes que poseen las instituciones internas, pueden bajo ciertas circunstancias, afectar e influir el comportamiento de los Estados y la posibilidad de que cooperen.

1.5 Beneficios de la cooperación internacional

Las instituciones y los regímenes internacionales existen, en última instancia, porque al resolver conflictos y facilitar la cooperación, se espera que incrementen el bienestar de sus miembros. Los gobiernos establecen instituciones internacionales, para responder a problemas que no han podido resolver por sí solos.

Marc Kevy, Robert Keohane y Peter Haas, hacen ver que las respuestas gubernamentales a problemas institucionales compartidos están impedidas por tres razones principales: primera, interés bajo o nulo en el asunto por parte del gobierno;

segunda, incapacidad para manejarlo, y tercera, impotencia para superar los problemas de la acción colectiva.²⁵

Estos autores argumentan que las instituciones internacionales pueden ayudar a atacar estos problemas, a través de tres acciones interrelacionadas: promoviendo el interés o preocupación de los gobiernos por el tema; incrementando la capacidad estatal para hacer acuerdos; y ayudando a construir la capacidad política y administrativa nacional.

Las instituciones internacionales pueden promover el interés de un gobierno nacional sobre un tema por medio de distintas acciones. Al divulgar, diseminar y presentar al público una problemática internacional y, al mismo tiempo, revelar las demandas de la población en torno a un tema, lograr presionar para que el interés de un gobierno aumente.

Aunque una institución internacional, sin duda, tiene la capacidad para aumentar el interés de un gobierno por el tema, es esencial, como se ha venido exponiendo hasta ahora, que exista un interés previo por el tema ya que de otra manera el gobierno no estaría dispuesto a plegarse a la institución.

Por tanto, si bien Levy, Keohane y Hass, correctamente apuntan a esta facultad de las instituciones internacionales, es preciso marcar una distinción, con estos autores. El interés siempre se presentará antes de la creación de la institución internacional.

Las instituciones intergubernamentales son reticentes en criticar a los gobiernos que las crearon, pero existe la posibilidad que una institución internacional esté dispuesta a exponer las fallas de un gobierno en el afán de aumentar el interés de éste por el tema.²⁶

²⁵ Marc A. Levy, Robert O. Keohane y Peter M. Haas, "Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions", in Marc A. Levy, Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection, Cambridge, the MIT Press, 1993, p. 399.

²⁶ Esto es particularmente evidente cuando la presión pública fomenta la competencia de los gobiernos a ser más ambientalistas o más "verdes". Las instituciones internacionales pueden asumir un papel crucial como portavoces, en un juego competitivo entre políticos para presionar al público.

El interés y la preocupación de un Estado por un tema en particular puede ser alto pero si los niveles de comunicación y la capacidad para contraer compromisos creíbles es baja, resulta improbable que madure una relación cooperativa. Las instituciones internacionales permiten aumentar la calidad del ambiente contractual, facilitando el desarrollo y la conservación de acuerdos internacionales. Las instituciones crean foros de negociación en donde la información es compartida. Esto reduce, por tanto, los costos de transacción de la negociación de un contrato.²⁷

Al poseer escenarios compartidos y mutuamente pactados, es más sencillo descubrir áreas de interés complementario. Las instituciones internacionales crean procesos de negociación continuos que ayudan a hacer más creíbles los compromisos al asegurar la interacción regular entre los participantes.²⁸

El contacto constante, a través de una institución compartida, alienta también el desarrollo de relaciones cercanas entre los funcionarios de cada país. Esto aumenta la capacidad de los gobiernos para crear acuerdos benéficos en el marco del régimen, ya que las relaciones intergubernamentales caracterizadas por la comunicación continua y positiva entre miembros individuales, poseen una mayor probabilidad de ofrecer tierra fértil a la cooperación intergubernamental.

Para mantener patrones cooperativos de acción benéficos, las partes necesitan contar con la seguridad de que sus socios no harán trampa. Es fundamental, por tanto, crear algún instrumento de comprobación. Las instituciones auxilian a superar el miedo abrigado por los institucionalistas neoliberales, a la defección y a la trampa, al proveer servicios de verificación. Mejorar el ambiente contractual con disposiciones regulatorias que especifiquen frenos mutuos es imprescindible. Sin la provisión institucional de un lugar para la negociación y recolección de información, datos y un mecanismo que provea servicios de verificación, es probable que en la acción colectiva se presente la trampa.

²⁷ Marc A. Levy, Robert O. Keohane y Peter M. Haas, "*Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions*", in Marc A. Levy et. Al., Institutions for ..., Op. cit., p. 401.

²⁸ Ibíd., p. 402.

Para que las normas y reglas se promulguen e instrumenten, no es suficiente que los gobiernos tengan interés por el tema y que el ambiente contractual sea positivo. Esto nos conduce hacia el tercer punto en donde, según Keohane, Hass y Levy, las instituciones internacionales también pueden contar con la capacidad de acción técnica, para responder y llevar a cabo los acuerdos ya pactados.

En muchas ocasiones, después de que las reglas han sido aceptadas entre los Estados, las respuestas están impedidas por la baja capacidad administrativa, legal y/o política.²⁹ Cuando este problema es serio las instituciones internacionales pueden ayudar a aumentar la capacidad gubernamental a través de asistencia técnica, o socorro directo.³⁰ La solución de problemas de entrenamiento, la provisión de información relevante y fondos para investigación pueden ayudar a gobiernos débiles a aumentar su capacidad para cooperar.

Se podría decir que las funciones más importantes de las instituciones internacionales, se pueden agrupar en las consecuencias que tienen sobre los costos de transacción y la información. La institucionalización abarata los costos de transacción, al hacer más asequible para los gobiernos juntarse y llevar a cabo acuerdos. Una vez que la institución o el régimen han sido establecidos, el costo marginal de negociar un acuerdo adicional será cada vez menor. En otras palabras, mejorará el ambiente contractual.

Asimismo, al reducir la asimetría de información, mediante un proceso de aumento en la cantidad y calidad de la información accesible, las instituciones internacionales disminuyen la incertidumbre. "La acción humana se conforma en patrones predecibles de comportamiento."³¹ Aún más, al ligar y forjar relaciones entre temas, en el contexto de un régimen, se aumentan los costos de defección e irresponsabilidad, ya que las consecuencias de ese comportamiento se extenderán más allá de ese tema en particular.

²⁹ Ibíd., p. 404.

³⁰ Esta es precisamente la meta de el Banco de Desarrollo de América del Norte, que intenta transferir fondos para proyectos ambientales en México, Estados Unidos, y en regiones fronterizas.

³¹ Robert Keohane, After Hegemony ..., Op. cit., p. 97.

Los beneficios que impulsan a los Estados a crear y subordinarse a un régimen, nacen del deseo estatal de poder manejar, o resolver un problema compartido. Los Estados comprenden que al cooperar con las otras partes, el manejo y resolución será más barato, fácil y provechoso.

En síntesis, las instituciones internacionales ofrecen a los Estados miembros la capacidad para:

1. Disminuir los costos de transacción, al establecer canales de comunicación;
2. Decisiones más eficientes al proveer información a los Estados involucrados;
3. Mejorar la calidad del ambiente contractual. Esto facilita la creación de nuevos acuerdos intergubernamentales;
4. Crear servicios de verificación que ayudan a contrarrestar los efectos de la acción colectiva;
5. Aumentar la capacidad técnica, administrativa y legal de un gobierno, y
6. Establecer lineamientos y reglas que contribuyan a disminuir la incertidumbre.

Si hay intereses compartidos, es posible que se desarrolle la cooperación, pero también es posible que degenera por la defección y la trampa, si no existe una institución internacional que ofrezca los beneficios mencionados. Es patente que los beneficios de las instituciones y los regímenes internacionales pueden ser extensos.

1.6 Situaciones que impiden la cooperación

Los institucionalistas neoliberales consideran que la cooperación puede aparecer y florecer, aun entre Estados egoístas y autónomos. En ciertas ocasiones, el actuar en conjunto aporta mayores beneficios que una acción unilateral. Por tanto, tomar una decisión racional conduce a cooperar. Este análisis permite pronosticar la entrada de un Estado a un régimen internacional, cuando considera que esta acción lo dejará por lo menos en igualdad de circunstancias que antes.

Las instituciones neoliberales apuntan correctamente, sin embargo, es preciso hacer ciertas advertencias sobre este proceso. Hay dos tipos de obstáculos para la cooperación. En el primero, la institución es impuesta por un poder hegemónico. Keohane, admite que las relaciones de poder y dependencia de la política mundial, en ciertos casos, son importantes para determinar las características de un régimen internacional.

Las elecciones de los actores están restringidas de tal manera, que las preferencias de los actores más poderosos tendrán mayor peso. En este caso, existe un obstáculo para la cooperación porque la institución internacional al ser impuesta, no podrá jugar adecuadamente el papel de promotora de la cooperación.

La elección voluntaria no implica igualdad de circunstancias. El proceso de "compra" de un régimen por parte de un Estado, está acompañado de restricciones. Cualquier acuerdo negociado es afectado por los costos de oportunidad de los actores involucrados y depende, en gran medida, de cual de los actores tiene mayor necesidad de acuerdo.

Los impedimentos existen, pero las decisiones, aun cuando parezcan rudimentarias, son producto de un cálculo de costo-beneficio. Es importante analizar por que los Estados en desventaja, deciden unirse a un régimen internacional, pese a que les aporte menores beneficios. Tanto los actores fuertes como los débiles toman decisiones, aunque sea bajo distintas exigencias.

El segundo tipo de obstáculos puede aparecer aun si la relación es entre países en igualdad de circunstancias. Los institucionalistas neoliberales admiten que los problemas de acción colectiva tales como la defección, la trampa o el comportamiento, constituyen impedimentos que pueden frustrar la cooperación.

Existen situaciones en donde todos los actores poseen un incentivo para abandonar las decisiones independientes, sin embargo, sin un organismo que regule sus acciones este resultado es dudoso. Todos los actores pueden beneficiarse si colaboran, no obstante, esta colaboración, puede no realizarse si uno o más de los actores involucrados hace trampa.

El dilema del prisionero es un ejemplo de cómo las barreras de información y comunicación en la política mundial, impiden la cooperación y crean discordia, aunque estén presentes intereses comunes.³²

Sin instituciones, aun cuando los actores tengan intereses en común será muy difícil cooperar. Para poder solucionar los dilemas de acción colectiva, las partes deben colaborar y las instituciones internacionales deben especificar patrones estrictos de comportamiento que aseguren que nadie engañe.

La cooperación se facilita y se puede lograr a través de las instituciones que "reducen los costos de verificación, hacen a las relaciones iteradas, y facilitan el castigo a los tramposos."³³ De igual manera Keohane y Axelrod, indican "los regímenes internacionales no sustituyen la reciprocidad, la refuerzan y la institucionalizan. Los regímenes incorporan la norma de reciprocidad delegitimando la defección y haciéndola más costosa."³⁴

Para estos autores institucionalistas, por tanto, los Estados tal vez desean cooperar, pero sin una agencia que regule el comportamiento y que establezca reglas, el costo de hacer trampa es muy bajo. Los institucionalistas neoliberales, estudian las posibilidades que aportan las instituciones para encarecer la trampa, el engaño o la defección. Señalan que los intereses mutuos pueden lograr que los Estados busquen trabajar a través de instituciones y logren la cooperación. Los regímenes internacionales son creados como instrumentos para facilitar la colaboración.

De acuerdo con Oran Young las instituciones internacionales pueden definirse como "conjuntos de reglas del juego o códigos de conducta que sirven para definir prácticas sociales, asignar

³² Robert Keohane, *After Hegemony ...*, *Op.cit.*, p. 69.

³³ Joseph Grieco, *Cooperation Among ...*, *Op.cit.*, p. 33.

³⁴ Robert Keohane y Robert Axelrod, "*Achieving Cooperation Under Anarchy Strategies and Institutions*", in David Baldwin (publishing) *Op.cit.*, p. 250.

funciones a los participantes en estas prácticas, y guiar la interacción entre los ocupantes de estas funciones".³⁵

En una tónica similar, Robert Keohane define las instituciones como "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas que prescriben mandatos de comportamiento, constriñen la actividad y moldean las expectativas."³⁶

Ambos autores concuerdan que la función primordial de las instituciones internacionales es proporcionar una estructura de reglas de comportamiento, que auxilien en determinar el papel y la interacción entre los miembros de una institución.

Por otra parte, un régimen internacional es también una institución internacional. Los regímenes son, sin embargo, instituciones orientadas a temas específicos del entorno internacional.³⁷ Se puede definir como, "grupos de principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión alrededor de donde convergen las expectativas de los actores en un área específica de las relaciones internacionales."³⁸

El régimen es un tipo de institución internacional, con un enfoque más preciso y un campo de acción más delimitado. Por su parte, las organizaciones son entidades materiales que cuentan con oficinas, personal, presupuesto, equipo y la mayoría de las veces, personalidad legal.

Las organizaciones son actores en las prácticas sociales. Las instituciones, por otro lado, afectan el comportamiento de estos actores al establecer las reglas y definir las prácticas sociales, pero no son actores por derecho propio.

³⁵ Oran Young, International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society, Princeton University, Princeton, 1989, p. 24.

³⁶ Robert Keohane, International Institutions and State Power, Boulder, Westview Press, 1989, p. 3.

³⁷ Stephen D. Krasner, "*Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*" in Stephen D. Krasner (publishing), International ..., Op. cit., p. 2.

³⁸ Ibíd.

Una institución puede existir por sí misma, o estar aparejada a una organización. Para hacer esta distinción, Robert Keohane indica que las instituciones internacionales pueden asumir una de tres formas:

- a) Formales intergubernamentales u organizaciones transnacionales no gubernamentales;
- b) Regímenes internacionales, y
- c) Convenciones, que son instituciones informales.³⁹

Las instituciones formales intergubernamentales contienen no sólo reglas del juego y prescripciones de comportamiento para los miembros, sino también una estructura física, o sea una organización. El segundo nivel, los regímenes internacionales, son también instituciones pero sus reglas del juego están circunscritas a temas específicos, y en muchas ocasiones sólo abarcan un subgrupo de la sociedad internacional. Los regímenes, asimismo, no cuentan con una organización.⁴⁰ Tanto las instituciones y los regímenes internacionales contienen elementos normativos, como principios, normas, y elementos instrumentales, como reglas y procedimientos.

1.7 Conclusiones

La interdependencia entre dos o más naciones implica que en un gran número de temas y de casos, la acción unilateral producirá resultados inferiores. Cuando los Estados comprenden esta situación desearán cooperar con el objetivo de esquivar estos resultados. La cooperación sin un ente regulador, entre Estados autónomos y egoístas, conducirá la mayor parte de las veces a resultados nuevamente subóptimos, producto de la defección y la trampa. Ante esta circunstancia, una institución o un régimen internacional con normas y reglas de procedimiento y con facultades de verificación, tiene la capacidad para mitigar la trampa y hacer más sencilla la cooperación.

³⁹ Robert Keohane, International Institutions ..., Op. cit., pp. 3-4.

⁴⁰ Oran Young, International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment, Princeton University, Princeton, 1994, p. 13.

Las distintas aproximaciones al concepto de la cooperación entre Estados insertos en un mundo anárquico y las posibilidades de las instituciones internacionales, se consideran como agentes promotores de la cooperación. Se ha examinado la posición neoliberal institucionalista que muestra el papel preponderante de las instituciones en el comportamiento de los Estados y en el éxito de un arreglo que promueva y formalice patrones cooperativos entre dos o más naciones. Se intentó aclarar, asimismo, tanto las razones que posee un Estado para plegarse a un régimen internacional como los beneficios que éste le puede proporcionar.

El argumento central, prestado de Keohane, es que la cooperación puede desarrollarse bajo ciertas condiciones, con base en intereses complementarios, y que las instituciones, definidas ampliamente, afectan los patrones de cooperación que emergen.

La teoría del institucionalismo neoliberal es válida para examinar temas en donde existen intereses compartidos y en donde la acción unilateral es deficiente. Asimismo, el institucionalismo neoliberal advierte que las instituciones internacionales pueden auxiliar en el desarrollo de la cooperación, al reducir los efectos nocivos de la defección, la trampa y servir de ente coordinador.

Siguiendo con el marco teórico del institucionalismo neoliberal, es más factible que se desarrolle la cooperación cuando la acción unilateral no es propicia. Este argumento determina una buena probabilidad de que se desarrolle la cooperación entre México y Estados Unidos en el ámbito del narcotráfico.

El institucionalismo neoliberal señala que la cooperación se puede desarrollar entre países, egoístas, maximizadores y autónomos. Argumenta que la misma racionalidad impulsará a los países a someterse a un ajuste de sus políticas en el afán de ajustarlas a los objetivos de los otros actores. Las instituciones internacionales facilitan el esfuerzo para coordinar políticas. En palabras de Keohane, las instituciones internacionales pueden afectar la posibilidad aún de gobiernos egoístas a cooperar.⁴¹

⁴¹ Robert Keohane, *After Hegemony ...*, *Op. cit.*, p. 57.

Los países, según la teoría empleada, sin embargo, no siempre desearán cooperar o plegarse a un organismo que facilite la cooperación. Como ya se ha mencionado es preciso que existan intereses comunes y que la acción unilateral sea percibida como deficiente. Bajo este contexto las instituciones internacionales ayudarán a los países a lograr la colaboración.

La intervención de las instituciones puede auxiliar al desarrollo de la cooperación porque, como ya se analizó, estos organismos ofrecen:

- Aumentar la cantidad y calidad de la información;
- Disminuir los costos de transacción, al establecer canales de comunicación;
- Establecer lineamientos, reglas y procedimientos que reduzcan a la incertidumbre. Hacer que las acciones se sometan a patrones previsibles;
- Crear servicios de verificación que ayuden a contrarrestar los efectos nocivos de la acción colectiva;
- Aumentar la capacidad técnica, administrativa y legal de los gobiernos;
- Establecer prioridades de acción en el tema que dio lugar al régimen, y
- Facilitar la negociación de acuerdos posteriores, al reducir los costos de manejar cada problema adicional.

Los teóricos del institucionalismo neoliberal han señalado que las relaciones de poder y dependencia sí afectan y determinan las características de las instituciones internacionales. Las decisiones de los actores menos poderosos están acotadas, y las preferencias de los países más poderosos tienen mayor peso. Esto, sin lugar a dudas, sucedió en el caso bajo análisis. No se puede hacer caso omiso de la naturaleza asimétrica de la relación México-Estados Unidos. Los dos países poseen cuotas de poder muy desiguales. Esto fue patente en la negociación del Tratado de Libre Comercio.

Stephen Krasner, señala que las relaciones mexicano-estadunidenses sugieren que los intereses compartidos, por sí mismos, no son suficientes para asegurar la cooperación.⁴²

Por su parte, Robert Keohane advierte que, "tanto los actores débiles como los poderosos llevan al cabo elecciones racionales, aunque sea bajo exigencias distintas".⁴³

La teoría del institucionalismo neoliberal señala que para desarrollar la cooperación entre países autónomos, es necesario dos condiciones. Primero, deben existir intereses compartidos. Segundo, los países deben comprender la inutilidad de resolver los problemas de forma unilateral. Por su naturaleza misma, por tanto, es más posible que se desarrolle la cooperación bajo este tipo de esquemas.

Para Carlos Rico, en el espacio de la cooperación entre dos Estados, las "autoridades de uno solo de ellos pueden intentar llevar adelante ellas mismas acciones necesarias *a ambos lados de la frontera* o convencer a las autoridades del segundo Estado de la bondad y corrección de la estrategia propuesta por ellas para enfriar el problema común",⁴⁴ que en este caso de estudio es la problemática del narcotráfico en los años 1994-2000.

⁴² Stephen D. Krasner, *Interdependencia simple y ...*, Op. cit., p. 61.

⁴³ Robert Keohane, *After Hegemony*, Op. cit., p. 7.

⁴⁴ Carlos Rico, *Cooperación, conflicto e...*, Op. cit., pp. 264-265.

2. Aspectos históricos relevantes en la relación bilateral

2.1 La relación bilateral en el siglo XIX

La relación entre México y Estados Unidos es única. Se trata de dos países con grandes diferencias y al mismo tiempo, muchos intereses comunes.¹ La proximidad geográfica ha sido por definición un nexo fundamental en las relaciones bilaterales. El compartir una extensa frontera ha provocado un contacto y una confrontación que en diversas ocasiones acarreó dificultades, más allá de las simplemente diplomáticas.

Asimismo, las presiones que los intereses estadounidenses realizaban hicieron conflictiva la naciente relación bilateral; las cuestiones de límites y las ofertas de compras territoriales fueron las principales causas de intrigas y descontentos. Al respecto, Rafael Fernández de Castro y Jorge Domínguez señalan que a "partir de la independencia de México la relación bilateral ha oscilado en tres escenarios: el conflicto, la negligencia negociada y la cooperación."²

México estaba cimentando su modelo de nación independiente y los Estados Unidos miraban desde su balcón las posibles extensiones de su dominio, según las notas de su Destino Manifiesto.³ Así con más visión de conquista, los Estados Unidos desarrollaron esquemas de anexión o compra para su vecino sureño, como fueron los casos de la pérdida de los territorios de Texas, California, Arizona y Nuevo México principalmente.⁴

¹ Rosario Green y Peter H. Smith, Directores Ejecutivos, El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, Informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 9.

² Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 34.

³ Por lo tanto, la misión de Estados Unidos era democratizar al continente y, según el concepto (del siglo XIX) del "Destino Manifiesto", para juzgar lo justo de un asunto, la idea moral de la democracia era más importante que los criterios técnicos del derecho internacional. Rosario Green y Peter Smith, Directores Ejecutivos, El desafío de ..., Op. cit., p. 18.

⁴ Al respecto véase, Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1988), Fondo de Cultura Económica, México, 1989; Historia de las relaciones México y Estados Unidos 1819-1848, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985.

El siglo XIX se caracteriza por las dramáticas experiencias vividas entre ambos países,⁵ que convirtieron a México en el blanco de las ambiciones expansionistas norteamericanas⁶ y de la actitud ya no de libre concurrencia sino de franco y abierto imperialismo, por parte de los Estados Unidos durante el siglo XX, por lo tanto "la soberanía vino a ser en la práctica sinónimo de autodeterminación y de no intervención".⁷

El desarrollo de los Estados Unidos como nación independiente, así como por su importancia política y económica, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, obligaron a los diferentes gobiernos mexicanos a buscar un reconocimiento diplomático que implicaba, de hecho, el apoyo económico. Dicho reconocimiento se convirtió desde entonces en un arma de presión que afectaría la vida interna de México, facilitando que el vecino país del Norte interfiriera en los asuntos domésticos mexicanos.

Al respecto, Raúl Benítez Manaut, señala oportunamente la dificultad que tuvo la clase política de nuestro país, para la consolidación del Estado-Nación:

⁵ Para Jesús Velasco Márquez, desde el "12 de diciembre de 1822, el gobierno de Estados Unidos acordó conceder su reconocimiento a México como nación soberana. Entre esa fecha y 1867, cuando culminaron la guerra civil y la intervención francesa en México, las relaciones entre los dos países recorrieron un sinuoso y convulsionado camino: países aliados en 1832, fueron enemigos en 1846 y, finalmente, socios por conveniencia a partir de 1867 y hasta 1910"; es decir, sus relaciones fueron extremadamente complejas. Esto se debía tanto a los problemas internos de México y de Estados Unidos (derivados, en ambos casos, de la conformación de un Estado nacional), a la competencia de las potencias europeas por extender sus esferas de influencia en lo que había sido el imperio español, así como al expansionismo estadounidense. Véase, Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, (coordinadores) México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación, Instituto Matías Romero e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1998, pp. 26 y 216.

⁶ Raúl Benítez Manaut realiza una breve pero atinada mención de las intervenciones militares que ha sufrido el país, desde la invasión española en Veracruz en 1821, hasta la Expedición Punitiva de 1916. Véase, "*Doctrina, historia y relaciones civiles-militares en México a inicios del siglo XXI*", en José A. Olmeda (compilador), Democracias Frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano, Tirant lo Blanch, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 1999, p. 726. Para una mayor consulta, véase Gastón García Cantú, Las invasiones norteamericanas en México, Era, México, 1971.

⁷ Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1984, p. 3.

"Durante todo el siglo XIX, el principal problema de México es de definir su territorio, su población, su cultura e identidad en un proyecto común. En términos políticos, la división entre conservadores y liberales hizo que no se pudiera organizar el estado. La debilidad del estado y la Nación se expresa en una cifra alarmante. Entre 1829 y 1855 hubo 48 cambios de presidente casi dos por año."⁸

También fue México en el siglo XIX, el escenario de la gigantesca invasión de capitales europeos y norteamericanos, posteriormente en los albores del XX, de la rivalidad entre las grandes potencias: Estados Unidos, Inglaterra y Alemania.

De esta manera, la disparidad llevó a que la relación con México fuera vista por Estados Unidos, como un elemento entre otros muchos de una política exterior muy amplia, ya que los objetivos de su política exterior "siempre han estado orientados a defender sus intereses, combatir las amenazas y promover (a veces imponer) su estilo de vida y su forma de organización económica y política"⁹ en tanto que para México la relación con Estados Unidos se convertiría en el centro de su relación con el mundo entero.¹⁰

Por otro lado, cuando Benito Juárez García y la República derrotaron al imperio sostenido por Napoleón III, la escena internacional se transformó. La acción de los conservadores provocó la consolidación de una fuerza latente en la lucha de Independencia: el nacionalismo mexicano,¹¹ sin embargo, se consideró necesario acudir a las inversiones extranjeras para

⁸ Raúl Benítez Manaut, "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990", *Revista de Administración Pública, Seguridad Nacional*, No. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, p. 58.

⁹ Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de los mitos*, Grijalbo y el Colegio de México, México, 1998, p. 52.

¹⁰ Lorenzo Meyer Cossío, "México-Estados Unidos: Lo especial de una relación", en *México-Estados Unidos 1984*: El Colegio de México, México, 1985, pp. 15-30.

¹¹ Véase, Leopoldo Solís, "Política económica y nacionalismo", en *Lecturas de Política Mexicana*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1977, pp. 58-59.

emprender las grandes obras de industrialización y comunicaciones precisas para activar el desarrollo y estabilidad de la Nación.¹²

Los capitales del país no eran suficientes, con ayuda exterior comenzaron a construirse los primeros ferrocarriles y se cedió la explotación de algunas minas a compañías extranjeras. Las inversiones particulares procedían principalmente de Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

El país mantuvo una política internacional de severa dignidad. Reconocida la República por los Estados Unidos, con esta potencia mantuvo, desde entonces hasta la época del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, unas relaciones que fueron unas veces tirantes y otras cordiales, pero esas relaciones se suspendieron en 1876 al triunfo de la revuelta tuxtepecana.¹³

Cuando Porfirio Díaz Mori asumió por primera vez la presidencia de la República el 23 de noviembre de 1876, los Estados Unidos condicionaron el reconocimiento de su gobierno a que México resolviera inmediata y finalmente el pago de las reclamaciones, el pago de daños y perjuicios causados a los ciudadanos de los Estados Unidos, como consecuencia de las revueltas de la Noria y Tuxtepec.

Apoyándose en Europa, México consolidó su posición defensiva y logró que Norteamérica suavizara sus pretensiones y que viera en México un país en el cual sus intervenciones podrían ser provechosas. Por lo anterior, el general Porfirio Díaz, empezó con ahínco a gestionar el reconocimiento de su gobierno, reconocimiento que no se concedió, luego de una serie de negociaciones, forcejeos y finalmente concesiones.¹⁴

¹² Del período de 1828 a 1867, México tuvo cuatro guerras provocadas por intervenciones militares extranjeras, (1828, 1838-1839, 1846-1848 y 1861-1867) Véase, Raúl Benítez Manaut, "Seguridad y Defensa en México", en Foreign Affairs en Español, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Octubre-Diciembre 2003, p. 163.

¹³ En julio de 1867, Juárez enuncia las bases de la política exterior. Por ello, la primera doctrina de política exterior, la Doctrina Juárez, -entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz-, es la expresión de los principios de política exterior una vez que comienza a consolidarse el Estado-Nación y de lo que hoy se conoce como seguridad nacional, esbozado en un contexto defensivo. Véase, Raúl Benítez Manaut, "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990", Revista de Administración Pública, Seguridad Nacional, No. 98, Op. cit., p. 58.

¹⁴ Rosario Green y Peter Smith, Directores Ejecutivos, El desafío de ..., Op. cit., p. 22.

Se generó entonces la afluencia de capital norteamericano al país, el cual gozó de especial política proteccionista.¹⁵ El auge de los intereses estadounidenses se mantuvo durante todo el porfirismo, aunque sin duda empezó a sufrir tropiezos en el primer decenio del siglo XX.

Cabe mencionar que la abierta competencia entre los intereses ingleses, norteamericanos, franceses y alemanes comenzó a desarrollarse en la segunda mitad del siglo XIX, sobre todo durante la etapa de apogeo de la dictadura, que alcanzó su punto culminante en los años de la Revolución. De allí quizá la forma en que estas grandes potencias intervinieron, tomaron partido, torcieron rumbos y se involucraron en los asuntos nacionales.¹⁶

Las relaciones entre nuestro país y los Estados Unidos durante el porfirismo fueron excelentes, por ejemplo, "Matías Romero, enviado a Washington en la década de 1860, participó muy directamente en la política estadounidense",¹⁷ incluso en 1883 se firmó un Tratado de Reciprocidad Comercial que disminuiría los aranceles y los obstáculos jurídicos, aunque nunca entró en vigor porque la Cámara de Representantes no aprobó las leyes arancelarias necesarias para ponerlo en práctica.¹⁸ Se hizo todo lo posible para atraer el capital extranjero, se otorgaron

¹⁵ Durante la mayor parte del siglo XIX, Europa recibía más de nuestras exportaciones y suministraba más de nuestras importaciones que Estados Unidos. Para 1885 el país del Norte había llegado a ser el principal mercado para las exportaciones de México, y las proporciones aumentaron al llegar el siglo XX. En 1900 le correspondía el 79 por ciento de nuestras exportaciones y el 54 por ciento de las importaciones. El comercio entre ambos países pasó de 9 millones de dólares en 1870 a 117 millones en 1910. Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, Límites en la amistad, México y Estados Unidos, Joaquín Mortiz /Planeta, México, 1989, p. 274.

¹⁶ En el último tramo del siglo XIX los Estados Unidos crecieron aceleradamente. Entre 1880 y 1900 la producción de manufacturas se incrementó 240% y la producción de acero creció diez veces, aproximadamente nueve millones de inmigrantes llegaron a las costas de Estados Unidos y la población del país alcanzó 76 millones de habitantes. A pesar de que las diferencias étnicas generaron fricciones ocasionales, la sociedad se fortaleció con todas esas aportaciones y la movilidad social se convirtió en la clave de la integración. Rosario Green y Peter Smith, Directores Ejecutivos, El desafío de ..., Op. cit., p. 16.

¹⁷ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 231.

¹⁸ Ibid., p. 42.

concesiones –aún en contra de intereses nacionales-, se estimuló la inversión en ferrocarriles, plantaciones y minería.

Porfirio Díaz sabía de la necesidad de equilibrar la influencia norteamericana, de ahí las compras y empréstitos que se hacían en Europa, especialmente en Francia, así como la actitud privada de los grandes latifundistas, financieros y "científicos", que desarrollaron significativos nexos con Europa. Era de hecho, un intento para buscar la contrapartida al poderío de los Estados Unidos.

Los esfuerzos por contrarrestar este predominio propiciaron una serie de acciones que gradualmente provocaron el enfriamiento de las acciones diplomáticas mexicano-norteamericanas. De las muchas medidas tomadas durante los últimos años del porfirismo, la decretada por Díaz revocó la concesión de arrendamiento temporal que hasta entonces había tenido Estados Unidos, sobre la bahía Magdalena, en Baja California Sur, y también envió al cañonero "*General Guerrero*" para traer a México, al general liberal nicaragüense José Santos Zelaya, cuando provocó la invasión de Estados Unidos a su país en 1909.¹⁹

En consecuencia, el gobierno de Estados Unidos empezó a ser cada vez más tolerante ante las violaciones de la línea fronteriza y se mostró condescendiente hacia los primeros grupos de oposición a la dictadura (magonistas y luego maderistas), que se desarrollaban en territorio norteamericano, a pesar de que en 1889, ambos gobiernos establecieron la Comisión Internacional de Límites y Aguas, para investigar y resolver todas las controversias fronterizas y aplicar todas sus decisiones, las cuales eran inapelables en los tribunales de los dos países.²⁰

Los intereses sociales de ambas naciones eran muy diferentes. En Estados Unidos pensaban más en expandir su territorio, como lo hicieron desde su fundación; en cambio para los mexicanos era primordial conservar su estabilidad tradicionalista, no les importaba mucho consolidar su presencia en las latitudes del Norte.

¹⁹ Enrique Krauze, "*Convicción y responsabilidad en nuestra diplomacia*", en *Proceso*, No. 98, México, 18 de septiembre de 1978, p. 9.

²⁰ *Ibid.*, p. 83.

Por otra parte, la cultura mexicana es hispánica y la de Estados Unidos, si bien compleja, se sustenta mayormente en una tradición británica, oesteuropea, no latina.²¹ México fue el perdedor territorial y Estados Unidos el ganador de la guerra del siglo XIX. Para Sergio Aguayo Quezada la guerra dejó profundas huellas en la sociedad mexicana y "modificó la actitud hacia Estados Unidos. Si en las primeras décadas del siglo XIX el experimento estadounidense fue elogiado y estudiado, con la derrota, México se encerró en sí mismo e hizo lo posible por ignorar a Estados Unidos."²²

El exembajador Jeffrey Davidow, resume este período al señalar que: "El histórico maltrato de Estados Unidos hacia México es un hecho, pero lo que resulta mucho más importante es la durabilidad del resentimiento."²³

2.2 Conflicto y negociación en el siglo XX

2.2.1 La etapa revolucionaria 1910-1920

En marzo de 1908, tratando quizá de congraciarse con el gobierno del presidente William Howard Taft, el presidente Porfirio Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano James Creelman, del *Pearson's Magazine*, la cual se convirtió en la chispa que prendió la mecha de los opositores al régimen, ya que en ella el dictador anunciaba que vería con beneplácito la aparición de grupos de oposición para las elecciones de 1910 y que respetaría los resultados de las mismas. Reconocía además, que el país se encontraba ya preparado para ejercer la democracia.

Uno de los grupos que creyeron en las declaraciones de Díaz, fue encabezado por Francisco Indalecio Madero. Este se trasladó eventualmente al vecino país del Norte, desde donde inició su

²¹ Hacia finales del siglo XIX, cientos de miles de europeos –irlandeses, italianos y alemanes, entre otros- incorporaron su cultura, espíritu y energía a la sociedad norteamericana. [...] Mientras las oportunidades florecían, la tradición norteamericana se generó alrededor de la idea del rápido enriquecimiento y el éxito. Así surgió el concepto del "sueño americano", que se constituyó como base de la sociedad estadounidense. Véase, Rosario Green y Peter Smith, Directores Ejecutivos, *El desafío de ...*, *Op. cit.*, p. 16.

²² Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de ...*, *Op. cit.*, p. 56.

²³ Jeffrey Davidow, *El oso y el puerco espín*, Grijalbo, México, 2003, p. 43.

movimiento político y militar para derrocar al porfirismo. También fue en territorio norteamericano donde se llevaron a cabo encuentros de importancia fundamental para los maderistas.

Como se sabe, producto del descontento social, la Revolución Mexicana inicia el 20 de noviembre de 1910,²⁴ el mismo año del festejo del centenario de la Independencia, Porfirio Díaz era declarado nuevamente presidente electo y como vicepresidente a Ramón Corral. En ese año, Henry Lane Wilson se acreditó como embajador de los Estados Unidos en México, ante Porfirio Díaz.

A raíz del triunfo revolucionario de Ciudad Juárez, el embajador Wilson trató de acercarse a Francisco I. Madero, pero el coahuilense jamás lo aceptó de buen grado. Debido a las asonadas y rebeliones, Wilson siempre protestaba por los ataques sufridos por los norteamericanos residentes reales o imaginarios, cuyos intereses tenía que defender.

El gobierno estadounidense observó con calma y hasta con complacencia la caída del régimen porfirista, la lucha armada, el interinato de León de la Barra y, desde luego, reconoció a Madero como presidente.

Sin embargo, la actitud de los norteamericanos empezó a variar casi de inmediato. El maderismo no satisfizo los intereses y las ambiciones de Estados Unidos, y su embajador, "Henry Lane Wilson, propició activamente un complot para derrocar al presidente Francisco I. Madero, el político idealista que había desencadenado la propia Revolución".²⁵

Al iniciarse la Decena Trágica, Henry Lane Wilson empezó a participar de manera más directa, con el pretexto de defender los intereses de los Estados Unidos y de sus nacionales.

²⁴ En opinión de Jesús Velasco Márquez, la "revolución mexicana de 1910 fue un movimiento sumamente complejo y fracturado. El levantamiento armado, dirigido a reestablecer la legalidad electoral, la legitimidad del gobierno y promover la apertura democrática, pronto giró hacia la reivindicación de las demandas de los grupos sociales que habían sido marginados por el proyecto modernizador de Porfirio Díaz". Véase, Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, (coordinadores) México y Estados Unidos ..., Op. cit., pp. 223 y 224.

²⁵ Véase, Rosario Green y Peter Smith, Directores Ejecutivos, El desafío de ..., Op. cit., p. 22.

Cuando Thomas Woodrow Wilson fue presidente electo de los Estados Unidos, Madero notificó al nuevo mandatario que el embajador había sido declarado persona "non grata" y que procedía su salida del país.

Después de la muerte de Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, el gobierno norteamericano pasaba de manos del Partido Republicano a las del Demócrata, cuando Woodrow Wilson llegó a la presidencia el 4 de marzo de 1913, una de sus acciones más favorables hacia México fue el cese de su embajador Henry Lane Wilson.²⁶

El presidente norteamericano no conocía ni por asomo la historia de México, pero se consideraba con la misión de "enseñar a las repúblicas sudamericanas a elegir buenos hombres"²⁷ y por tanto con el derecho de interferir en sus asuntos, sin embargo, nunca reconoció a Victoriano Huerta como presidente, pese a los desesperados esfuerzos que el mexicano hizo por satisfacer las demandas del presidente de los Estados Unidos.²⁸

El gran proyecto de Wilson fue entonces usar el caso de México como ejemplo para mostrar de qué manera la influencia directa de Estados Unidos, podría servir para reedificar en un sentido positivo la estructura social de un país periférico.²⁹

Por otro lado, la invasión al puerto de Veracruz en 1914 fue producida para evitar que un barco alemán abasteciera de armas a las fuerzas de Victoriano Huerta. Las fuerzas estadounidenses invadieron el puerto, no sin antes ser defendido heroicamente el 21 de abril de ese año, por el pueblo y los cadetes de la H. Escuela Naval.

Con el apoyo internacional de Argentina, Brasil y Chile, se llevaron a cabo las negociaciones de *Niagara Falls* en Canadá, con el beneplácito de México y Estados Unidos para tratar de buscar una solución diplomática al conflicto.

²⁶ Ibíd., p. 19.

²⁷ Ibíd.

²⁸ Ibíd., p. 22.

²⁹ Lorenzo Meyer Cossío, "México-Estados Unidos ...", Op. cit., p. 18.

Las fuerzas estadounidenses salieron del país cuando Huerta había sido derrotado y los constitucionalistas ya se encontraban en la Ciudad de México. La política intervencionista estadounidense no había cesado. Los intereses imperialistas seguían interfiriendo en el desarrollo de la vida nacional.

Las relaciones con Estados Unidos habían sido tan irregulares y complicadas a lo largo de la historia de México, y constituían sin embargo, una de las más importantes, para nosotros por el peso político y comercial; para ellos por cuestiones de seguridad e inversiones principalmente en minas y petróleo.

Asimismo, la reglamentación de la propiedad establecida por la nueva Constitución de 1917, afectaba muy seriamente los intereses extranjeros en México. Aun antes de que el triunfo político se defiera con claridad y con pretexto de proteger a sus nacionales, el gobierno americano ordenó la ocupación militar del puerto de Veracruz. Intentaba ganar al capitalismo inglés la primacía de su dominio en el territorio mexicano.

Una segunda ocasión, que permitió manifestar la clara posición soberana del gobierno carrancista en la política exterior, fue ante la Expedición Punitiva motivada por el asalto de Doroteo Arango Arámbula registrado en la historia como Francisco Villa, al pueblo fronterizo de Columbus en Estados Unidos el 9 de marzo de 1916.³⁰

En consecuencia, los vecinos mandaron seis días después a 10,000 hombres y su primer escuadrón aéreo de su historia al mando del general John Joseph Pershing, para buscar y castigar al Centauro del Norte, y al no conseguirlo sus tropas dejaron el suelo mexicano, el mismo día que se promulgó la Constitución de la República, el 5 de febrero de 1917; con ello México definió gradualmente principios y criterios, fundamentalmente los de

³⁰ "A principios de 1916, cuando el movimiento revolucionario se enfrentaba a definiciones, traiciones, desviaciones y concesiones, el general Francisco Villa envió una carta al general Emiliano Zapata para señalar a los Estados Unidos como el enemigo 'común' y 'eterno' de México y para invitarlo a consumar el único ataque militar de América Latina al poderoso imperio norteamericano en toda la historia: la destrucción de Columbus, Nuevo México". Véase, Carlos Ramírez, "EU, el enemigo 'común' y 'eterno' de México, escribió Villa a Zapata", en *Proceso*, No. 112, México, 25 de diciembre de 1978, p. 12.

autodeterminación de los pueblos y la no intervención, que habrían de definir su posición ante los problemas internacionales.³¹

En su mensaje al Congreso de la Unión en septiembre de 1918,³² Carranza presentó al pueblo mexicano las bases de su doctrina en materia de política exterior, dejando sentado que "... todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y soberanía...", y "ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro", sometiéndose estrictamente y sin excepción al principio universal de la "no intervención".³³

Por su experiencia histórica México definió gradualmente los principios y criterios fundamentales como los de autodeterminación de los pueblos y la no intervención, que habrían de definir su posición ante los problemas internacionales.³⁴

La presión diplomática ejercida por los Estados Unidos, consistió en negarse a otorgar el reconocimiento al gobierno de Carranza, pero no logró, en principio, una modificación en la política mexicana.

³¹ Claude Heller, "Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional", en Rafael Fernández de Castro, (coordinador), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002, p. 80.

³² Véase, el discurso pronunciado por el Presidente Carranza el 10 de septiembre de 1918, en Guillermo Garcés Cantú, México cincuenta años de política internacional, Instituto de Capacitación Política, México, p. 11.

³³ La doctrina Carranza, formulada en el segundo decenio del siglo XX en medio de las presiones extranjeras que suscitó la Revolución iniciada en 1910, incluía ya los principios y lineamientos básicos de la política exterior actual. Más aún, algunos estudiosos afirman que la doctrina Carranza incluía ideas y principios ya en boga durante la invasión francesa en 1862 (Benito Juárez: "El respeto al derecho ajeno es la paz"), y que algunas de éstas se remontan más lejos y encuentran su antecedente histórico en el proyecto constitucional de Morelos de 1812. Con posterioridad a la promulgación de la doctrina Carranza, en 1930 se agregó un corolario a la interpretación mexicana del principio de no intervención: la doctrina Estrada. Con esta postura, México condenaba la práctica del reconocimiento diplomático condicionado como forma de intervención. Véase Mario Ojeda, México: El surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de Educación Pública, México, 1986, p. 28.

³⁴ Claude Heller, "Los principios de ...", Op. cit., p. 80.

Durante la Revolución Mexicana, la actividad diplomática se distinguió por la práctica del Derecho Internacional, éste se usó como la herramienta de defensa de los intereses nacionales, ante las nuevas amenazas e intromisiones del exterior.

Algunos analistas como Mario Ojeda consideran que con la "Revolución se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana. Durante este período, la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento".³⁵

Por la falta de recursos, los compromisos financieros, la reestructuración de las fuerzas políticas internas y el propio aislacionismo de la política exterior, el ámbito internacional fue relegado a un segundo plano, como lo explica Lorenzo Meyer:

"...la intervención sistemática de Estados Unidos en el proceso revolucionario mexicano no alcanzó el fin que buscaba, pero en cambio fue determinante para que el nuevo régimen revolucionario formulara una política que hizo del principio de no intervención en los asuntos internos de un estado y de la igualdad jurídica de los estados, el punto central de un supuesto código de conducta que debía gobernar la relación de los estados nacionales entre sí".³⁶

La Revolución Mexicana tardó muchos años en realizar los cambios estructurales por los que se había luchado.³⁷ Durante todo el proceso armado, la característica común fue el reconocimiento a los diferentes gobiernos por parte de Estados Unidos y paradójicamente, la defensa a la soberanía. Como señala Sergio Aguayo la "Revolución mexicana venía cargada de un fuerte

³⁵ Véase, Mario Ojeda, *Alcances y límites ...*, *Op. cit.*, p. 4.

³⁶ Lorenzo Meyer Cossío, "*México-Estados Unidos: ...*", *Op. cit.*, p. 20.

³⁷ Las fuerzas armadas responden al Estado, a sus proyectos y a sus líderes. Durante el siglo XX las instituciones castrenses convivieron con armonía con el régimen de la Revolución por una razón muy sencilla: los militares escribieron las leyes, construyeron las instituciones y establecieron los equilibrios del poder con el resto del aparato gubernamental entre 1917 y 1940. Véase, Raúl Benítez Manaut, "*Seguridad y Defensa ...*", *Op. cit.*, p. 164.

sentimiento nacionalista alimentado por los abusos cometidos por extranjeros y en especial, por estadounidenses".³⁸

Para el ex embajador Jeffrey Davidow, "en los años veinte, una vez que México se estabilizó después de la sangrienta revolución, Estados Unidos mantuvo su participación al mínimo durante mucho tiempo".³⁹ En los años posteriores, Raúl Benítez Manaut considera que:

"El conflicto se da por la debilidad mexicana ante el poder del norte, lo que provoca la construcción y posterior fortalecimiento de una ideología 'nacionalista'. La cooperación se observa en muchos momentos históricos decisivos, lo que resulta en una relación bilateral discontinúa e inestable".⁴⁰

2.2.2 El conflicto petrolero

El presidente Lázaro Cárdenas del Río, impulsó y defendió una política exterior digna, justa y valerosa ante las demostraciones de abuso y atropello de las grandes potencias, esta actitud de noble hidalguía le fue reconocida ampliamente. Los casos de Etiopía y España son buen ejemplo de ello, particularmente el último, en el que México brindó no solamente su apoyo político al gobierno republicano español, sino también cierto tipo de ayuda material.⁴¹

Por otra parte, el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana fue siempre materia de conflicto entre los Estados Unidos y México. Aquel país buscaba garantizarse la no retroactividad de la nueva legislación y, de hecho, a través del amparo interpuesto por una compañía petrolera en 1921 y fallado en su favor por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se

³⁸ Sergio Aguayo Quezada, El panteón de ..., Op. cit., p. 58.

³⁹ Jeffrey Davidow, El oso y ..., Op. cit., p. 42.

⁴⁰ Raúl Benítez Manaut, "Seguridad y política en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: Regionalismo versus Nacionalismo", en Agustín Maciel, (coordinador), La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos, El Colegio de San Luis, México, 2003, p. 138.

⁴¹ Véase, Mario Ojeda, Alcances y límites ..., Op. cit., p. 29.

había hecho realidad la nacionalización del subsuelo, minerales e hidrocarburos que proclamaba nuestra Carta Magna.⁴²

México se destacó por su independencia del exterior. Se caracterizó por la influencia enorme de los intereses provenientes del extranjero en las ramas agraria, minera e industrial, especialmente en estas dos últimas. De donde se desprende que tanto el reparto de la tierra, como la sindicalización creciente de los trabajadores y su lucha por compensar el desequilibrio en el salario y sus niveles de vida, derivan del enfrentamiento con grupos empresariales extranjeros de enorme poder político y económico.

Se trataba de grupos de acción tradicional que recurrían a sus gobiernos con objeto de exigir una justicia extralegal y, así, recuperar su posición o lograr altas indemnizaciones.

Las reclamaciones extralegales, a base de presión gubernamental extranjera, fueron múltiples en el período cardenista. Se dieron como es explicable, en todos los órdenes de la vida nacional. Pero adquirieron un dramático perfil en el caso de los intereses petroleros.

Las compañías petroleras presionaron jurídica y políticamente al gobierno cardenista, para impedir la firma de un contrato colectivo del trabajo, que concediera salarios y prestaciones justas como lo demandaba el sindicato petrolero.

Después de una serie de procedimientos judiciales, la Junta de Conciliación y Arbitraje, emitió un fallo a favor de los trabajadores, mismo que es ratificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, las compañías petroleras se niegan adoptar el fallo del máximo tribunal de justicia del país, por lo que el presidente Cárdenas, interviene tratando de buscar un acuerdo justo para las partes; sin embargo, las compañías petroleras imaginan que el general michoacano iba a rectificar su dirección nacionalista.

⁴² Véase Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942, El Colegio de México, México, 1981, pp. 123-130.

Ante el desplante y la arrogancia de las compañías petroleras, finalmente el 18 de marzo de 1938,⁴³ los mexicanos validaron su compromiso con el nuevo reto, que asumieron ante la presión externa de no renunciar a un desarrollo nacionalista para la industria petrolera.

En consecuencia el nacionalismo, fue el elemento ideológico que nutrió la política de unidad nacional, clave de la estabilidad interna.⁴⁴

Por otro lado, dadas las condiciones mundiales, es el propio presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt, quien "estableció la política del 'buen vecino',⁴⁵ cuya esencia era la no intervención",⁴⁶ actuó prudentemente por consejo de su embajador en México, Josephus Daniels, quien tenía comunicación directa con él, pues había sido su jefe al inicio de la carrera administrativa de Roosevelt.⁴⁷

La actitud del "buen vecino" del presidente Roosevelt se debe, por una parte, a que deseaba cuidar su frente del Sur, su frente latinoamericano, y, a la vez que también tenía, en ese preciso momento, conflictos con los grandes capitales del país.

⁴³ Véase el discurso de la Expropiación Petrolera, en Guillermo Garcés Cantú, México cincuenta años de ..., *Op. cit.*, pp. 36-39.

⁴⁴ Mario Ojeda, *Alcances y límites ...*, *Op. cit.*, p. 86.

⁴⁵ Desde mediados de la administración Hoover (1929-1933) los Estados Unidos empezaron a desarrollar conceptos políticos y económicos acerca de sus relaciones con América Latina que durante los tres decenios siguientes contrarrestaron su ocasional fascinación por el poderío militar. Este fue el inicio de la política del Buen Vecino que marcó la primera etapa de la madurez norteamericana en el diseño y ejecución de sus políticas exteriores basadas en el poderío mundial. Pero dentro de los Estados Unidos el impulso estratégico hacia las concepciones mundiales -más bien regionales- de la seguridad nacional ocurrió definitivamente durante el período 1939-1942, en la época en que empezó a desintegrarse el poder marítimo mundial de la Gran Bretaña, el garante de la independencia norteamericana durante un siglo. Véase, Edwin A. Deagle Jr., "México y la política de Seguridad Nacional de los Estados Unidos", en Carlos Tello y Clark Reynolds, *Las relaciones México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 239.

⁴⁶ Véase, Rosario Green y Peter H. Smith, Directores Ejecutivos, *El desafío de ...*, *Op. cit.*, p. 19.

⁴⁷ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 243.

Después de la expropiación petrolera México se ve forzado a vender su crudo a países como Alemania, Italia y Japón, en contra de cuya política fascista, agresiva y prepotente había estado en todo momento, al tiempo que se conserva un acercamiento con los Estados Unidos, que incluso se incrementa hacia el final del sexenio cardenista.

En consecuencia fue la lucha antifascista la que propició dicho acercamiento, pues la estrategia estadounidense era evitar que México se alineara con el Eje Berlín-Roma-Tokio, durante la Segunda Guerra Mundial.⁴⁸

La praxis cardenista se ubica en el contexto del proceso que estaban sufriendo las relaciones de América Latina y los Estados Unidos.⁴⁹ La coincidencia política de "buen vecino" de Roosevelt, tenía la clara intención de limar asperezas existentes con sus vecinos del Sur. El desenvolvimiento de los regímenes fascistas y militaristas obligaba estratégicamente, a cuidarse las espaldas de América Latina.⁵⁰

La necesidad objetiva se impuso a la posición ideológica. Por lo demás, en ese momento y hasta la conflagración mundial, las compañías petroleras norteamericanas suministraron petróleo a las potencias totalitarias, con el pleno consentimiento de los gobiernos de los Estados Unidos e Inglaterra, e incluso una vez que estalló el conflicto en Europa, aquellos continuaron con sus ventas. "Así para ellas la política exterior ha sido una fuente de triunfo y no una lucha por la supervivencia".⁵¹

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 37.

⁴⁹ "Esa flexibilidad fue posible porque aun cuando la expropiación petrolera fue el punto culminante del nacionalismo mexicano, Lázaro Cárdenas tuvo un cuidado extremo de no ir más allá de los límites no escritos del interés estadounidense." Sergio Aguayo Quezada, *El panteón de ...*, *Op. cit.*, p. 64.

⁵⁰ El presidente Roosevelt actuó con base en la seguridad nacional de su país, pues si hubiera apoyado a las compañías petroleras, hubiera tenido un probable enemigo al Sur, por lo que Alemania y los países del Eje un aliado. Véase, Raúl Benítez Manaut, "Soberanía, política exterior ...", *Op. cit.*, p. 63.

⁵¹ Véase, Rosario Green y Peter Smith, Directores Ejecutivos, *El desafío de ...*, *Op. cit.*, p. 20.

La dependencia de México frente al exterior, obligaba a tener una actitud que fuera de pleno apoyo a las transformaciones en marcha. Pero a la vez, el término defensa no implicaba la adopción de una actitud pasiva, sino al contrario de plena iniciativa y ductibilidad.

La exigencia del respeto de la no intervención y autodeterminación de los pueblos son parte del legado cardenista, en la historia del país.

2.2.3 Relación especial 1940-1969

Durante casi tres décadas 1940-1969, México y Estados Unidos disfrutaron una relación especial.⁵²

La alianza entre México y Estados Unidos durante la segunda Guerra Mundial,⁵³ aunque no exenta de fricciones, fue básicamente un periodo donde los intereses nacionales de ambos países,⁵⁴ tal y

⁵² El significado exacto de este término varía según la relación particular que examina, pero en cualquier caso siempre pretende subrayar uno o más *rasgos singulares* que distinguen a la relación del conjunto de aquellas que cada una de las dos partes mantienen con el resto de los actores que forman la comunidad internacional. Se ha dicho que la relación mexicano-norteamericana tiene esa característica que la hace "especial", es decir, que reviste un carácter singular, pero sin que ello implique necesariamente que tal singularidad tenga que ser recíproca, es decir, reconocida por ambas partes. Véase Lorenzo Meyer Cosío, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", *México-Estados Unidos ...*, *Op. cit.*, p. 15.

⁵³ Para Raúl Benítez Manaut, el periodo de la Segunda Guerra Mundial es el mejor momento de las relaciones militares entre los dos países. Posteriormente durante la Guerra Fría, si bien no hubo momentos de tensión militar, México no compartió los postulados de seguridad hemisférica impulsados por Estados Unidos, por centrarse en un concepto ideológico contra el comunismo, reduciéndose la relación a un bajo nivel. Véase, "Doctrina, historia y ...", *Op. cit.*, p. 753.

⁵⁴ Por ejemplo, Raúl Benítez señala que en 1940 se estableció *The Joint Mexican U.S. Defense Commission*. Desde el ataque japonés a Pearl Harbor, Estados Unidos busca el total apoyo de México. En diciembre de 1941, el Senado de México autorizó pleno uso de puertos y aeropuertos para Estados Unidos. Se instalaron radares, básicamente en la península de Baja California para detectar embarcaciones y submarinos japoneses. Se construyeron aeropuertos de tránsito para los aviones militares que se dirigían hacia el Canal de Panamá y se colaboró simbólicamente con un escuadrón aéreo en Filipinas. Además se proporcionaron alimentos y minerales necesarios para el mantenimiento de los ejércitos y la construcción del armamento. Stetson Conn, Rose Engelman and Byron Faichild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere Guarding the United States and its Outposts*, Office of the Chief of Military History U.S. Army, Washington, 1964. Ver el capítulo XIII "The United States and México: Solidarity and Security", pp. 331-363. Citado en Raúl Benítez Manaut, "Soberanía, política exterior y ...", *Op. cit.*, pp. 63-64.

como lo definieron sus respectivos gobiernos, coincidieron como pocas veces.⁵⁵

Lo anterior sirvió para normalizar las relaciones diplomáticas de México con el exterior, el reconocimiento pleno del régimen de la Revolución Mexicana, y superar, mediante procesos legales, todos los litigios pendientes con las empresas expropiadas en 1938.⁵⁶

México y Estados Unidos mantuvieron un acuerdo *de facto*, el primero no apoyaría la tendencia comunista rusa y el segundo no intervendría en los asuntos de su vecino.⁵⁷

Para nuestro país, la política no es una cuestión puramente interna, ya que constituye la base para la totalidad de las relaciones exteriores de la nación.

Lo mismo puede decirse sobre la política interna de Estados Unidos, que conforma la estrategia macroeconómica y albergó otras posiciones como la lucha contra el narcotráfico, el proteccionismo comercial y, de modo más general, las ramificaciones de un creciente nacionalismo económico. Cada una de estas posiciones tiene un importante efecto en la relación México-Estados Unidos.

La naturaleza aglutinante de lo interno y lo externo, de la política y de la economía, son temas fundamentales para las acciones recíprocas entre las medidas de política, es también necesaria para comprender la relación entre los dos países.

Mario Ojeda describe la estructura dentro de la cual se dan las relaciones entre México y Estados Unidos, se caracterizan al menos, por tres elementos básicos: "1) *contigüidad territorial* (la cual crea implicaciones de carácter estratégico militar, significando para México una obvia limitación a su propia autonomía *de facto*); 2) *asimetría de poder* (lo cual significa que México es el socio débil

⁵⁵ Al respecto, véase Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, México frente a Estados Unidos ..., Op. cit., p. 190.

⁵⁶ Raúl Benítez Manaut, "Doctrina, historia y ...", Op. cit., p. 734.

⁵⁷ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 38.

de la relación), y 3) *dependencia económica y tecnológica de México respecto de los Estados Unidos* (lo cual significa una gran vulnerabilidad de México respecto de decisiones tomadas por el gobierno de Washington o por las empresas transnacionales).⁵⁸

La "relación especial" entre México y Estados Unidos estuvo marcada por grandes tensiones, principalmente en temas de migración, relaciones hemisféricas y narcotráfico, éstas diferencias separaron a los dos países, en tanto que su extrema dependencia los une. La relación no siempre ha sido fácil y es posible que nunca llegue a ser amistosa pero es inevitable.

Para Mario Ojeda, es obvio que el valor estratégico de la relación le ha dado a México una capacidad para negociar, a su vez, con los Estados Unidos, ciertas compensaciones a esta limitación que la vecindad le impone a su libertad de acción: una "relación especial" dentro de la "relación especial" ya otorgada a la América Latina en general.⁵⁹

A continuación se describirán brevemente los principales puntos de estos temas, que ilustran el grado de cooperación entre ambos países:

2.2.3.1 Migración

El fenómeno migratorio ha estado influido por las oportunidades de empleo, la distribución del ingreso y el nivel salarial, la carga del servicio de la deuda, una cuestión económica, por tanto, es para México un importante tema de política interna.

La migración laboral en masa de mexicanos a Estados Unidos se originó a finales del siglo XIX; surgió como tema de debate nacional en ambos países en los primeros años del siglo XX.

La contratación unilateral de trabajadores mexicanos agrícolas durante la Primera Guerra Mundial, tal vez sea el primer paso en que la migración fue objeto de medidas gubernamentales.

⁵⁸ Mario Ojeda, "El futuro de las relaciones entre México y Estados Unidos", en Carlos Tello y Clark Reynolds: *Las relaciones México ...*, Op. cit., p. 384.

⁵⁹ Véase, Mario Ojeda, *Alcances y límites ...*, Op. cit., p. 94.

Durante los primeros años de la Gran Depresión, fue expulsado un buen número de mexicanos que se habían introducido ilegalmente y otros en forma legal; los motivos de la coacción norteamericana eran abrir plazas de trabajo para sus nacionales y reducir la carga de manutención que soportaban los gobiernos estatal y federal.

En 1942, el gobierno mexicano aceptó una invitación de Estados Unidos para celebrar un acuerdo migratorio, con el propósito de administrar conjuntamente la migración de trabajadores agrícolas, posteriormente al término de la Segunda Guerra Mundial, el acuerdo fue renovado en agosto de 1951. Los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron un nuevo acuerdo sobre la contratación de trabajadores mexicanos, pero a la firma le precedieron meses de difíciles negociaciones,⁶⁰ mismo que se conoció como "Programa Bracero", hasta que Estados Unidos lo terminó unilateralmente en 1964.

Una aportación importante es la que hace el ex embajador Jeffrey Davidow, al señalar que "el rostro de Norteamérica comenzó a cambiar en 1965, cuando el congreso aprobó una vasta ley para reformar la inmigración, según la cual se eliminaba el trato preferencial dado a los inmigrantes europeos",⁶¹ abriendo el juego a otras minorías como los latinoamericanos, africanos y asiáticos.

2.2.3.2 Política exterior

La política interna es un condicionante en la política exterior de cualquier país. En México esta dualidad se ha reflejado en la alta incidencia de inconformidades con los Estados Unidos, particularmente en situaciones que los sectores radicales de la población -especialmente la juventud- han intervenido, "esto ha ocasionado que en las grandes decisiones nacionales el factor estadounidense esté ominosamente omnipresente y que se le considere con criterio preventivo".⁶²

⁶⁰ Véase, Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a ...*, *Op. cit.*, p. 195.

⁶¹ Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, p. 180.

⁶² Edmundo Hernández, "México-Estados Unidos, una amistad dispareja", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1984*, volumen V, primera parte, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Acatlán, 1985, p. 128.

El diplomático mexicano Claude Heller, hace un análisis muy importante al estudio de la participación de nuestro país, en los conflictos más significativos de la segunda mitad del siglo XX, donde la diplomacia mexicana consolidó sus principios en la materia al señalar que:

"El interés nacional de México 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. Después de la segunda guerra mundial, los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos definieron la posición de México en las diversas crisis de las relaciones interamericanas que opusieron a Estados Unidos con países de la región, como fueron los casos de Guatemala en 1954, Cuba desde 1960, la República Dominicana en 1965, Chile en 1970...",⁶³

Los conflictos en "Guatemala, Cuba y Santo Domingo, no llegaron a significar un rompimiento entre México y los Estados Unidos, lo cual llevó a algunos observadores a considerar que de hecho existía una "relación especial" entre los gobiernos de México y Washington.⁶⁴ Sin embargo, ciertas decisiones de Estados Unidos bruscas y unilaterales, llevaron a que, al finalizar el periodo bajo estudio, se empezara a poner en duda la existencia de esta singularidad con el trato con los Estados Unidos".⁶⁵

El movimiento revolucionario cubano fue un punto de cooperación de México con los Estados Unidos, tal como lo afirma el ex embajador Robert C. Hill (1957-1961):

⁶³ Claude Heller, "*Los principios de ...*", *Op. cit.*, p. 81.

⁶⁴ Otro aspecto sobresaliente de la política exterior en el sexenio de López Mateos es el acercamiento a los países no alineados. López Mateos visitó Egipto, India, Indonesia y Yugoslavia, y sostiene entrevistas con los grandes líderes del movimiento. Véase Mario Ojeda, *México: El surgimiento ...*, *Op. cit.*, p. 37.

⁶⁵ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a ...*, *Op. cit.*, p. 181.

"Trabajé muy de cerca con los representantes del FBI en México. Ellos fueron muy cooperativos con la Embajada. *Estaban allí con el completo entendimiento del Gobierno Mexicano. Las razones de su presencia en México eran bien conocidas por el Gobierno Mexicano...*"⁶⁶

Por otra parte, el ex presidente Cárdenas encabezó un mitin de protesta por la invasión a playa Girón, frente a Palacio Nacional el 18 de abril de 1961 y anunció su decisión de viajar a La Habana, para apoyar al régimen de Castro, aunque después rectificó, dejando de manifiesto que "México se mueve dentro de una realidad política concreta que le da el hecho de ser vecino directo de los Estados Unidos y de ser altamente dependiente de ese país".⁶⁷

En otra arista, se puede considerar que en "la postura mexicana frente al caso cubano, más que una razón de simpatía y solidaridad en defensa de su revolución gravitó un objetivo de defensa del principio de no intervención."⁶⁸ Esta negligencia pactada como lo refieren Rafael Fernández de Castro y Jorge Domínguez, era un acuerdo para que México mantuviera su casa en orden.⁶⁹

Muchos políticos mexicanos de la época consideraban que una "política exterior independiente frente a los Estados Unidos coadyuva a la estabilidad política interna al legitimar a un régimen que se ostenta como emanado de una revolución antiimperialista ante los nacionalistas, y tiende a desactivar gran parte de las críticas de la izquierda radical."⁷⁰

⁶⁶ Testimonio de Robert C. Hill, quien fuera embajador de Estados Unidos en México, ante la subcomisión senatorial norteamericana constituida para investigar la administración de la Ley de Seguridad Interna, en "*Communist Treta to the United States Through the Caribbean*", Committee on the Judiciary, United States Senate, Part 12, Washington, 12 de junio de 1961, p. 819. Citado en Mario Ojeda, *Alcances y límites ...*, *Op. cit.*, p. 67.

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 80.

⁶⁸ Mario Ojeda, *Alcances y límites ...*, *Op. cit.*, p. 81.

⁶⁹ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 38.

⁷⁰ Mario Ojeda, "*El futuro de ...*", *Op. cit.*, p. 403.

Es así como se crean y consolidan las principales características de la política exterior de México que reflejan, además del peso de nuestra cultura política, los factores históricos de primera importancia, condicionantes tanto de orden interno como externo más estrechamente ligados a las realidades concretas de cada uno de estos períodos de nuestra política exterior.

En los escenarios de la Guerra Fría, como lo señala Raúl Benítez Manaut, México se mantuvo al margen de la conflagración bipolar. Sin embargo, se logra redactar y firmar el Tratado de Tlatelolco (Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina), en febrero de 1967.⁷¹ El régimen político vivía un período de desmilitarización y consolidación de los liderazgos políticos civiles y México no se sumó a la "guerra contra el comunismo" que Estados Unidos generalizó en el hemisferio occidental.⁷²

Por lo anterior, la política exterior de México en este período podría caracterizarse como pasiva, defensiva y juricista.⁷³ Esto resultó evidente por la importancia para fortalecer el proceso productivo nacional y consolidar el llamado desarrollo estabilizador.

Para Mario Ojeda Gómez, la independencia relativa de la política exterior obedece "... a que México le resulta más difícil mantener su identidad como nación frente al país más poderoso del mundo, debido a la vecindad geográfica directa".⁷⁴

Los anteriores criterios influyeron para que México tuviera "una política exterior de no alineamiento, aunque de forma implícita, no fue necesario desarrollar un sistema de defensa de

⁷¹ Véase Raúl Benítez Manaut, "La Revolución Mexicana y la Seguridad Internacional", en Jaime Bailón Corres, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez, El Siglo de la Revolución Mexicana, Tomo II, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 2000, p. 284.

⁷² Ibíd., p. 278.

⁷³ Véase Mario Ojeda, México: El surgimiento ..., Op. cit., p. 30.

⁷⁴ Mario Ojeda, Alcances y límites ..., Op. cit., p. 86.

alta tecnología, debido a que nos encontramos bajo el 'paraguas de seguridad' de Estados Unidos".⁷⁵

2.2.3.3 Narcotráfico

Debido a la posición geográfica de México y sus condiciones propicias para el cultivo de narcóticos, los Estados Unidos siempre han deseado que la política mexicana contra las drogas se adhiera lo más posible a su actitud. Sin embargo, en su búsqueda de armonizar las políticas de ambos países se ha transgredido en múltiples ocasiones la soberanía mexicana.⁷⁶

En cuanto al narcotráfico -uno de los temas que más fricciones provocan en la relación-, no es posible pensar en el consumo de drogas en ciudades estadounidenses sin considerar el programa de erradicación de narcóticos en México, los factores que influyen en la demanda en Estados Unidos, las ganancias generadas por el tráfico y la corrupción que en ambos países se hace posible por las vastas sumas de dinero involucradas.

Otro obstáculo para la cooperación es que la relación no es cálida; el estilo de los intercambios gubernamentales es formal. Esto parece inevitable; Estados Unidos es una potencia mundial, mientras que México es un país en desarrollo.

Por lo que respecta a los inicios de la problemática del narcotráfico, Raúl Benítez comenta que la prohibición del consumo de drogas provino de Estados Unidos. Ello se debió al aumento del comercio de estas sustancias desde el oriente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, lo que se consideró una amenaza para las costumbres y valores de una sociedad puritana y conservadora.⁷⁷

A propuesta del gobierno de Estados Unidos, la Convención Internacional del Opio de 1912, formuló el principio fundamental del régimen internacional del control de drogas: limitar la producción y el consumo de narcóticos exclusivamente para

⁷⁵ Raúl Benítez Manaut, "La Revolución Mexicana ...", *Op. cit.*, p. 281.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 373.

⁷⁷ Véase Raúl Benítez Manaut, "El cáncer del narcotráfico hacia el siglo XXI", en Mauricio de María y Campos y Georgina Sánchez, (editores), *¿Estamos Unidos Mexicanos?*, Editorial Planeta Mexicana, México, 2001, p. 403.

propósitos médicos y científicos, estableciendo así un régimen prohibicionista contra la producción, distribución y ventas no autorizadas de opio.

Desde que los Estados Unidos convencieron al presidente Francisco I. Madero, de que suscribiera la Convención Internacional de La Haya de 1912, han tratado continuamente de adaptar la política mexicana contra las drogas a sus propias normas, ya sea mediante acuerdos bilaterales o multilaterales.

Como resultado de la Convención de La Haya, México impuso controles sobre el cultivo ilícito del opio. Nuestro país no asistió a la Conferencia del Opio de Ginebra (1924-1925), pero estableció medidas de control rígidas que implicaban una aceptación tácita de la política internacional de penalización.⁷⁸

Entre 1920 y 1940, la mayor parte de las actividades de control de drogas realizadas por el gobierno mexicano se centraron en la prohibición de flujos ilegales en la frontera.⁷⁹

El cultivo y tráfico de drogas aumentaron después de la Segunda Guerra Mundial y fue entonces cuando México lanzó su primera campaña de combate al narcotráfico a nivel nacional.⁸⁰

Sin embargo, cabe destacar que esta campaña fue iniciada y lanzada después de que las presiones se incrementaron. La campaña fue ineficiente y los Estados Unidos protestaron ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, por lo que consideraban negligencia del gobierno mexicano.

⁷⁸ Clint E. Smith, *La frontera desaparece*, *Op. cit.*, p. 111.

⁷⁹ Véase Jorge Bustamante, "Migración indocumentada y seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (compiladores), *En busca de ...*, *Op. cit.*, pp. 340-366.

⁸⁰ Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos promovió el cultivo de la amapola en Sinaloa, debido a sus cualidades para reducir las dolencias de los soldados en los frentes de guerra. Los propios ex soldados del ejército de Estados Unidos se volvieron los generadores de la demanda. Posteriormente, el mismo cultivo que impulsaron se declaró ilegal y comenzó una era de estrategias fracasadas para intentar lograr la llamada "rotación de cultivos". Véase, Raúl Benítez Manaut, "El cáncer de ...", *Op. cit.*, p. 404.

Cuando nuestro país se comprometió a intensificar sus esfuerzos Estados Unidos retiró su protesta, los programas antidrogas mexicanos en esa época, se enfocaron en las actividades de intercepción sobre todo en la frontera Norte del país, como medida para disuadir al gobierno estadounidense de realizar expediciones punitivas unilaterales en territorio mexicano. Además esta colaboración ha sido la más amplia y prolongada que la de cualquier otro país.⁸¹ La pauta de presión respuesta de la política antinarcóticos de Estados Unidos y México se puede considerar que data de esa época.⁸²

En enero de 1961, un informe interdepartamental indicaba que la gran mayoría de los estupefacientes ilícitos que se encontraban en el mercado estadounidense provenían de México.⁸³

Por lo anterior, Washington comenzó a proporcionar el equipo necesario para llevar a cabo una campaña efectiva, y aunque sus resultados fueron positivos, México seguía siendo el mayor abastecedor en el mercado estadounidense de drogas, por lo que hacia 1969 la presión diplomática de Washington se intensificó y culminó con el lanzamiento el 21 de septiembre de ese año, de la Operación Intercepción,⁸⁴ diseñada para detener la entrada de marihuana a Estados Unidos y terminando así con otra porción de "relación especial" con México.⁸⁵

⁸¹ Gregory F. Traverton, "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos", en Riordan Roett, México y Estados Unidos el manejo de la relación, Siglo XXI, México, 1989, p. 286.

⁸² Richard B. Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en Guadalupe González y Martha Tienda, (coordinadoras), México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, Fondo de Cultura Económica, México, p. 99.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ La Operación Intercepción fue el virtual cierre de la frontera entre ambos países decretado por Richard Nixon en 1969. Según la administración norteamericana, México no estaba haciendo lo suficiente por detener el tráfico de drogas hacia los Estados Unidos. Véase Jorge G. Castañeda, y Robert A. Pastor, Límites en la ..., Op. cit., p. 165. También, véase Richard B. Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en Guadalupe González y Martha Tienda, (coordinadoras), México y Estados Unidos ..., Op. cit., p. 99.

⁸⁵ Véase Mario Ojeda, México: El surgimiento ..., Op. cit., p. 37.

La estrategia fue instrumentada de manera unilateral y para inducir a México hacia la cooperación utilizaron el chantaje económico. El 11 de octubre de 1969, esta operación fue sustituida por la Operación Cooperación que constituyó un arreglo binacional diseñado para guardar las apariencias y produjo varios desarrollos positivos ulteriores, el esfuerzo binacional de México y Estados Unidos contra las drogas pareció mejorar año con año hasta 1985.⁸⁶

El primer factor que impulsó a las autoridades estadounidenses a considerar un cambio de estrategia en materia de narcotráfico, fue el reconocimiento de que el reducir la entrada de drogas al territorio no se había conseguido. Este reconocimiento llevó a evaluar los programas que contenía la estrategia general anterior de combate a las drogas, con lo que se concluyó que dichos programas no habían sido eficaces.

Un ejemplo concreto de los programas tradicionales para el combate a las drogas, han sido las campañas de erradicación de cultivos de los países productores de estupefacientes, financiadas en gran parte por las autoridades estadounidenses.⁸⁷ Además de que esos programas no dieron los resultados esperados, provocaron efectos adversos en los países en que se aplicaron. Las campañas de erradicación de cultivos dieron origen al surgimiento de la violencia y el descontento entre los campesinos, cuya subsistencia depende de los cultivos.⁸⁸

El análisis de los efectos negativos llevó a las autoridades a determinar que los intereses estadounidenses no estaban avanzando mediante la estrategia de lucha contra el narcotráfico y que resultaba obvia la urgencia de adoptar un nuevo enfoque.

Como resultado de la revisión de los programas, se propuso el cambio de la visión tradicional de un mundo dividido entre países productores y países consumidores. En este contexto fue necesario analizar minuciosamente el papel de México, no sólo como productor sino también como punto de tránsito para el tráfico de drogas hacia territorio estadounidense.

⁸⁶ Richard B. Craig, "La política antidrogas ...", *Op. cit.*, p. 100.

⁸⁷ Clint E. Smith, *La frontera desaparece ...*, *Op. cit.*, p. 10.

⁸⁸ *Ibidem.*

2.2.4 La estrategia recurrente del cambio 1970-1994

2.2.4.1 1970-1976

El nuevo activismo de la política exterior de México tuvo su origen en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez. De esta nueva praxis internacional, la relación con los Estados Unidos cambió por dos aspectos fundamentales. El primero, fue por el desacuerdo con los Estados Unidos al impuesto del 10% aplicado en agosto de 1971 a todas las importaciones estadounidenses y el segundo, por un activismo desconocido en la actuación internacional de México, dando así por terminada la llamada "relación especial" entre ambos países.

Para la administración del presidente Echeverría, buscar nuevos mercados para los productos mexicanos fue la palanca para promover el desarrollo del país, sin embargo, la sobretasa fiscal a todas las importaciones aprobada por el presidente Richard Nixon, tomó por sorpresa al gobierno mexicano y puso al descubierto la gran vulnerabilidad del país frente a las acciones unilaterales de los Estados Unidos.⁸⁹

Apegado a una conducta histórica, el gobierno mexicano buscó seguir los lineamientos de la "relación especial" y de la buena vecindad, solicitando una excepción ante tales políticas, sin conseguirlo. Para el ex senador George Mc Govern "la relación especial, que muchos funcionarios norteamericanos preconizan para tratar con México, es una trampa. Es simplemente el otro nombre de la dependencia. México debe rechazarla."⁹⁰

Otro aspecto fundamental, fue romper el aislacionismo del país. Esta nueva posición doctrinaria constituyó un viraje profundo de la política exterior, en el sentido de que sacó al país de su prolongado letargo.⁹¹ La defensa del pluralismo ideológico se consolidó en poco tiempo como una de las características centrales de la nueva política exterior. En octubre de 1971, Echeverría llevó

⁸⁹ Véase Mario Ojeda, *México: El surgimiento...*, *Op. cit.*, p. 37.

⁹⁰ Rafael Rodríguez Castañeda, "México debe resistir las presiones por su petróleo", en *Proceso*, No. 130, México, 30 de abril de 1979, p. 14.

⁹¹ *Ibid.*, p. 72.

al cabo su primer viaje al exterior; en esa ocasión visitó la Organización de las Naciones Unidas.

Este viaje fue como la señal de arranque para una serie de giras que lo llevaron prácticamente a todos los confines del globo.⁹² El presidente "Echeverría trató de ampliar el horizonte económico y político de México; para ello viajó por 36 países, se entrevistó con 64 jefes de Estado e intercambió representantes diplomáticos con 67 naciones".⁹³ Es importante recordar que el equilibrio de fuerzas en el orden internacional en los años setenta tiende hacia la multipolaridad, pero en términos políticos y económicos.⁹⁴

Este nuevo rol de participación pretendía diversificar la dependencia y precipitar cambios en el sistema internacional que lo volvieran más justo y equitativo para las naciones del tercer mundo,⁹⁵ o lo que se ha dado en llamar el Nuevo Orden Económico Internacional.⁹⁶ Para esto se establecieron una serie de lazos con naciones en vías de desarrollo y el presidente Echeverría hizo uso extensivo de los foros internacionales para difundir de sus mensajes de transformación internacional.⁹⁷

La relación bilateral en el sexenio 1970-76 tuvo muchos desacuerdos políticos, pero también mantuvo ciertos momentos de cooperación, sobre todo en materia de narcotráfico y de seguridad nacional.⁹⁸ Al respecto, Sergio Aguayo opina:

⁹² Ibidem.

⁹³ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, México frente a ..., Op. cit., p. 214.

⁹⁴ Mario Ojeda, Alcances y límites ..., Op. cit., p. 170.

⁹⁵ Sobre el tema véase, Louis Henkin, Derecho y política exterior de las naciones, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1986, capítulo 6.

⁹⁶ El 12 de diciembre de 1974, la XXIV Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la iniciativa del presidente Echeverría la llamada "Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados", concebida para la defensa de la soberanía económica de los países en desarrollo y la regulación de las relaciones económicas internacionales sobre bases de mayor justicia y equidad. Sobre la actividad tercermundista de Echeverría véase Eugenio Anguiano, "México y el tercer mundo", en Rosario Green (compiladora), Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977, México, El Colegio de México, México, 1977, p. 3.

⁹⁷ Una de las descripciones mejor logradas del activismo internacional del presidente Echeverría, está en el trabajo de Mario Ojeda, México: el surgimiento..., Op. cit., capítulo II.

"En Estados Unidos se insiste en que el papel de México en el tráfico de drogas es un problema de seguridad nacional para Estados Unidos. Para los mexicanos, el consumo de estupefacientes en Estados Unidos es lo que ha creado un problema de seguridad nacional para México".⁹⁹

Por encima del gravamen a las importaciones, las cuestiones más relevantes en el plano bilateral, eran en buena medida una herencia de administraciones anteriores. Destacaban por ejemplo, la salinidad del Río Colorado y la mano de obra migrante.

El descubrimiento de importantes reservas petroleras en el Sureste del país, le otorgó a México un gran respaldo en sus negociaciones con Estados Unidos al final del sexenio de Echeverría,¹⁰⁰ el cual le sirvió para plantear al menos, un nuevo acuerdo bracero en los momentos en que las consecuencias del boicot petrolero árabe sobre la economía estadounidense eran evidentes.

Para algunos analistas la estrategia de Echeverría guardaba cierto equilibrio pragmático: "Nunca hubo un rompimiento abierto. Echeverría fue cuidadoso en ir demasiado lejos, y Washington tuvo cuidado de controlarse... Ambos sonreían en público pero las relaciones no eran buenas".¹⁰¹

⁹⁸ Para Luis Herrera Lasso y Guadalupe González la seguridad nacional es "el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales, y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación..." Véase, Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En busca de ...*, *Op. cit.*, p. 391.

⁹⁹ Sergio Aguayo, "México en transición y Estados Unidos: ¿Un problema de percepciones o de Seguridad Nacional?", en Riordan Roett, (compilador) *México y Estados Unidos ...*, *Op. cit.*, p. 218.

¹⁰⁰ "Treinta y cinco años después de que el Presidente Cárdenas nacionalizara la industria del petrolera en 1938, México había llegado a importar petróleo. El brusco aumento en los precios del petróleo a mediados de la década de 1970 impulsó a PEMEX a intensificar sus exportaciones, y para 1976 los tecnócratas habían empezado a darse cuenta de que las reservas de México eran mucho mayores de lo que nadie había pensado." Véase Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la ...*, *Op. cit.*, p. 132.

¹⁰¹ John M. Goshko, "Nueva Fase amistosa México-Estados Unidos", en *Excélsior*, 13 de enero de 1977.

2.2.4.2 1976-82

El activismo en el ámbito internacional de los primeros dos años, sufrió un abandono para buscar un nuevo entendimiento con los Estados Unidos, similar al de la "relación especial", basada en la inevitabilidad de la dependencia norteamericana.

En la administración de Echeverría se buscó diversificar las relaciones políticas y económicas del país, sin embargo, después de la devaluación del mes de septiembre de 1976, el país dependía aún más del exterior.

José López Portillo y Pacheco asume la presidencia de la República, en medio de una severa crisis económica. En su período presidencial claramente se definen dos aristas:

En la primera se busca regresar a la bilateralidad acostumbrada, para tratar de solucionar los problemas de orden financiero, pues se necesitaba del apoyo norteamericano en los meses que siguieron a la devaluación del peso en 1976. Algunos de los aspectos más relevantes de la situación que asumió el nuevo gobierno, se relacionaron con los compromisos financieros contraídos, que generaban una clara dependencia de México en ese terreno frente al gobierno de Estados Unidos, su banca privada y sus proveedores.

La segunda se caracterizó por el aumento de las reservas petroleras, así la política exterior adquirió una nueva dimensión, caracterizada por la independencia relativa de México en temas internacionales en los conflictos centroamericanos.

El gobierno mexicano sabía que su vecino estadounidense, jugaba un papel destacado, en la búsqueda de nuevas alternativas para solucionar sus problemas financieros. Sin duda la economía fue mejorando significativamente, gracias a las grandes expectativas creadas por las reservas del petróleo, pues para el ex senador Edward Kennedy eran "la mejor noticia de la década en particular para Estados Unidos".¹⁰²

¹⁰² Rafael Rodríguez Castañeda, "México ofreció 40,000 barriles de petróleo al día más baratos que la OPEP", en *Proceso*, No. 119, México, 12 de febrero de 1979, p. 6.

Como resultado del buen entendimiento entre los presidentes López Portillo y James Earl Carter Jr. al principio de su relación, se logran hacer grandes abastecimientos del petróleo mexicano en las reservas estratégicas de los Estados Unidos,¹⁰³ y también el presidente Carter ordena elaborar el *Presidential Review Memorandum* (PRM) número 41, cuyo objetivo central era desarrollar un enfoque coordinado y bien integrado sobre cada uno de los principales problemas de Estados Unidos con nuestro país, aunque después el gobierno norteamericano se negó a cumplir una serie de compromisos para comprar grandes cantidades de gas mexicano al precio establecido, causando una gran inconformidad al presidente López Portillo, quien en febrero de 1979, durante una recepción en honor de su homólogo en la Ciudad de México, lo recriminó así:

"entre vecinos permanentes y no ocasionales, las medidas sorpresivas o el súbito engaño o el abuso son frutos ponzoñosos que tarde o temprano tienen efectos reversivos."¹⁰⁴

El descubrimiento de enormes reservas petroleras,¹⁰⁵ le brindó a la administración del presidente López Portillo, la fuerza necesaria para ganar credibilidad interna y proyectar un modelo más firme de política exterior orientada a objetivos concretos. Uno de ellos fue la búsqueda de alternativas a la crisis de Centroamérica, "iniciado con el derrocamiento del gobierno militar de Nicaragua y el ascenso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1979, acercó a las fronteras del Sur de México elementos de gran inestabilidad geopolítica, que no se habían visto desde la Crisis de los Misiles en 1962".¹⁰⁶

¹⁰³ Véase Claudia Franco, Las ventas de petróleo crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de Estados Unidos, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1986.

¹⁰⁴ Véase, Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, México frente a ..., *Op. cit.*, p. 222.

¹⁰⁵ Véase, Mario Ojeda, "El poder negociador del petróleo: el caso de México", en Foro Internacional, volumen XXXI, No. 1, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 1980.

¹⁰⁶ Raúl Benítez Manaut, "La Revolución Mexicana ...", *Op. cit.*, p. 288.

Como resultado del buen entendimiento entre los presidentes López Portillo y James Earl Carter Jr. al principio de su relación, se logran hacer grandes abastecimientos del petróleo mexicano en las reservas estratégicas de los Estados Unidos,¹⁰³ y también el presidente Carter ordena elaborar el *Presidential Review Memorandum* (PRM) número 41, cuyo objetivo central era desarrollar un enfoque coordinado y bien integrado sobre cada uno de los principales problemas de Estados Unidos con nuestro país, aunque después el gobierno norteamericano se negó a cumplir una serie de compromisos para comprar grandes cantidades de gas mexicano al precio establecido, causando una gran inconformidad al presidente López Portillo, quien en febrero de 1979, durante una recepción en honor de su homólogo en la Ciudad de México, lo recriminó así:

"entre vecinos permanentes y no ocasionales, las medidas sorpresivas o el súbito engaño o el abuso son frutos ponzoñosos que tarde o temprano tienen efectos reversivos."¹⁰⁴

El descubrimiento de enormes reservas petroleras,¹⁰⁵ le brindó a la administración del presidente López Portillo, la fuerza necesaria para ganar credibilidad interna y proyectar un modelo más firme de política exterior orientada a objetivos concretos. Uno de ellos fue la búsqueda de alternativas a la crisis de Centroamérica, "iniciado con el derrocamiento del gobierno militar de Nicaragua y el ascenso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1979, acercó a las fronteras del Sur de México elementos de gran inestabilidad geopolítica, que no se habían visto desde la Crisis de los Misiles en 1962".¹⁰⁶

¹⁰³ Véase Claudia Franco, Las ventas de petróleo crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de Estados Unidos, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1986.

¹⁰⁴ Véase, Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, México frente a ..., *Op. cit.*, p. 222.

¹⁰⁵ Véase, Mario Ojeda, "El poder negociador del petróleo: el caso de México", en Foro Internacional, volumen XXXI, No. 1, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 1980.

¹⁰⁶ Raúl Benítez Manaut, "La Revolución Mexicana ...", *Op. cit.*, p. 288.

Como lo señala Jorge G. Castañeda Gutman, la participación de México en los procesos centroamericanos mostraron el camino para una política exterior asertiva y ambiciosa, que se libera de la camisa de fuerza que representa la defensa de los principios por sí mismos, permitiéndole a México involucrarse directamente en un problema que lo afectaba, la inestabilidad centroamericana.¹⁰⁷

El régimen apoyó activamente la Revolución Sandinista, "parecía indicar que México estaba dispuesto a sacrificar su tradicional orientación jurídicista por el compromiso político abierto".¹⁰⁸ Fue un período de innovación doctrinaria, ya que las posiciones asumidas se alejaban de la posición principal que había defendido tradicionalmente.¹⁰⁹

Además, decidió reconocer, junto con el gobierno de Francia, al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en 1981,¹¹⁰ "dándole a este último una legitimación y una estatura internacional que de otro modo nunca hubiera alcanzado."¹¹¹ Esta medida fue entendida en Washington, como una nueva diferencia en la relación bilateral.

La diplomacia mexicana hacia Centroamérica "se sustentó en el hecho de que el país tenía intereses legítimos que defender en Centroamérica, bajo la premisa de que el quebrantamiento del derecho internacional"¹¹² y ello aumentó el prestigio internacional del país, además derivó en una capacidad mayor de negociación frente a Estados Unidos.

¹⁰⁷ Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la ...*, *Op. cit.*, p. 224.

¹⁰⁸ Mario Ojeda, *México: el surgimiento ...*, *Op. cit.*, p. 137.

¹⁰⁹ Claude Heller, "Los principios de ...", *Op. cit.*, p. 81.

¹¹⁰ La Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador en 1981 constituyó un hito, siendo la primera vez que el gobierno mexicano se pronunciaba abiertamente sobre un conflicto armado interno, proponiendo explícitamente la vía de una solución negociada mediante el reconocimiento de la guerrilla, el FMLN, y su frente diplomático, el FDR, como una fuerza política representativa, y el establecimiento del diálogo del gobierno con la guerrilla como único medio para poner fin al conflicto armado en ese país. *Ibíd.*, p. 82.

¹¹¹ Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la ...*, *Op. cit.*, p. 227.

¹¹² Claude Heller, "Los principios de ...", *Op. cit.*, p. 82.

De esta manera, el activismo de la política exterior vinculó dos aspectos fundamentales: el peso político de México a nivel regional, y aislar un enfrentamiento político-económico con los Estados Unidos, dada la inestabilidad financiera que sufrió el Estado mexicano al final del sexenio.¹¹³

Cabe destacar que a partir de 1981, el aumento mundial en las tasas de interés marcó el fin del breve período de autonomía financiera del cual el Estado mexicano había disfrutado. Ello produjo una caída abrupta en la capacidad del gobierno para enfrentar las tensiones que aumentaban entre crecimiento y soberanía.¹¹⁴

Mario Ojeda realiza un análisis muy preciso de los balances en la relación bilateral, al señalar que:

"Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, más no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aún importante para los Estados Unidos, no lo es para el país."¹¹⁵

El ex canciller Jorge Castañeda Álvarez y de la Rosa, señaló que en los difíciles años por venir, México debería seguir una política exterior de poco ruido.¹¹⁶ En consecuencia, -como señala

¹¹³ Véase, Joseph Kraft, "The Mexican Rescue", in Special Supplement to Mexico City News, august 31, 1984.

¹¹⁴ Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma política y reestructuración de la política exterior de México", La política exterior de México, enfoques para su análisis, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, p. 93.

¹¹⁵ Mario Ojeda, Alcances y límites ..., Op. cit., p. 93.

¹¹⁶ Cabe recordar la Conferencia de Cancún, que en 1981 congregó a veintidós jefes de Estado y de gobierno con el objetivo de lograr mejor comprensión de los problemas de cooperación y desarrollo y dar impulso a las negociaciones globales, las cuales, a fin de lograr acuerdos integrados en materia de comercio, energía, alimentación y finanzas, venían siendo promovidas por los países del Grupo de los 77 en las Naciones Unidas. Véase, Olga Pellicer, "Política ante el resurgimiento de las hegemonías", en Humberto Garza Elizondo (compilador) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1986, p. 41.

Jorge Chabat- la política exterior de López Portillo buscó influir en sus relaciones con Estados Unidos, a través del poder negociador del petróleo.¹¹⁷

2.2.4.3 1982-88

En los primeros años de la década de los ochenta, varios países de distintas regiones del mundo tuvieron "un auge económico en el mismo momento en que América Latina se hundía en una grave depresión económica que duró hasta finales de la década".¹¹⁸

En 1982, el país parecía encontrarse, en la percepción norteamericana, "al borde del precipicio", tanto financiero como político.¹¹⁹ Después, el flamante gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado asumió serias precauciones en su relación con los Estados Unidos. Ronald Wilson Reagan había relevado en el cargo a James Carter y las primeras señales de su administración no eran las mejores para México.¹²⁰

El orden en las finanzas públicas fue vital para consolidar el proyecto de Miguel de la Madrid, se enfocó notablemente en el aspecto económico, se permitió la elaboración de un esquema donde el recorte al presupuesto y la reconversión de la industria, jugaron la parte esencial de la estrategia por hacer al país más dinámico y competitivo. Al respecto, Lorenzo Meyer opina que:

"La crisis económica de 1982 ya no pudo ser tratada como un mero desajuste en un proceso de desarrollo fundamentalmente bien encaminado, sino que debió enfrentarse como la etapa terminal de un modelo de desarrollo, el de la sustitución de importaciones

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 106.

¹¹⁸ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 12.

¹¹⁹ Carlos Rico, "Relaciones México-Estados Unidos y paradoja del precipicio", en Humberto Garza Elizondo (compilador) *Fundamentos y prioridades ...*, *Op. cit.*, p. 64.

¹²⁰ Contrariamente a la opinión generalizada, la nueva administración republicana no era igual que la anterior. Durante el gobierno de Reagan, México y Estados Unidos estuvieron en desacuerdo permanente sobre temas macroeconómicos y de política exterior. Washington consideraba al país vecino como poco cooperador, e incluso abiertamente hostil a su guerra contra el comunismo en Centroamérica.

dentro de un mercado protegido surtido por una industria ineficiente."¹²¹

Sin embargo, entre 1983 y 1986, la vulnerabilidad del Estado mexicano frente a la comunidad financiera internacional, se vio amortiguada por el control directo sobre los considerables ingresos generados por las exportaciones petroleras. A partir de 1985, sin embargo, los precios internacionales del petróleo empezaron a caer hasta que, en 1986, la caída se convirtió en desplome.

Con la crisis, desaparecieron las condiciones que en el pasado favorecieron una política exterior activa (con su deformación, el activismo), politizada y con disposición para asumir grandes compromisos y riesgos. La crisis de la década de 1980 en el comercio, el narcotráfico, las migraciones y las políticas hacia Centroamérica forzaron a ambos gobiernos a buscar nuevas formas para relacionarse.¹²²

Pero no fue sino hasta el agravamiento de la crisis de 1985, cuando se puso en marcha una reforma económica tendiente a liberalizar el aparato productivo. La punta de lanza de estas reformas económicas fue el desmantelamiento del proteccionismo comercial.

La participación de nuestro país en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1985, reforzó la estrategia del cambio estructural y el divorcio con los postulados de la Revolución Mexicana, tan mencionados por todos los gobiernos anteriores. Al respecto Blanca Heredia señala que:

"Al acelerarse el proceso de internacionalización de la economía, la distinción entre lo interno y lo exterior se vuelve cada vez más borrosa. La política interna sigue captando la mayor parte de la atención y los recursos, pero refleja la nueva situación porque el medio internacional aparece

¹²¹ Lorenzo Meyer, "La Construcción Histórica de la Soberanía y del Nacionalismo Mexicano", en Ilán Bizberg, (compilador) México ante el fin de la Guerra Fría, El Colegio de México, México, 1998, pp. 94-95.

¹²² Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 25.

como factor omnipresente de la definición de sus objetivos, sus límites y sus posibilidades".¹²³

Ante el nuevo escenario económico internacional, la relación bilateral entró en una nueva faceta. Los analistas Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, la puntualizan en 4 aspectos: centroamérica, narcotráfico, migración y lo que se llamó la agenda informal, es decir los problemas internos del sistema político mexicano.¹²⁴

Las divergencias se ahondaron en torno del papel de México en Centroamérica, ya que el gobierno de Miguel de la Madrid jugaba un rol preponderante desde la creación del Grupo de Contadora¹²⁵ para buscar la pacificación en la región, proponiendo un conjunto de alternativas para contrarrestar la política intervencionista de Washington.

Esta posición mexicana no tuvo un buen recibimiento en la administración de Reagan, ya que la consideraba un acto contrario a los intereses norteamericanos. México, junto con los países del Grupo Contadora, "se ganó el apoyo casi universal de la comunidad internacional",¹²⁶ por lo que el tono general de la relación bilateral sufrió un cambio súbito: de la negligencia negociada al conflicto.¹²⁷

Poco a poco la participación de México en el grupo se fue opacando, los problemas macroeconómicos que la administración delamadridista padecía hicieron su efecto. El *Newsweek*, lo resumió de la siguiente forma: "El precio de continuar la ayuda económica a México es el apoyo a las políticas de Washington en

¹²³ Blanca Heredia, "Relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza Elizondo (compilador) *Fundamentos y prioridades ...*, Op. cit., p. 124.

¹²⁴ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a ...*, Op. cit., p. 227.

¹²⁵ La crisis centroamericana y la política norteamericana hacia la región en la segunda mitad de 1982, dieron amplios motivos a Colombia, México, Panamá y Venezuela, para diseñar y promover el juego alternativo de estrategias políticas, con el fin de resolver la crisis a través de negociaciones diplomáticas.

¹²⁶ Mario Ojeda, *México: el surgimiento ...*, Op. cit., p. 216.

¹²⁷ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, Op. cit., p. 41.

Centroamérica",¹²⁸ pronto Contadora dejó de ser la posibilidad real de lograr la paz mediante la concertación y el diálogo entre las partes en conflicto.

La relación bilateral tuvo un momento de gran tensión en 1985, por el secuestro y asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar. El deterioro marcado de la imagen del gobierno en los círculos políticos y financieros de Estados Unidos, fue el resultado de esta acción que tuvo un costo muy alto para el gobierno mexicano.¹²⁹

El caso Camarena tuvo un gran impacto en la relación bilateral en 1986, por ejemplo la "Ley para el Control de Drogas" que creó el proceso de certificación de la cooperación en la lucha contra las drogas, la cual facultaba al Congreso de Estados Unidos a revisar anualmente la medida de cooperación de otros países incluido México; e incluso a revocar la decisión presidencial de certificación e imponer sanciones."¹³⁰

Para Rafael Fernández de Castro, las críticas del congresista Jesse Helms -a las que calificó, de autoritarias, arrogantes y carentes de sofisticación- lo habían convertido "en el villano favorito del nacionalismo mexicano de las últimas dos décadas"¹³¹ marcando el momento más difícil en el manejo de la relación.¹³²

Las audiencias Helms tuvieron la participación de varios funcionarios connotados¹³³ que se ocuparon principalmente de la inviabilidad del sistema político mexicano que, en su parecer el cáncer de la corrupción lo estaba aniquilando; incluso un

¹²⁸ Newsweek, 2 de abril de 1984. Citado en Mario Ojeda, México: el surgimiento de una política exterior activa, Op. cit., p. 210.

¹²⁹ Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, México frente a ..., Op. cit., p. 228.

¹³⁰ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 167.

¹³¹ Jeffrey Davidow, El oso y ..., Op. cit., p. 295.

¹³² Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, Límites en la ..., Op. cit., pp. 177-178.

¹³³ En las "Audiencias Helms", participaron funcionarios como el Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, el Comisionado de Aduanas del Departamento del Tesoro, William Von Raab y el Administrador de la Agencia para el Control de Narcotráfico, David Westrate.

columnista de "The Washington Post", Jack Anderson, afirmó que De la Madrid era un millonario con una cuenta secreta en un banco suizo".¹³⁴

Las declaraciones de importantes funcionarios como el secretario de Estado, George Schultz y el procurador general, Edwin Mease, manifestaron que era necesario mantener relaciones cordiales con el gobierno mexicano, el respeto a las instituciones mexicanas y el reconocimiento a los esfuerzos realizados por el país y se avocaron a contribuir a la solución de los problemas económicos de México, dando inicio a una etapa en el mejoramiento de la relación bilateral.

Al respecto, Enrique Berruga Filloy reflexiona que "el reordenamiento económico interno y el avance genuino de la democracia del país constituyen factores esenciales para fortalecer la política exterior de México".¹³⁵

Al final del sexenio de Miguel de la Madrid, se hizo evidente que los asuntos económicos, habían ganado importancia en la agenda bilateral: la reestructuración de la deuda externa, la entrada en el GATT y la negociación de numerosos acuerdos comerciales bilaterales hicieron que los organismos económicos pasaran a ser actores centrales en las relaciones entre México y los Estados Unidos.¹³⁶

Como resultado de la problemática expuesta en la relación bilateral, "especialmente en el comercio, el narcotráfico, las migraciones o la política hacia Centroamérica forzaron a ambos gobiernos a buscar formas nuevas para relacionarse".¹³⁷ Evidentemente que el nuevo modelo de desarrollo económico, cuyas bases se construyeron en este período, abrió la posibilidad de internacionalizar más la economía mexicana, lo que tiempo

¹³⁴ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 153.

¹³⁵ Jorge Chabat, "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto Garza Elizondo (compilador) Fundamentos y prioridades ..., Op. cit., p. 113.

¹³⁶ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 158.

¹³⁷ Ibíd., p. 25.

después se comprobaría con una mayor integración de ésta con los Estados Unidos, mediante la negociación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio.

2.2.4.4 1988-94

Con el ascenso a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y su grupo de economistas en diciembre de 1988, el cambio económico se aceleró y profundizó.¹³⁸ Se puso en práctica la "economización" de la política exterior de México, que básicamente consistía en el crecimiento económico sostenido, que se manifestó para privilegiar el libre mercado.¹³⁹ El Tratado de Libre Comercio (TLC) fue la gran estrategia política que resultaba la mejor opción, ante la falta de otras alternativas factibles para el desarrollo económico de México.¹⁴⁰ Bernardo Sepúlveda Amor, estudioso de la política exterior de México, lo ejemplifica de la siguiente manera:

"La política exterior entendida en su sentido más amplio como todo el espacio que comprende la acción internacional del Estado mexicano, se convirtió así en un instrumento destinado a apuntalar un proyecto de desarrollo, centrado en la economía de mercado, que depositaba en la negociación económica internacional un peso considerable...Pero el punto de inflexión en esta nueva estrategia es la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), instrumento que a partir de 1994 ha ejercido una influencia determinable en el comportamiento económico mexicano y en su relación con el exterior".¹⁴¹

¹³⁸ Lorenzo Meyer, "La Construcción Histórica ...", *Op. cit.*, p. 95.

¹³⁹ Véase Jorge Chabat, "México foreign policy in 1990: Electoral sovereignty and integration with the United States", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, winter of 1990, pp. 2-5.

¹⁴⁰ El TLCAN se ofrece en México como una alternativa ante las dificultades para seguir creciendo con el modelo anterior. Véase Bertha E. Luján, "El Tratado de Libre Comercio tres años después", en *Revista del Senado de la República*, No. 7, abril-junio de 1997, LVI Legislatura, volumen 3, p. 160.

¹⁴¹ Bernardo Sepúlveda Amor, "Las definiciones de la política exterior", en Rafael Fernández de Castro, (coordinador) *México en el mundo, los desafíos para México en 2001*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001, p. 20.

Un cambio de visión y actitud de los presidentes Salinas-Bush, fue la institucionalización de los asuntos intergubernamentales, el esfuerzo bilateral más serio que se realizó para manejar la relación entre ambos países y principalmente fomentar el libre comercio.¹⁴²

El TLC fue propuesto originalmente por el presidente Carlos Salinas de Gortari. Este punto debe enfatizarse para contrarrestar la impresión negativa de que el TLC es, de alguna manera, resultado del desequilibrio de poder entre México y Estados Unidos, o una imposición de éste hacia nuestro país, ya que la estrategia mexicana con el exterior evolucionó con los cambios que se produjeron en el país, convirtiéndose su política exterior en un elemento central para la ejecución de la nueva estrategia económica.¹⁴³

Los objetivos del TLC eran facilitar el comercio, aumentar las inversiones y en general como un elemento esencial, mejorar la competitividad internacional de las compañías mexicanas, canadienses y estadounidenses.¹⁴⁴

Las negociaciones reflejaron de alguna manera la asimetría de poder entre México y Estados Unidos. Canadá desempeñó un papel integral en el proceso, apoyando en ocasiones a México o Estados Unidos. En las negociaciones se llegó al entendimiento de que la cuestión de la asimetría debería ser tratada en términos de la implantación gradual del acuerdo.

La abrumadora propaganda gubernamental que presentó al TLC como un gigantesco paso hacia la modernización, combinada con la importancia política suprema que el presidente Salinas confirió a su iniciativa, produjo un reforzamiento de las tradicionales limitaciones autoritarias al flujo de la información y a la libertad de expresión en México.¹⁴⁵

¹⁴² Véase, Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 174.

¹⁴³ Bernardo Sepúlveda Amor, "Las definiciones de ...", *Op. cit.*, p. 18.

¹⁴⁴ La firma del tratado representa el punto de institucionalización de un proceso que se venía dando sigilosamente desde muchos años antes. Véase Bertha E. Luján, "El Tratado de ...", *Op. cit.*, p. 158.

¹⁴⁵ Véase, Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, pp. 176-177.

El entorno politizado en que se realizaron las negociaciones del TLC, provocó que tanto sus defensores como sus detractores dieran demasiada importancia a los resultados que a corto plazo se obtendrían al instrumentar el tratado.¹⁴⁶

En Estados Unidos el TLC era visto originalmente por sus promotores, como una oportunidad de recompensar al gobierno de México, por sus radicales reformas económicas. La realidad mostraba cooperación en los dos países, y con el TLC, las tendencias indicaban claramente una mayor integración.¹⁴⁷

Al respecto, se pensaba que el desarrollo económico fue primordialmente una estrategia para crear un número considerable de empleos permanentes, bajo el supuesto de que la creación de empleos industriales mejoraría la distribución del ingreso en México. Michael J. Dziedzic, señala que 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 (TLC).¹⁴⁸

También el TLC era visto como una oportunidad para ganar acceso a los abundantes recursos naturales mexicanos, particularmente el petróleo, y para aprovechar un mercado laboral extenso y económico. Por ejemplo, para Richard Milhous Nixon, la salvación económica y política de México estribaba en el libre comercio con Estados Unidos:

"Un Tratado de Libre Comercio podría ser el catalizador para impulsar a México hacia la democratización política. Si no colaboramos con el presidente Salinas para desarrollar la economía mexicana, sólo llevaríamos las relaciones México-Estados Unidos a una barrena. Enviaríamos a Salinas a una prematura tumba política y entregaríamos a sus

¹⁴⁶ David R. Mares, "Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos", en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI, México, 1997, p. 57.

¹⁴⁷ Jeffrey Davidow, El oso y ..., Op. cit., p. 47.

¹⁴⁸ Michael J. Dziedzic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: Eje geoestratégico para la seguridad y prosperidad", en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de ..., Op. cit., p. 86.

enemigos a la izquierda el martillo para remachar los clavos de su ataúd."¹⁴⁹

El formato del TLC, presentaba la ventaja crucial para Estados Unidos, de hacer que la mano de obra barata mexicana estuviera disponible en México y no a través del controvertido proceso migratorio. Por ello, el TLC era presentado como lo mejor de dos mundos: sería a la vez un instrumento para reducir la inmigración y una manera de aprovechar la abundante mano de obra y los bajos salarios mexicanos.

Desde un principio, Estados Unidos condicionó su participación en las negociaciones del TLC, a que se excluyera cualquier decisión sobre la movilidad laboral a través de la frontera y a que se incluyera el petróleo mexicano en la agenda de comercio e inversión.

El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio definía seis áreas que regirían la negociación del Tratado: 1) acceso a los mercados; 2) reglas de comercio; 3) servicios; 4) inversión; 5) propiedad intelectual; y 6) solución de controversias. Sobre esa base, el gobierno de México creó 17 grupos de negociación que serían los encargados de llevar adelante las pláticas en las reuniones ministeriales.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Rafael Rodríguez Castañeda, "El mejor argumento a favor del Tratado de Libre Comercio es político, no económico: Richard Nixon," en *Proceso*, No. 796, México, 3 de febrero de 1992, p. 18.

¹⁵⁰ Jaime Serra Puche "Principios para negociar el tratado de libre comercio con América del Norte", *Comercio Exterior*, volumen 41, No. 7, Banco Nacional de Comercio Exterior, julio de 1991, pp. 653-660. Los 17 grupos de trabajo se constituyeron en torno a los siguientes temas:

A. Acceso a los mercados

1. Aranceles y barreras no arancelarias
2. Reglas de origen
3. Compras gubernamentales
4. Agricultura
5. Automóviles
6. Otros sectores

B. Reglas de comercio

7. Salvaguardas, subsidios y leyes contra prácticas desleales de comercio
8. Estándares

C. Servicios

9. Principios generales para la negociación de servicios
10. Servicios financieros
11. Servicios de seguros

Las discusiones sobre el TLC, se centraron en última instancia en perspectivas contrastantes sobre la definición de intereses nacionales. En cada país el tema del interés nacional despertado por el TLC siguieron su propio curso. Sin embargo, los miedos y las expectativas se retroalimentaron hasta conseguir un escenario político muy singular alrededor del TLC.

El resultado de la elección presidencial en los Estados Unidos en 1992, creó un problema difícil para el TLC. El presidente Clinton no estaba dispuesto en aceptar el tratado negociado por su oponente. La política partidista lo forzó a demandar la participación de su administración en el producto final de los "acuerdos paralelos", los cuales se centraban en dos problemas: el medio ambiente y las condiciones laborales.

En términos de problemas ambientales había pocos desacuerdos. Los dos lados compartían básicamente las mismas definiciones a nivel gubernamental y social, por lo que ningún país quería hacer nada que pudiera ser interpretado como nocivo para el medio ambiente. Algunas personas en Estados Unidos creían equivocadamente que el pueblo mexicano, permitiría al gobierno negociar el TLC con base en estándares más bajos de regulación ambiental.

Aunque el aspecto migratorio no se incluyó en la mesa de negociaciones, se tenía la esperanza de que se pudiera llegar a un acuerdo independientemente de las diferencias fundamentales, el gobierno mexicano inició una estrategia cuya primera premisa era verificar la credibilidad de datos sobre los costos y beneficios de la migración.

Las críticas al TLCAN fueron apagadas tímidamente o deliberadamente silenciadas por el gobierno. Sin embargo, existían varias áreas sobre las que se había expresado preocupación, como fue la soberanía, pues se creía que México estaba entregando sus reservas petroleras a intereses de Estados Unidos y que el país

12. Transporte terrestre

13. Telecomunicaciones

14. Otros servicios

D. 15. Inversión (principios y restricciones)

E. 16. Propiedad intelectual

F. 17. Solución de controversias

estaba renunciando a los poderes regulatorios necesarios para diseñar políticas de desarrollo, industriales y agrícolas, hasta la convicción absoluta de que por culpa del TLCAN, México estaba siendo sometido a la influencia política y estratégica de Washington.

2.3 Conclusiones

En retrospectiva, la historia del México independiente parece natural que la larga experiencia de intervenciones extranjeras, se desarrollara en el país una actitud en la cual la autodeterminación y la no-intervención se convirtieron en la piedra angular de la política exterior. A estos principios se les vio como el escudo fundamental para sobrevivir como Estado soberano.

México y los Estados Unidos comparten la única frontera visible entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Los conflictos derivados de la desigualdad entre las dos naciones nunca han faltado. El más doloroso fue la guerra de 1847 y la pérdida de la mitad del territorio mexicano ante la mística armada del destino manifiesto.

En este sentido, la política exterior mexicana enfrentó el problema tradicional de relacionarse con su vecino del Norte desproporcionadamente más poderoso, sin tener la posibilidad de hacer a un lado la retórica estadounidense prevaleciente en el siglo XIX, que si bien satisfacía las inquietudes de algunos sectores nacionales, no pudo evitar sin embargo, que la dependencia económica de nuestro país con respecto de Estados Unidos continuara existiendo e incluso se acrecentara.

Esto ocurre en el peor momento posible para México: en medio de una crisis económica, moral, y política, por una debilidad creciente de las instituciones nacionales y de la idea del Estado, una enorme pérdida de confianza de la ciudadanía en los poderes públicos y una diplomacia que defendió con las herramientas a su alcance, la ambición de Estados Unidos y Francia, que amenazaron la consolidación del Estado mexicano.

Posteriormente, la Revolución Mexicana fue motivo de nueva y prolongada fricción binacional. La insurrección popular de Francisco Villa y Emiliano Zapata, por su naturaleza misma, alarmaba a la ideología norteamericana.

En consecuencia, las medidas de los gobiernos revolucionarios, de Álvaro Obregón a Lázaro Cárdenas, provocaron presiones, condenas, amenazas de intervención y respuestas negativas de Estados Unidos contra México.

Asimismo, la feliz coincidencia de Roosevelt y el divisionario michoacano en el momento de la expropiación petrolera de 1938, abrió el camino a un nuevo acuerdo; los conflictos entre México y Estados Unidos eran inevitables, pero también eran negociables, a partir de entonces, con sus altas y sus bajas, la voluntad negociadora ha prevalecido aunque el acento norteamericano haya sido a menudo ofensivo, y el mexicano, defensivo.

Con lo anterior se ilustra, que el análisis de la política mexicana se basó en una línea que se funda en el razonamiento de que como país débil, México debe conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y la vecindad con los Estados Unidos.

Nuestro país ha estado dentro del perímetro geográfico para la defensa de los Estados Unidos desde el inicio de la relación; aliados durante la Segunda Guerra Mundial, México se negó para apoyar a su vecino en todas las campañas anticomunistas de la guerra fría y se opuso a las sucesivas agresiones de Washington contra Guatemala, Cuba y la República Dominicana.

La experiencia histórica ha sido entonces un factor importante en el desarrollo de la política exterior mexicana, indudablemente el de mayor importancia. Acorde con esta experiencia, México ha evitado al máximo, por otra parte, comprometerse con problemas internacionales ajenos y por otra parte, cuando se ha visto empujado por las circunstancias a ello, ha evitado adoptar, la mayoría de las ocasiones, una posición que vaya al fondo político del problema; todo esto se dio en el marco de la "relación especial" que tuvieron ambos países.

De acuerdo con Mario Ojeda, la política exterior de los Estados tiene un límite: aquél que le marca la política exterior de otros Estados.¹⁵¹ En esta forma, resulta obvio que no es posible insistir demasiado en la consecución de ciertos objetivos invitando la represalia de otros Estados en forma de no cooperación o aun de sanciones.

¹⁵¹ Mario Ojeda, *Alcances y Límites*..., Op. cit., p. 80.

Además, la estrategia de Estados Unidos del combate a las drogas con respecto a México, se ha caracterizado por la unilateralidad con la que se ha puesto en práctica. Por ejemplo, en 1969 el presidente Richard Nixon cerró puntos claves de cruce en la frontera con nuestro país, para dar por terminada la "relación especial", lo que significó un cambio de estrategia política y económica, para seguir manteniendo una política nacionalista de desarrollo y diversificación.

En la década de los setenta, México, a través del activismo de sus presidentes intentó consolidar nuevos mercados para los productos nacionales y siguió aceptando la "diplomacia coercitiva", debido a la combinación de presiones y condiciones que imponía el gobierno estadounidense sobre México. Las tácticas de las Operaciones Interceptación I y II constituyeron un corolario del carácter unilateral de las medidas estadounidenses.

Por otra parte, el vínculo narcotráfico-guerrilla fue sugerido como una posibilidad durante los años setenta en que hubo brotes guerrilleros en algunos estados del Sur de México. Incluso se ha señalado que la activa campaña antidrogas de mediados de la década de los setenta, estuvo inducida en buena medida por el temor de que se desarrollaran estos vínculos, lo que permitió el fortalecimiento de los militares en detrimento de la autoridad civil en algunas regiones del país.

También, el modelo económico de desarrollo económico con una economía mixta con fuerte preeminencia gubernamental, adoptado por los gobiernos posrevolucionarios comienza a ser severamente cuestionado desde distintos ángulos académicos y oficiales dentro y fuera del país.¹⁵²

Miguel de la Madrid inició su administración con una revisión de las modalidades asumidas en el desarrollo político y económico a lo largo de cinco décadas, en paralelo, se postula la necesidad de replantear las pautas del comportamiento de los grupos representativos de la sociedad. En otras palabras, sustituir el modelo corporativo en la política.

¹⁵² Véase, Federico Reyes Heróles, *Anclajes*, Océano, México, 1981 y Germán Pérez y Samuel León, (compiladores), *17 ángulos de un sexenio*, Plaza y Valdés, México, 1988.

México y Estados Unidos no tuvieron una relación bilateral institucionalizada antes de 1988. Esto fue el resultado de la decisión del gobierno de no incorporarse a importantes instituciones internacionales, como el GATT, ni negociar tratados comerciales con Estados Unidos. Desde 1940 hasta finales de 1980, ni Estados Unidos ni México hicieron grandes esfuerzos por relacionarse entre sí de manera institucionalizada.¹⁵³

En 1985 la relación bilateral sufre un incidente muy importante: el asesinato de un agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar. Este acontecimiento replanteó sin duda una nueva modalidad de manejar la relación bilateral, pues el narcotráfico junto con la migración, fueron los temas de análisis permanente.

Desde 1985, la campaña antidrogas de Washington se basó en la certificación de la colaboración de los países considerados actores claves del narcotráfico internacional con el esfuerzo de Estados Unidos.

La descertificación implicaba la amenaza de sanciones financieras, que varían entre la cancelación de toda ayuda y préstamos propuestos al país en cuestión en el Banco Mundial y otras instituciones financieras multinacionales, hasta la abolición de beneficios comerciales para sus exportaciones.

Durante los quince años que duró el proceso de certificación, el gobierno de México detuvo a jefes del narcotráfico en los momentos en que Estados Unidos evaluaba la cooperación de este país en la lucha antidrogas. Aunque se trata de una acción que se proclamaba de soberana, coincidían con las presiones de Washington.

A su vez, el modelo económico implantado por el gobierno de Miguel de la Madrid, que fue de apertura tendiente a aprovechar al máximo posible las ventajas comparativas que se derivan de la vecindad geográfica con los Estados Unidos, permitió acelerar la búsqueda de nuevos mecanismos de cooperación en materia de narcotráfico, motivadas por las tendencias globales que apuntaban hacia la regionalización de los intercambios

¹⁵³ Véase, Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 25.

económicos, productivos y financieros, así como su correlato en la teoría económica y política en boga en el orbe: la interdependencia.

Sin duda esta interdependencia en la relación bilateral, nos ayuda a entender mejor el por qué la necesidad de Carlos Salinas y George Bush de buscar un nuevo mecanismo de entendimiento para manejar los asuntos de "alto riesgo", como el narcotráfico y migración, que ellos mismos preveían que se darían a lo largo del tiempo.

Ello planteaba interrogantes interesantes sobre la capacidad de negociación de los grupos gubernamentales en el futuro de la relación México-Estados Unidos y, sobre todo, la fortaleza misma de los Estados-Nación en una relación de mayor cooperación integral.

En esta parte, el concepto teórico y práctico de la seguridad nacional de México se redimensionó al buscar en la integración económica, espacios de mayor cooperación para los temas de la agenda como el medio ambiente que se presentaban en su realidad bilateral e internacional.

De ahí que el impulso a las políticas de modernización en México se englobaran en el terreno de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, como un aspecto estratégico también de la política de seguridad nacional de Estados Unidos, como lo afirmó en su momento el ex presidente Nixon.

El TLC entró a la escena mexicana casi al mismo tiempo que se derrumbaba el viejo sistema económico nacionalista mexicano y era remplazado por el paradigma neoliberal. Esta transformación repentina y dramática, fue realizada bajo la suposición de que México no tenía otra opción más que adoptar una política pro-empresarial tradicional, al abandonar programas onerosos de bienestar social e integrarse a la economía mundial, con un énfasis particular en el mercado de Estados Unidos.

Este cambio de política fue simultáneo a un rápido deterioro del consenso político tradicional, así como del prestigio y credibilidad del partido gobernante. En este contexto, los críticos de la idea del TLC fueron presentados fácilmente por el gobierno de Salinas, como adversarios al libre comercio, por sus

inclinaciones izquierdistas y poco realistas o simplemente, por ambiciones y motivaciones estrechamente partidistas.

La combinación de factores políticos, ideológicos y económicos contribuyó a presentar la imagen del TLC en México, a través de tres conjuntos básicos de percepciones: primero la noción de que México era parte de una tendencia inevitable a la globalización a la que el país no podía resistirse ni sustraerse; segundo, los Estados Unidos decidirían su alcance, sus límites y la mayor parte del contenido específico del Tratado; y tercera, la integración regional era también parte de una tendencia inevitable a la globalización.

La estrategia salinista de acercamiento con Estados Unidos, incluía olvidar el pasado y construir una nueva relación basada en las condiciones de amistad y buen entendimiento, para sumar en lugar de restar, las ventajas competitivas de ambas economías. La mano de obra barata y las poco rigurosas regulaciones ambientales mexicanas se identificaban generalmente como las principales razones por las que las compañías norteamericanas querían el TLC.

Con esta nueva connotación, el debate regresó al tema de apoyar la ratificación del TLC y el desarrollo de México para ayudar al presidente Salinas y a su partido y a conservar el poder, mantener la estabilidad política, continuar la reforma económica y neoliberal.

También se observaba que ante las elecciones presidenciales de México en 1994, la negativa a ratificar el TLC supuestamente contribuiría a la decadencia del PRI y al colapso de las reformas económicas de Salinas y facilitaría el ascenso del poder de fuerzas contrarias al libre mercado, ultranacionalistas y populistas.

La puesta en marcha del TLC el 1 de enero de 1994, fue empañada ese mismo día por la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Este acontecimiento conmocionó fuertemente a las estructuras de la seguridad nacional del gobierno, que apostaban a la modernidad de la industria mexicana. Cabe recordar que la revista *Proceso* desde el mes de mayo de 1993, publicó información sobre los campos de entrenamiento del EZLN, sin embargo, se ocultó el acontecimiento para no alterar las negociaciones del TLC.

En los primeros meses de 1994 estuvieron marcados por respuestas autoritarias a lo que se percibía como crímenes o insuficiencias del otro país. A pesar de eso el entendimiento funcionó bien y permitió que la relación evolucionara, al punto de alcanzar un nuevo nivel con la entrada en vigor, del Tratado de Libre Comercio.¹⁵⁴

En consecuencia, la relación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos es una relación que oscila entre la cooperación y el conflicto. A pesar de la mayor integración económica que se ha venido logrando desde fines de los ochenta, pero básicamente desde la entrada en vigor del TLC, México lo percibe como un tratado comercial; mientras que Estados Unidos lo asume como un acuerdo comercial, pero que tiene implicaciones para su seguridad nacional.¹⁵⁵

En opinión del ex embajador Jeffrey Davidow: "El TLCAN ayudó a abrir el sistema político mexicano al disminuir el poder económico del Estado y al demandar reglas más transparentes. Al romperse un sistema económico cerrado, la permanencia del PRI en el poder se debilitó".¹⁵⁶

¹⁵⁴ Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, pp. 42-43.

¹⁵⁵ Participación del investigador Raúl Benítez Manaut, en el Seminario Internacional: La Agenda Bilateral de Seguridad entre México y Estados Unidos, en el marco del Programa de Paz y Seguridad en las Américas, organizado por el *Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars* y la *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile)*, el 12 de enero de 1999, en la Ciudad de México.

¹⁵⁶ Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, p. 323.

3. La seguridad nacional en Estados Unidos y México en los noventa

3.1 La visión de seguridad nacional en Estados Unidos

La política exterior de cualquier nación depende de su conceptualización de la seguridad nacional.¹ Al término de las hostilidades bélicas de la Segunda Guerra Mundial, dio inicio una etapa de abierta confrontación política entre Estados Unidos y la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que habían surgido como las grandes vencedoras de la lucha armada.

El concepto de seguridad nacional no tiene una definición universalmente aceptada,² no obstante que su data es conocida, el contenido del concepto es discutible, aunque la mayoría de los autores coinciden en un concepto que tiene como fuente cognoscitiva, los estudios teóricos del realismo político elaborados en Estados Unidos durante la posguerra. En segundo término, su naturaleza filosófica y política se enfoca a definir metodológicamente el aprovechamiento de las capacidades internas y externas de los Estados y, por último, su aplicación indiscriminada como razón de Estado sirvió para justificar regímenes autoritarios y antidemocráticos, fieles a los designios de Washington pero no a los de la población a la que en principio, debía servir.³

¹ Margaret Daly Hayes, *"Obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de seguridad nacional"*, en Agustín Maciel, (coordinador), La seguridad nacional ..., Op. cit., p. 307.

² En términos generales la noción de "seguridad" se ha asociado con la de protección y la evitación de peligro o riesgo. La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la "seguridad nacional" como la capacidad de un Estado-Nación para defenderse de ataques extraños, y como la habilidad de este Estado-Nación para defender sus "intereses nacionales" entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política. Véase, Javier A. Elguea, *"Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional: La búsqueda de un concepto"*, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (compiladores) En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1990, p. 77.

³ Es interesante la lectura del artículo de Richard C. Rockwell y Richard H. Moss en esa dirección, en particular cuando definen a la seguridad nacional de la siguiente manera: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra". Véase, *"La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación"*, Ibíd., pp. 43-68. Otro especialista define su uso: "en función del desarrollo nacional se emplea el poder

Las razones de esta articulación de elementos de teoría y praxis en un esquema de poder político son evidentes. Partiendo de una base tecnológica-industrial prácticamente intacta y de un nacionalismo fuertemente alentado por la victoria obtenida en la lucha contra las potencias del Eje formado por Alemania, Italia y Japón, los nexos entre la política interna y exterior de los Estados Unidos se dirigieron a consolidar una política expansionista que, simultáneamente, les ofreciera un sistema de mercados nacionales afines a su ideología e intereses y un escudo de contención político-militar a su rival hegemónico.⁴

Para Barry M. Blechman, en la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos eran una presencia militar permanente en ultramar, y militarizó su política exterior en respuesta a las iniciativas soviéticas y a sus propias ambiciones de expansión ideológica,⁵ del tiempo que se inicia en 1945 y llega a ocupar la arena política mundial hasta finales de la década de los ochenta, en el terreno de la definición de estrategias externas, que estuvieron orientadas a la creación de alianzas político-militares, que frenaran el avance o el “contagio” de ideologías ajenas a las zonas de influencia, delimitadas por los acuerdos entre las grandes potencias, que dieron lugar a los esquemas teórico-operativos de defensa militar y política llamados Doctrinas de Seguridad Nacional.⁶

nacional con miras a la mejora material, espiritual y cultural de la sociedad; en función de la seguridad nacional, ese poder debe ser empleado como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar o neutralizar o reducir los antagonismos que se interpongan a la obtención y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes”. José Thiago Cintra en “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo”, abril 2 de 1991, (Mimeo).

⁴ Véase, Luis Herrera-Lasso M. *“México en el ámbito de la seguridad hemisférica”*, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI, México, 1997, pp. 62-82.

⁵ Barry M. Blechman, Política y Seguridad Nacional, Gernika, México, 1990, p. 28.

⁶ Como lo señala Cathryn Thorup, “El concepto de Seguridad Nacional surgió por primera vez en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, y desde un principio se vio muy influido por la Guerra Fría y el pensamiento estratégico militar”. Citado en su artículo *“La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”*, en Aguayo y Bagley, En busca de ..., Op. cit., p. 97.

Las corrientes políticas, económicas y militares que se identifican con la doctrina estadounidense de seguridad nacional,⁷ definen a la contención del comunismo como la parte central de sus preocupaciones. En consecuencia las estrategias y tácticas surgidas al amparo de esa doctrina teórico-práctica, tienen expresión en los lineamientos de política exterior de Washington.

Al interior del sistema político estadounidense, la cultura de la seguridad nacional se vio delimitada por el componente externo y, en ese entorno, el aparato institucional central y departamental del Ejecutivo designado para atender esa agenda se balanceó con órganos legislativos que permitieran dar, desde su perspectiva, un adecuado equilibrio entre los distintos rubros de las preocupaciones internas y externas.⁸ Al respecto, tenemos la Ley de Seguridad Nacional de 1947 que motiva la creación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés).⁹

En opinión de Robert S. McNamara, las acciones de seguridad nacional invocadas como tales por las administraciones gubernamentales norteamericanas, contemplaron al factor externo como el eje prismático de sus actividades de seguridad nacional. Su origen y fines se encuentran comprendidos en los criterios de orden político-militar prevalecientes en dicha era, así como en los instrumentos utilizados. El factor decisivo para una nación poderosa ya adecuadamente armada es el carácter de sus relaciones para conservar su propia seguridad intrínseca.¹⁰

Esta pugna de carácter ideológico, impulsada por las contradicciones existentes entre los sistemas propios del capitalismo y del socialismo, tanto en la aplicación de políticas

⁷ La doctrina militar es aquella que reúne medios y estrategias militares para enfrentar la amenaza. Véase David R. Mares, *“Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos”*, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de ..., Op. cit., pp. 62-82.

⁸ La lectura de Sherman Kent, Inteligencia estratégica para la política internacional de los Estados Unidos, 4a. edición, Pleamar, Buenos Aires, 1986, es ilustrativa sobre las formas en que los aparatos de inteligencia norteamericanos se crearon desde una perspectiva centralizada que, sin embargo, no excluye las labores de inteligencia (la parte operativa de la seguridad nacional) en los Departamentos (Secretarías y sus anexos en los comités especializados de tales áreas en el Congreso).

⁹ Barry M. Blechman, Política y Seguridad Nacional, Op. cit., p. 245.

¹⁰ Robert S. McNamara, La esencia de la seguridad, Grijalbo, Barcelona, 1969, p. 156.

nacionales como en el plano de las relaciones de poder a escala internacional, marcaron el período conocido como la "Guerra Fría,"¹¹ que "giró en torno a la contención del expansionismo soviético. La notable estabilidad política en México dio a Estados Unidos una ventaja decisiva en comparación con el cerco al que se enfrentaba la Unión Soviética".¹²

A partir de este marco conceptual de la política del poder, no es de extrañar que la doctrina de Washington sobre seguridad nacional se expandiera rápidamente entre los círculos gubernamentales de los países aliados, incluido México,¹³ que por su "tamaño, proximidad, antecedentes migratorios, nacionalismo e incluso antiamericanismo han mantenido la importancia y, ocasionalmente, hecho difíciles unas relaciones bilaterales inevitables".¹⁴

Por las razones objetivas de su influencia política, económica y militar de Estados Unidos, frente al resto de los países, se añadía una razón ideológica y cultural lo suficientemente poderosa para

¹¹ Mario Ojeda, hace un esbozo muy preciso al señalar que "Para la guerra fría los Estados Unidos diseñaron una estrategia político-militar que vino a ser conocida por el nombre de "contención" (containment), cuyo principal inspirador fue George Kenan, ex embajador de los Estados Unidos en Moscú. Esta estrategia fue concebida para limitar la expansión del comunismo, bajo el supuesto de que éste era una amenaza para el *statu quo* fundamentalmente de tipo militar, pues conforme a las ideas de Kenan, la Unión Soviética habría necesariamente de aprovechar el vacío de poder dejado por la guerra para desbordarse fuera de sus fronteras. En consecuencia, la estrategia de "contención" llevó a los Estados Unidos a tender un cerco militar en torno del mundo socialista, que a la postre, sin embargo, vino a resultar una arma de dos filos." Véase, Mario Ojeda, Alcances y límites ..., Op. cit., p. 35.

¹² Michael J. Dziedzic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: Eje geoestratégico para la seguridad y prosperidad", en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de ..., Op. cit., pp. 113-114.

¹³ En Estados Unidos la conceptualización de la seguridad nacional es muy diferente de la que existe en México. De hecho los dos países nunca han hecho coincidir sus intereses estratégicos, excepto durante la Segunda Guerra Mundial. Véase, Raúl Benítez Manaut, "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990", Revista de Administración Pública, Seguridad Nacional, No. 98, Instituto de Administración Pública, México, 1998, p. 72.

¹⁴ John A. Cope, "En busca de la convergencia: Las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de ..., Op. cit., p. 236.

que esa doctrina fuera aplicada en otras partes del orbe, destacadamente en los países del Cono Sur.¹⁵

En el contexto de las alianzas estratégicas cimentadas en criterios de orden geopolítico, lo que se refiere al continente americano tiene una importancia singular para los intereses de Washington.

Al Norte, su vecindad territorial con Canadá, así como sus niveles de desarrollo económico más homogéneos y afines en historia y cultura a las naciones europeas, se plasman en su participación conjunta en el terreno militar dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en otros esquemas de cooperación económica y política como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Al Sur del continente, la cobertura geoestratégica de los países ribereños de costa a costa y la agenda de seguridad estadounidense que tiene que ver con los asuntos de la Antártida,¹⁶ se ven reforzadas con el fin político americano que tienen que ver con la visión actualizada de la Doctrina Monroe.

En este punto, cabe destacar la incorporación de América Latina a los nuevos escenarios políticos económicos surgidos de la posguerra, así como el nuevo sistema de alianzas internacionales del bipolarismo, que coincidió en tiempo y circunstancia con el surgimiento de gobiernos autoritarios en la región sureña de América encargados, entre otras cosas, de cimentar un esquema teórico y práctico de Estado modelo, -de cara a los requerimientos externos muy concretos de inserción económica internacional y de

¹⁵ "Desde finales de la segunda guerra mundial, las prioridades estratégicas del gobierno estadounidense en el hemisferio occidental no se han centrado en México sino en proteger el acceso y tránsito en la región mediante el uso sin restricciones del Canal de Panamá; en mantener una pequeña presencia militar en varias bases de la cuenca del Caribe; en no perder el suministro de materias primas esenciales, particularmente bauxita y petróleo; y en lograr que la región se una a las posturas de Estados Unidos en los foros internacionales." Véase, John A. Cope, *En busca de la convergencia: Las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI*, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de ..., *Op. cit.*, p. 236.

¹⁶ En particular, la comunidad científica y militar que enfatiza el potencial marítimo y continental del polo Sur para los proyectos globales norteamericanos del futuro, sin descartar su utilidad como vía de transporte aéreo o marítimo de tropas y equipo bélico en un escenario de hipótesis de conflicto.

los de la potencia continental en el terreno político, diplomático y militar- para que también fuera capaz de dar respuesta a las necesidades propias de su desarrollo integral, resolviendo los atavismos y lastres históricos de su convulsa formación sociopolítica.

Al respecto, Robert S. McNamara comentó que la pobreza y la injusticia social pueden poner en peligro nuestra seguridad nacional, no menos de lo que puede hacerlo cualquier amenaza militar pues en una sociedad moderna “la seguridad no es la actividad tradicional, aunque puede abarcarla. La seguridad es desarrollo, y sin desarrollo no puede haber seguridad. Una nación en desarrollo que, de hecho no se desarrolla, no puede permanecer segura, por la poderosísima razón de que sus propios ciudadanos no pueden desarrollar su naturaleza humana.”¹⁷

El realismo político fue dejando paulatinamente al margen, en estos primeros años de revisión, los paradigmas propios de una época en proceso de franca y abierta transformación. Los procesos económicos regionales mostraban que los flujos productivos y financieros predominantes en su interior, así como sus nexos con la dinámica externa, involucraban retos teóricos y prácticos que ya no podían ser fácilmente asimilados mediante la aplicación tradicional de los conceptos del poder nacional.

En este orden de ideas, cabe señalar que los nuevos retos de la seguridad nacional se perfilaban, desde la óptica y tradición norteamericana, a la definición de aquellos rubros de las relaciones internacionales que afectaban su percepción sobre la soberanía y de lo que pudiera afectar sus objetivos e intereses nacionales.

Por lo anterior, para los Estados Unidos la seguridad nacional es un concepto que se basa en los principios de la *realpolitik*, es decir, que las fuerzas armadas, la inteligencia militar y la estrategia basada en la teoría de los juegos, son los principios por seguir. Al respecto algunos investigadores comentan que:

“Por más de cuarenta años, el razonamiento estadounidense en materia de política de seguridad nacional giraba en torno al anticomunismo y la

¹⁷ Robert S. McNamara, La esencia de ..., Op. cit., pp. 160-161.

contención, a la vez que promovía la democracia y la economía de mercado.”¹⁸

En opinión de Zbigniew Brzezinski, los Estados Unidos “no enfrentan a ningún rival capaz de igualar su extenso poder, que tiene cuatro dimensiones a escala mundial: 1. Alcance militar; 2. Impacto económico; 3. Llamamiento ideológico cultural; y como resultado de lo anterior, 4. Fuerza política”.¹⁹

Por lo anterior, cuando los estadounidenses hablan de seguridad nacional, suelen referirse a escenarios que pueden requerir una intervención de las fuerzas armadas.²⁰

La agenda de seguridad nacional estadounidense es la más compleja del sistema internacional, sus intereses globales son tan diversos que incluyen todos los temas que puedan afectar su interés nacional, siendo su bandera principal la “promoción de los valores democráticos”, en los diferentes países que de alguna manera han sufrido su injerencia.

Dicho planteamiento y su manejo se pusieron en práctica después de la Segunda Guerra Mundial. Al aplicar este concepto en las relaciones bilaterales con México, que tiene un concepto distinto y en ocasiones antagónico, pues se crea un constante conflicto en la manera de llevar al cabo las agendas y sus soluciones. En los momentos de mayor tensión política y social de México, como el movimiento estudiantil de 1968, el movimiento guerrillero de fines de los sesenta y principios de los setenta, el “boom” petrolero, el movimiento zapatista y la crisis económica de 1994, hicieron que las agencias estadounidenses llevaran a cabo diferentes acciones para apoyar al gobierno mexicano en turno.

Al respecto, Raúl Benítez comenta que los Estados Unidos deben:

“...definir su seguridad nacional desde el punto de vista del nuevo liderazgo estratégico, considera las

¹⁸ Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de ..., Op. cit., p. 14.

¹⁹ Zbigniew Brzezinski, Fuera de Control, Lasser Press Mexicana, México, 1993, p. 93.

²⁰ Margaret Daly Hayes, “Obstáculos para la ...”, Op. cit., p. 311.

dimensiones tanto militares como económicas y políticas de su seguridad, con la característica en que la definición y resguardo de la seguridad nacional no existen fronteras, elemento que debe ser tomado en cuenta por México, principalmente por la estrecha relación entablada desde la entrada en vigor del NAFTA".²¹

Para el ex embajador Jorge Montaña, la política que hace Estados Unidos frente al mundo es incluyente en la medida que se ajuste a sus necesidades de seguridad nacional. La prioridad es ésa y nada la cambiará.²² Resulta evidente que la burocracia encargada de la seguridad nacional en los Estados Unidos está involucrada en asuntos extrahemisféricos y presta poca atención a nuestro país. México sólo es motivo de preocupación en los momentos de crisis, como el rescate financiero de 1995, cuando toda la burocracia de seguridad nacional fue movilizada.²³

Para México su agenda de seguridad nacional empezó a cambiar desde 1995, por el interés de Estados Unidos de otorgar un nuevo trato a los asuntos más espinosos, como la cooperación militar y el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional estadounidense por la administración de William Clinton, lo que permitió que las agencias de seguridad de ambos países, participaran de manera activa en la detección e intercepción del tráfico ilícito de drogas en el hemisferio.²⁴

3.2 La visión de seguridad nacional para México

Por su posición geoestratégica México no ha tenido un papel protagónico militar internacional, salvo en la guerra contra la invasión francesa. Sin embargo, los Estados Unidos tienen desde el

²¹ Raúl Benítez Manaut, *"La Revolución Mexicana y la Seguridad Internacional"*, en Jaime Bailón Corres, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez, (coordinadores), *El Siglo de ...*, *Op. cit.*, p. 306.

²² Jorge Montaña, *"México y Estados Unidos ..."*, *Op. cit.*, p. 199.

²³ Margaret Daly Hayes, *"Obstáculos para la ..."*, *Op. cit.*, p. 307.

²⁴ Miguel Ruiz Cabañas, *"Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses"*, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, (coordinadores), *México y Estados Unidos ...*, *Op. cit.*, pp. 111-112.

siglo XIX un papel relevante en nuestra historia. Hay registros de sus múltiples invasiones territoriales e injerencias donde su influencia ha sido innegable, por diferentes asuntos en la relación bilateral.

El sistema político, administrativo e institucional sobre el que se sustentó el desarrollo de la sociedad mexicana, se mantuvo como una de sus premisas fundamentales el carácter de las aspiraciones y compromisos sociales planteados en nuestra Carta Magna.²⁵ En opinión de Olga Pellicer la seguridad nacional:

“No se le define en términos de los ‘peligros de agresión’, sino en términos del cumplimiento o no de las grandes metas fijadas en la Constitución de 1917. Algunas de esas metas ya se han cumplido y constituyen, en la ideología del grupo dominante, el mejor soporte de la seguridad nacional”.²⁶

En el principal cuerpo normativo en la historia nacional del siglo XX, quedaron establecidas numerosas medidas de carácter social, que confieren a las políticas oficiales seguidas por los gobiernos postrevolucionarios un perfil de claro contenido social.

Para la mayoría de los mexicanos, la expropiación petrolera “es sin duda una de las acciones políticas más relevantes de la revolución mexicana y le da cuerpo a una serie de doctrinas sociales, de defensa y política exterior sobre la soberanía del país, el manejo de recursos por parte del Estado y la defensa del petróleo se convierte en el pilar de la doctrina de la seguridad nacional”.²⁷

²⁵ Véase, José Luis Piñeyro, “Constitución y Seguridad Nacional en México”, en Jorge Luis Sierra Guzmán (coordinador), El Ejército y la Constitución Mexicana, Plaza y Valdés, México, 1999, pp. 79-97.

²⁶ Olga Pellicer de Brody, “La seguridad nacional en México: Preocupaciones nuevas y nociones tradicionales”, en Carlos Tello y Clark Reynolds, (coordinadores), Las relaciones México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 239.

²⁷ Luis González, Los artífices del cardenismo. Historia de la revolución mexicana. Periodo 1934-1940, El Colegio de México, México, 1979, citado en Raúl Benítez Manaut, “Doctrina, historia y relaciones civiles-militares en México a inicios del siglo XXI”, en José A. Olmeda (compilador), Democracias Frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano, Tirant lo Blanch, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, España, 1997, p. 732.

Así se crea una filosofía particular en el Estado de Derecho Mexicano,²⁸ bajo el que se lleva al cabo el ejercicio gubernamental para la conciliación política de los diversos asuntos, e inclusive, los que emergen de la evolución y estructura social del país, como el sentido religioso:

“Seguridad viene del latín *securus (sine cura)*, que quiere decir sin cuidado. El vocablo *cura* (cuidado) adquirió en castellano un sentido religioso de protección espiritual al asociarse con la labor del párroco, quien tenía su cargo la cura de almas o cuidado espiritual de sus feligreses. Algo de este sentido religioso subyace en la expresión de seguridad nacional. Solamente que en este caso se trata del cuidado de la nación o del Estado –esto es, de un territorio y de la población que lo habita– realizado a través de sus gobiernos los párrocos de sus feligresías nacionales.”²⁹

En consecuencia, el tema religioso es un punto de referencia obligado al analizarse el tema de la seguridad nacional.³⁰ En torno a esta concepción dual en la doctrina constitucional se articuló el sistema político mexicano tomando “las medidas necesarias para preservar su integridad y su independencia, para alejar los peligros objetivos –hayan sido o no reconocidos- y los subjetivos –sean estos justificados o no-”.³¹

Se consideró como punto de partida una estructura institucional y administrativa, que paliara los efectos del esquema de desarrollo adoptado aunado a la desigual distribución del ingreso nacional que se derivó del esquema, se estableció una

²⁸ Conforme a las experiencias –e influencia- de las corrientes europeas, particularmente las provenientes de la escuela francesa, en el establecimiento del régimen constitucional.

²⁹ Modesto Suárez, “*El cuidado de la nación: La seguridad nacional en México*”, en Este País, México, abril de 1995, p. 3.

³⁰ Mariano Azuela, “*El Estado social de derecho en México*”, en La seguridad social y el Estado moderno, ISSSTE/FCE/IMSS; México, 1993, pp. 37-58.

³¹ Modesto Suárez, “*El cuidado de ...*”, Op. cit., p. 3.

estructura de participación política y social, que mostró su solidez y relativa estabilidad a lo largo de varias décadas.³²

El concepto tradicional de seguridad nacional mexicana,³³ debe mucho a los escritos de los seguidores de la escuela realista que se popularizó en la posguerra, con Hans Morgenthau y con definiciones anteriores como la de Walter Lippmann: "Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, mantenerlos a través de la guerra".³⁴ En este sentido, Luis Herrera Lasso describe que:

"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

³² Resulta en esta dirección el trabajo de Volker Lehr *"Conceptualización y problemática de seguridad nacional en el hemisferio occidental"*, en Cuadernos de Investigación, No. 7, ENEP Acatlán, UNAM, México, 1987, pp. 13-54.

³³ En 1980, el entonces secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López, la definió como "el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas", Proceso, 22 de septiembre 1980, p. 6, citado en Olga Pellicer de Brody, *"La seguridad nacional en México: Preocupaciones nuevas y nociones tradicionales"*, en C. Tello y C. Reynolds, Las relaciones México Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, No. 43, México, 1981, p. 238. Para un mayor conocimiento del tema se sugiere la obra del General de División D.E.M. Gerardo Clemente Ricardo Vega García, Seguridad Nacional, Concepto Organización Método, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, pp. 66-95. Por otro lado, "existen múltiples definiciones de seguridad nacional, y por ello queremos señalar dos cosas. Primera la amplitud del uso del término y la falta de un acuerdo básico sobre el mismo. Segunda, el error más común de la mayoría de las definiciones: no distinguir o confundir las tres dimensiones de la seguridad (la nacional, la estatal y la gubernamental), las cuales pueden converger o no en coyunturas críticas a lo largo del tiempo. Todo lo anterior nos remite a problemas sociológicos y politológicos, que como instancias institucionales definen los intereses y objetivos nacionales, cuál es el grado de legitimidad de las instituciones del Estado y del aparato de gobierno, que tipo de cohesión social hay en la nación frente a los mismos y que tipo de régimen político, entre otros. Una idea de la falta del consenso y de la complejidad del concepto la ofrece el secretario de la Defensa Nacional del gobierno de Fox, quien hace una recopilación de 52 concepciones de seguridad nacional, las cuales van desde la estadounidense, pasando por la soviética, hasta la cubana y la de diversos especialistas del tema." Véase, José Luis Piñeyro, *"La seguridad Nacional con Zedillo"*, en Foro Internacional, No. 166, Vol. XLI, Octubre-Diciembre, El Colegio de México, México, 2001, p. 939.

³⁴ Lippmann, Berkowitz y Bock 1943; en Richard C. Rockwell y Richard H. Moss *"La Reconceptualización de la Seguridad: Un comentario sobre la investigación"* en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley, En busca de ..., Op. cit., p. 44.

respetar los derechos de sus ciudadanos y los derechos de otros estados".³⁵

La seguridad nacional, como concepto, no fue empleado en México durante la guerra fría. El gobierno evitaba al máximo que se le identificara con los gobiernos militares de Centroamérica y América del Sur y con la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos.³⁶

Pese a las críticas que se podrían hacer al concepto tradicional, por lo menos representa una teoría coherente, ya que en México "desde la segunda guerra mundial las fuerzas armadas no han participado en conflicto alguno fuera del territorio nacional. Además de invocarse la vocación pacifista de México, se ha argumentado tradicionalmente que ello equivaldría a una violación del principio de no intervención".³⁷

Así pues, aunque limitada, en la seguridad nacional "se busca la aplicación real o potencial del poder militar, económico o político".³⁸ Raúl Benítez Manaut, ofrece otro elemento interesante al respecto:

"...cabe señalar que la seguridad nacional de México no tiene capacidad para ser definida en términos militares ante una posible agresión externa. En otras palabras, México no es, no ha sido, no podría ser, ni aspira a ser, una potencia militar".³⁹

³⁵ Luis Herrera Lasso, *"Seguridad y Cooperación en la frontera norte de México"*, en *Cambio y Continuidad ...*, *Op. cit.*, p. 131.

³⁶ Raúl Benítez Manaut, *"La Seguridad Nacional en México. Los desafíos del nuevo siglo"*, en *Paz y Seguridad en las Américas*, No. 22, Agosto 2000, p. 4. El Programa de Paz y Seguridad en las Américas, organizó el Seminario Internacional: Seguridad Nacional en México, los desafíos del nuevo siglo", los días 18 y 19 de febrero de 2000, en las instalaciones del Instituto Tecnológico Autónomo de México, con el apoyo del *Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars* y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Chile).

³⁷ Claude Heller, *"Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional"*, en *Cambio y Continuidad ...*, *Op. cit.*, p. 90.

³⁸ Lippmann, Berkowitz y Bock 1943; en Richard C. Rockwell y Richard H. Moss *"La Reconceptualización de la Seguridad: Un comentario sobre la investigación"* en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Bagley, *En busca de ...*, *Op. cit.*, p. 45.

³⁹ Raúl Benítez Manaut, *"La Revolución Mexicana ..."*, *Op. cit.*, p. 292.

De acuerdo con esta conceptualización, la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera. La seguridad nacional de México, nunca fue amenazada de forma importante por fuerzas externas o internas. Estados Unidos no intentó desestabilizar o derrocar al gobierno mexicano de la revolución. Aún en momentos de gran tensión, como en 1968, confió en los recursos y capacidades del sistema político encabezado por el PRI.⁴⁰

Para Guadalupe González González, la doctrina mexicana de seguridad nacional se ha definido en términos de la defensa de los valores económicos y sociales del proyecto nacional, nacionalista y popular forjado por la revolución mexicana.⁴¹ Al respecto, algunos investigadores señalan:

“El gobierno mexicano, por otro lado, evitó el debate político y la formulación de una doctrina explícita sobre seguridad nacional. Temía que, de hacerlo, abriría la posibilidad de que Estados Unidos le impusiera sus prioridades de seguridad nacional porque, históricamente, la política estadounidense de seguridad nacional hacia América Latina ha hecho hincapié en la defensa militar ante agresiones externas convencionales y en la neutralización de movimientos de izquierda locales, que son percibidos como amenazas a la estabilidad interna de gobiernos participantes.”⁴²

Ejemplo de lo anterior es la descripción del concepto de seguridad nacional en el Plan Global de Desarrollo, en la administración de José López Portillo:

⁴⁰ Raúl Benítez Manaut, *“La Seguridad Nacional en México. Los desafíos del nuevo siglo”*, en *Paz y Seguridad en las Américas*, *Op. cit.*, p. 4.

⁴¹ Guadalupe González González, *“Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México”*, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, *Op. cit.*, p. 145.

⁴² *Ibíd.*, pp. 14-15.

“La relación directa sobre las fuerzas armadas se da con el objeto de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”.⁴³

A nivel presidencial, los tres planes de desarrollo correspondientes a los gobiernos de José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, sostienen lo que es un “concepto integral” de seguridad nacional, cuyo eje es la interacción entre lo económico y social, la democracia política, la política de defensa y la política exterior.⁴⁴

Aunque es útil recordar que la primera obligación de todo Estado es proteger a sus ciudadanos y defender su territorio nacional, por ser éste un elemento esencial de la propia seguridad nacional.⁴⁵

El tema de la seguridad nacional y de la recopilación y análisis de inteligencia en nuestro país es demasiado amplio. Los asuntos que se incluyen en la agenda de seguridad nacional son muy variados y van desde la elaboración de un concepto de seguridad nacional *ad hoc* a la realidad de México,⁴⁶ hasta el tema de rendición de cuentas y el secreto como razón de Estado, pasando por la elaboración de un marco jurídico y un sistema de seguridad nacional acorde a las necesidades de nuestro país.⁴⁷

⁴³ Véase, el capítulo 6.3 “*Seguridad nacional*”, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980, p. 132. Citado en Raúl Benítez Manaut, “*Soberanía, política exterior ...*”, *Op. cit.*, p. 68.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 72.

⁴⁵ Bernardo Sepúlveda Amor, “*Terrorismo transnacional y seguridad colectiva*”, en Rafael Fernández de Castro, (coordinador), *Cambio y Continuidad ...*, *Op. cit.*, p. 41.

⁴⁶ Véase, el trabajo del General de División ..., *Op. cit.*, pp. 66-95.

⁴⁷ Alejandro Echegaray, “*Seguridad Nacional y Rendición de Cuentas*”, *Milenio*, 4 de marzo de 2001, p. 19.

Lo que se entendió por seguridad nacional en México, durante el régimen de la revolución (1917-2000), se concentró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político.⁴⁸

Por ello, en el ámbito gubernamental se apuntaba que "México considera que la seguridad nacional es un requisito indispensable para la conservación del orden soberano tanto dentro de sus fronteras como en la esfera de las relaciones internacionales".⁴⁹

Un aspecto central en la agenda de seguridad nacional de México con Estados Unidos, es el valor estratégico de sus recursos naturales, pues se ha colocado dentro de la categoría de países que merecen una "política especial", por parte de los Estados Unidos.⁵⁰

Otro aspecto importante ha sido el narcotráfico. A pesar de que se ha buscado una solución a este problema prácticamente desde inicios de siglo, no han podido ser eliminados aún ni sus efectos negativos, ni las fricciones que causa a la relación bilateral.⁵¹

Por otra parte, el vínculo narcotráfico-guerrilla ha sido sólo sugerido como una posibilidad durante los años setenta en que hubo brotes guerrilleros en el Sur de México. Incluso se ha

⁴⁸ Raúl Benítez Manaut, "Seguridad Nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox", en Este País, México, abril de 2003, p. 14.

⁴⁹ Jorge Tello Peón, "El control del narcotráfico: Operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el período posterior a la Guerra Fría", en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coordinadores), Las seguridades de ..., Op. cit., p. 181.

⁵⁰ Olga Pellicer de Brody, "La seguridad nacional ...", Op. cit., p. 232.

⁵¹ En México, el tráfico de drogas históricamente no fue visto como asunto de seguridad nacional. En los años ochenta, por el aumento del comercio ilegal de cocaína a Estados Unidos y el uso del territorio mexicano por las mafias sudamericanas, este asunto ascendió a nivel de amenaza a la seguridad del Estado y nacional. En los noventa, por el fenómeno de la globalización y la consecuente apertura de las fronteras, el consumo de enervantes en Estados Unidos, y las fracasadas políticas de erradicación de cultivos y la contención del comercio proveniente de Colombia, Perú Ecuador y Bolivia, provocó que los grandes carteles se establecieran en México y aumentaran su poder. A ello se le agrega la debilidad y corrupción de las estructuras policíacas, de inteligencia y militares, por lo cual el fenómeno no ha logrado detenerse. Véase Raúl Benítez Manaut, "La Seguridad Nacional ...", Op. cit., p. 5.

señalado que la activa campaña antidrogas de mediados de la década de los setenta, estuvo inducida en buena medida por el temor de que se desarrollaran estos vínculos.

Desde principios de la década de los ochenta, líderes políticos mexicanos y estadounidenses han presentado sus estrategias para reducir el tráfico de estupefacientes bajo el manto de políticas de seguridad nacional.⁵²

En el caso de México, ha existido un cambio en la conceptualización de lo que debiera ser la seguridad nacional.⁵³ A partir de 1983, se empieza a hablar de la necesidad de poner en práctica ciertos aspectos del concepto de seguridad nacional basados en el descubrimiento de enorme riquezas petroleras en zonas cercanas a la frontera Sur; la violencia en Centroamérica, el narcotráfico, control de las fronteras físicas en Estados Unidos y el potencial interno de desestabilización política y social.⁵⁴

Al respecto, Silvia Elena Vélez Quero enfatiza que con "mayor razón la redefinición estadounidense y sus consecuencias importan a México y su propia definición de Seguridad Nacional, misma que ha sufrido cambios profundos desde mediados de la década de los ochenta, cuando por primera vez se califica al reto creciente del narcotráfico como un problema de Seguridad Nacional".⁵⁵

Por otro lado, en varias ocasiones el sistema priísta tuvo en muchos casos la anuencia de Washington para dirigir los destinos nacionales, minorizando en varias ocasiones los asuntos de acuerdo a sus intereses -especialmente en casos donde la falta de democracia era evidente como en el movimiento estudiantil de 1968, los conflictos post electorales de Chihuahua en 1986, el

⁵² María Celia Toro, "México y Estados Unidos: El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, (compiladores), En busca de ..., Op. cit., p. 367.

⁵³ Véase la obra del General de División ..., Op. cit., pp. 66-95.

⁵⁴ Véase, Sergio Aguayo Quezada, "Los usos y abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, (compiladores) En busca de ..., Op. cit., p. 367.

⁵⁵ Silvia Elena Vélez Quero, "La seguridad nacional y la política antinarcóticos en la transición política de México", en El Cotidiano, No. 105, enero-febrero 2001, Universidad Autónoma Metropolitana, México, p. 109.

movimiento cardenista de 1988,⁵⁶ o la matanza de judiciales por soldados mexicanos en Veracruz que fue videograbada por elementos de la DEA en 1991, por ejemplo- y poniendo en práctica las imposiciones políticas y económicas necesarias, en perjuicio de los intereses nacionales.

La vecindad de México y Estados Unidos contribuyó a que nuestro país, fuera el primero en resentir las presiones y las acciones unilaterales estadounidenses y, por lo tanto, también el primero en desarrollar un interés en formalizar la cooperación.

Los estudiosos del fenómeno del narcotráfico en México, han señalado varios vínculos a través de los cuales éste es una amenaza a la seguridad nacional; al inicio de 1988, el presidente De la Madrid declaró que el narcotráfico era una amenaza a la "seguridad nacional" de México, opinión que también adoptaría el candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari.⁵⁷

A partir de la "economización" de la política exterior de México⁵⁸ y de la transformación del sistema político mexicano a partir de la década de los ochenta, se produce un desajuste en las estructuras del Estado mexicano que tienen tres impactos directos en la seguridad nacional del país: a) el primer elemento que pone al descubierto las debilidades de la seguridad nacional mexicana es la fracasada estrategia de crecimiento económico; b) el segundo elemento que sobresale son las propias estructuras del Estado responsables de la seguridad. Instituciones creadas para garantizar la "seguridad interna" y mantener en el poder a la elite gobernante hoy no son funcionales a los nuevos desafíos, y, c) el último es la globalización, que aunado al poder que concentra Estados Unidos después de haber ganado la guerra fría, dejó a México tuviera como única opción la firma del TLCAN.⁵⁹

⁵⁶ "La relación entre democracia, estabilidad política y seguridad nacional es uno de los ejes que se inicia en 1988. La democracia debe ser lo suficientemente sólida para sustituir un sistema de partido hegemónico, para no provocar crisis política, y así pueda ser base sólida para fortalecer la seguridad nacional." Citado en Raúl Benítez Manaut, *"Soberanía, política exterior ..."*, *Op. cit.*, p. 71.

⁵⁷ Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, *Límites en la ...*, *Op. cit.*, p. 311.

⁵⁸ Véase Jorge Chabat, *"México foreign policy in 1990: electoral sovereignty and integration with United States"*, en *Journal Interamerican Studies and World Affairs*, University of Miami, United States, 1990, pp. 2-5.

⁵⁹ Raúl Benítez Manaut, *"La Seguridad Nacional ..."*, *Op. cit.*, p. 6.

Los funcionarios mexicanos habían evitado toda referencia a la seguridad nacional; este referente simbólico representó un cambio fundamental y un acomodo a la forma en que Estados Unidos enfocaba el problema.⁶⁰

Concretamente se ha señalado que amenaza la integridad territorial y la soberanía al propiciar el ingreso clandestino de narcotraficantes de otros países y una participación más activa de fuerzas policíacas extranjeras, especialmente de la DEA. Se ha señalado también que el efecto corruptor de los narcodólares es una amenaza. Para México, el combate a las drogas hoy constituye una alta prioridad de seguridad nacional.⁶¹

Por otra parte, el papel del ejército en la lucha contra el narcotráfico se ubica fundamentalmente en la destrucción de cultivos. Los decomisos y arrestos están a cargo de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, la violencia derivada de enfrentamientos entre grupos rivales parece haberse incrementado en los últimos veinte años. De esta forma, podríamos centrar la discusión en los dos vínculos entre narcotráfico y seguridad nacional en los que parece haber cierto consenso.

El efecto corruptor del narcotráfico en los aparatos de seguridad mexicanos, es visto por numerosos autores como una seria amenaza a la integridad misma del Estado. El narcotráfico mina los pilares institucionales de la estabilidad del régimen. Esto es, la corrupción del narcotráfico desvía de su función original a los cuerpos policíacos y al ejército, que en principio es el encargado de la defensa nacional contra ataques externos, provocando así una vulnerabilidad del país frente a posibles amenazas.

En otras palabras, la tolerancia relativa hacia el narcotráfico deriva probablemente de que dicho fenómeno no amenaza la estabilidad por sí mismo, dado que sus fines no son políticos y que la modernización inconclusa del Estado mexicano, proporciona espacios para la corrupción generada por el narcotráfico.

⁶⁰ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 93.

⁶¹ Jorge Tello Peón, *"El control del ..."*, *Op. cit.*, p. 181.

El mantenimiento de esta situación depende de que la política de la tolerancia del Estado mexicano hacia el narcotráfico, no se transforme en una política de "guerra total", como en algunos casos y momentos se ha dado en Colombia. No obstante, en este sentido, el proceso de modernización política que experimenta el país, podría sin duda contribuir a un mayor enfrentamiento narcotráfico-Estado, a causa de las dificultades que experimentaría el narcotráfico para insertarse en una sociedad regida fundamentalmente por la racionalidad jurídica.

Paradójicamente, el incremento de la guerra del narcotráfico está relacionado con la alternancia en el poder. Para los distintos cárteles, la permanencia o no de un grupo determinado en el poder, con el que ya habían tejido alianzas y acuerdos, implica la pérdida o control de un territorio, mientras que sus competidores podrían haber creado alianzas con los adversarios políticos.

Es más, aunque esos amarres no se hubieran producido, los vacíos que quedan en la estructura del poder en un proceso de transición que incluye a las fuerzas de seguridad, son una oportunidad idónea para tratar de llenarlos, pero también para lanzarse al enfrentamiento directo quedándose con las redes y los territorios.

Nadie podría estar en desacuerdo sobre la necesidad de una colaboración internacional para un fenómeno que no representa fronteras nacionales como el narcotráfico como amenaza a nuestra seguridad nacional. El problema es que el narcotráfico no es sólo un problema delictivo: es capaz de infiltrar organizaciones, corromper funcionarios e instituciones públicas y privadas, y la información sobre el narcotráfico termina siendo un asunto directo para la seguridad nacional.

En ese sentido, para el ex canciller Bernardo Sepúlveda, la auténtica seguridad del Estado mexicano, en los nuevos tiempos de la seguridad internacional comprende el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia y de información al proponer que:

"La cooperación en este rubro habrá de significar mejores instrumentos en el combate al terrorismo pero, de manera paralela, también podrá representar nuevos elementos para una mayor eficacia en la lucha contra el crimen organizado, el

narcotráfico, la corrupción y el tráfico ilegal de armamentos.”⁶²

Para México lo que existe es un concepto de interés nacional. Dicho concepto se basa en la defensa de la soberanía nacional e implica que no sólo busca la defensa del Estado sino del territorio nacional y su población. Entendiendo esto, México no busca ir más allá de su territorio en la defensa de sus intereses. Por lo tanto, la cooperación que pudiera tener México con Estados Unidos en el campo militar es casi nulo.

Como lo apunta Silvia Elena Vélez Quero, sobresale “el peso de la redefinición de la seguridad nacional en Estados Unidos y México, debido a la cada día más estrecha interdependencia que los une, aunque se conserve y aún crezca la vieja asimetría en perjuicio de México”.⁶³ En consecuencia, cabe señalar el apunte de una investigadora de Estados Unidos:

“cuando México habla de seguridad nacional se refiere a su seguridad económica, política o social. La falta de consenso en el uso de las palabras puede contribuir a la incomprensión en la búsqueda de soluciones.”⁶⁴

A manera de resumen se señalan cuatro factores principales, que determinan que la seguridad y la defensa sean fundamentalmente un esfuerzo dirigido al interior del país:⁶⁵

Origen	Causa	Efecto
1. Fin del Estado benefactor, populista, y nacionalista.	Crisis económicas y financieras.	La estructura social del país se polarizó.
2. Crecimiento demográfico.	Violencia social.	Crimen organizado.
3. Democracia lenta y excluyente.	Participación social activa.	Aparición de grupos armados clandestinos.
4. Internacionalización de los carteles de la droga.	Disputas por las rutas de tránsito.	Aumento de los carteles regionales del país.

⁶² Bernardo Sepúlveda Amor, “Terrorismo transnacional y ...”, Op. cit., p. 43.

⁶³ Silvia Elena Vélez Quero, “La Seguridad Nacional ...”, Op. cit., p. 109.

⁶⁴ Margaret Daly Hayes, “Obstáculos para la ...”, Op. cit., p. 311.

⁶⁵ Raúl Benítez Manaut, “La Revolución Mexicana y ...”, Op. cit., pp. 297-298.

3.3 Conclusiones

El concepto de seguridad nacional es muy diferente en México y en los Estados Unidos.

La pugna de carácter ideológico, impulsada por las contradicciones existentes entre los sistemas propios del capitalismo y del socialismo, tanto en la aplicación de políticas nacionales como en el plano de las relaciones de poder a escala internacional, marcaron durante casi medio siglo el período conocido como la "Guerra Fría".

Esta lucha ideológica motivó que los Estados Unidos aplicara la teoría de la contención después de la Segunda Guerra Mundial, elaborada por George Frost Kennan, -Mr. X- su embajador en Moscú y plasmada en su artículo "*Los orígenes de la conducta soviética*", publicada por "*Foreign Affairs*" en julio de 1947.

La teoría fue ampliamente reconocida por varios presidentes más, pues la contención del comunismo, por mucho tiempo, fue la parte esencial de la política exterior de los Estados Unidos.

En consecuencia, la seguridad nacional norteamericana se regía por el acotamiento de oportunidades soviéticas y países afines, para intervenir en la política contraria a sus intereses.

La lucha ideológica prosiguió al espacio, diversos estudios y experimentos se sucedían en poco tiempo por parte de cada país; sin embargo, los primeros en enviar a un astronauta a la órbita espacial fueron los soviéticos, con Yuri Alexeyevich Gagarin (1934-1968), el 12 de abril de 1961, en la nave Vostok I, misma que dió dos vueltas a la tierra.

Básicamente, la seguridad nacional de Estados Unidos estaba atenta en otros puntos de la geografía mundial, sólo en el caso de la revolución cubana, volteó al vecindario al considerar que sus intereses estaban en riesgo, como sucedió con la "Crisis de los Misiles" en octubre de 1962, pues los rusos podrían causar molestias mayores.

Poco a poco el mapa geopolítico de Estados Unidos empezó a cambiar, la concepción del realismo político a pesar de la derrota en Vietnam, dejó amplio margen de reflexión para nuevos acercamientos con otras potencias como la China comunista.

El aspecto estratégico estadounidense dio un vuelco con la crisis del petróleo en 1973, pues era necesario reorientar la política energética del país y comprar grandes cantidades de crudo, al tiempo de explorar nuevos equilibrios políticos en Oriente Medio.

Por su parte el campo militar se convirtió en espacial, los rusos y los estadounidenses, competían en la Guerra de las Galaxias, buscando la hegemonía militar.

Esta lucha política e ideológica terminó como empezó, con otro documento *"El fin de la historia"* de un analista polémico Francis Fukuyama publicado por la revista *"The National Interest"* en el verano en 1989, quien aseguraba la caída del régimen socialista, quedándose Estados Unidos como la única potencia hegemónica.

En los años noventa era evidente que la guerra ideológica, cedía su paso a los nuevos bloques comerciales que intentaban competir con el líder indiscutible del mundo.

México se consideraba que ejercía su política exterior de manera autónoma, pero en realidad la llevaba a cabo bajo ciertas restricciones que marcaban los intereses de los Estados Unidos, es decir la relación especial tenía reglas claras, podía hacer todo aquello que no contraviniera seriamente a la esfera de influencia estadounidense.

El sistema político mexicano tenía particularidades muy singulares en cuanto a la política exterior y en particular a la relación bilateral con los Estados Unidos, pues era necesario explorar ciertas aristas en cuanto a la defensa de los intereses nacionales.

Casi todo lo referente a los Estados Unidos era sinónimo de cautela y desconfianza. La relación especial tenía ejemplos suficientes para subrayar nuestras discrepancias políticas; sin embargo, dichas diferencias estaban perfectamente acotadas para

no interferir demasiado en los intereses de los Estados Unidos. Esa fue la fórmula, nuestro vecino aceptó enojos y manifestaciones en su contra, pero limitó las acciones concretas en favor de Guatemala, Cuba y República Dominicana, principalmente.

La visión del concepto de seguridad nacional para México, era muy simple, tener la casa en orden, que nada importante perturbara la paz social y los intereses políticos creados en torno a los ideales revolucionarios.

Los problemas ante los ferrocarrileros, maestros, médicos y estudiantes en los años cincuenta y sesenta, estuvieron perfectamente analizados por el gobierno de Estados Unidos, no tuvieron la necesidad de extremar precauciones; sin embargo, estuvieron atentos en todo momento.

La seguridad nacional mexicana, estaba delimitada por la sobrevivencia del régimen político, esa fue la parte medular de la idea del buen gobierno. El gobierno apoyó en varios momentos a las disidencias cubana, nicaragüense y salvadoreña; las características esenciales de la seguridad nacional de México eran de "candil de la calle y oscuridad de su casa".

En el plano bilateral todo estaba perfectamente bien estructurado, para no cambiar demasiado el rumbo de la relación, los préstamos internacionales fueron la clave para olvidarse de la fuerza retórica del petróleo en los casos centroamericanos.

Los años ochenta fueron muy significativos en los aspectos electorales, que se enmarcaron en la dinámica de la seguridad nacional, los Estados Unidos no le daban paradójicamente mucha importancia a los reclamos de los partidos de oposición, sobre todo en la segunda mitad de los años ochenta en el Norte del país y ante el movimiento cardenista.

La nueva estrategia salinista de lograr el cambio económico, a través de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, le permitió a México aspirar a la calidad de "socio" aunque en una condición muy desigual. En ambos países, el Tratado era vendido como la alternativa más viable para lograr amplios beneficios para sus respectivas sociedades.

Así, el esquema del libre comercio se convirtió en el punto de equilibrio ideológico, entre los intereses estratégicos de México y Estados Unidos. Para ambos gobiernos la negociación y aprobación del Tratado se convirtió en asunto de seguridad nacional.

Bajo esa premisa, los presidentes Salinas-Bush, implementaron una política diferente para negociar temas importantes de la agenda como el narcotráfico, que en años anteriores había fracturado seriamente la confianza en la relación bilateral.

Finalmente, se puede precisar las diferencias que tenemos sobre el desarrollo del concepto de seguridad nacional. Estados Unidos con su política exterior diversificó y aumentó los intereses que tiene en el mundo; México centró sus esfuerzos en la consolidación y permanencia de un sistema político acotado y en consecuencia, en un desarrollo interno muy precario. Así a través de los años, se entendieron los asuntos de seguridad nacional como las razones de Estado en ambos países.

4. La institucionalización del combate al narcotráfico, durante las administraciones de Ernesto Zedillo y William Clinton

4.1. La institucionalización al combate al narcotráfico

Dentro del esquema tradicional de la política bilateral entre México y Estados Unidos, de conflicto, negligencia y cooperación, nuestro país "ha sido más importante por el daño que puede ocasionar a los intereses estadounidenses, que por las ventajas que puede ofrecer".¹

Como en las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y George Herbert Walter Bush, (1989-1993) donde la departamentalización de la agenda les brindó buenos resultados para no contaminar toda la relación, sus respectivos sucesores retomaron la misma estrategia. Al respecto, José Luis Piñeyro señala:

"Con los Estados Unidos, la política exterior zedillista reivindicó el seguimiento de una estrategia de no contaminación de la agenda bilateral por un problema específico (violación a los derechos humanos de los migrantes ilegales mexicanos), para así continuar colaborando en otros rubros, como el comercio o el combate al narcotráfico".²

Cabe recordar que los presidentes Salinas-Bush firmaron en 1989, un Tratado de Cooperación contra el Narcotráfico, por medio del cual se fijaron las principales "reglas del juego" para regular la cooperación antinarcóticos.³

A partir de los años noventa, se dieron las condiciones suficientes para buscar la supuesta colaboración y los medios institucionales para lograrlo, por lo que la estructura de la

¹ Agustín Maciel Padilla, *"México en la estrategia de defensa y seguridad nacional de Estados Unidos después de la Guerra Fría"*, en Agustín Maciel, (coordinador), en La seguridad nacional ..., Op. cit., p. 49.

² José Luis Piñeyro, *"La seguridad nacional ..."*, Op. cit., p. 946.

³ Miguel Ruiz Cabañas, *"Intereses contradictorios y ..."*, Op. cit., p. 121.

institucionalización de las relaciones gubernamentales motivó “la principal explicación de la cooperación bilateral”,⁴ por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para que los asuntos más importantes como: “el deterioro ambiental en la frontera; el entrenamiento militar; operaciones contra el tráfico de drogas; ...”,⁵ fueran tratados en el entendido del respeto a cada autonomía, por lo que dicha “institucionalización de los asuntos intergubernamentales, constituye el esfuerzo más serio que se realizó para manejar las relaciones entre ambos países.”⁶ La realidad mostraba cooperación en los dos países, y con el TLCAN, las tendencias indican claramente una mayor integración.⁷

Las instituciones creadas a partir del TLCAN, junto con los mecanismos bilaterales de consulta,⁸ sentaron las bases para una mayor coordinación de los dos gobiernos en el resto de las áreas específicas de la agenda por lo que se hizo patente la necesidad de encontrar procedimientos para disminuir su impacto negativo en la relación entre México y Estados Unidos.

Resulta evidente que con la puesta en marcha del TLCAN, “se vienen modificando radicalmente los conceptos históricos de seguridad nacional de Canadá y México, y se ratifica el concepto geopolítico de América del Norte, que tiene como epicentro a Estados Unidos”,⁹ lo que permitió que los asuntos comerciales

⁴ Rafael Fernández de Castro, “La institucionalización de ...”, *Op. cit.*, p. 57. También, de su autoría, “*Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental*”, en *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, pp. 45-67.

⁵ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 29.

⁶ *Ibíd.*, p. 174.

⁷ Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, p. 47.

⁸ Los mecanismos bilaterales de consulta son las entrevistas presidenciales, reuniones interparlamentarias, las comisiones binacionales, reuniones de gobernadores fronterizos y las de procuradores fronterizos.

⁹ Raúl Benítez Manaut, “*Seguridad y política en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: Regionalismo versus Nacionalismo*”, en Agustín Maciel, (coordinador), *La seguridad nacional ...*, *Op. cit.*, p. 134.

fuera acompañados por los de seguridad y militares.¹⁰ En consecuencia, la "integración dentro del TLCAN ha abierto la puerta a una creciente influencia militar de Estados Unidos en México."¹¹ En este contexto el narcotráfico ha impulsado acciones de cooperación militar.

Desde el inicio de la administración de Clinton, en paralelo con los asuntos comerciales, dos cuestiones centran el debate sobre México: la narcopolítica y la migración¹², siendo estos temas los de mayor reclamo en el Congreso de Estados Unidos hacia México.¹³

A partir de 1994 aumentó la cooperación para la lucha contra el narcotráfico entre México y Estados Unidos. Existían indicios de que nuestro país quería cooperar de manera más cercana con su vecino del Norte, pues el Plan Nacional de Desarrollo de la administración zedillista, "parte de la concepción estratégica de la necesidad de la existencia, reproducción y fortalecimiento del Estado-nación, en un entorno globalizado, más bien norteamericano".¹⁴

En octubre de 1995, los jefes militares mexicanos recibieron la primera visita de un secretario de la Defensa de Estados Unidos, William Perry, quien comentó con el presidente Zedillo y con el general Cervantes, sobre la necesidad de acelerar los programas de asistencia que Estados Unidos ofrecía en materia de seguridad y combate al narcotráfico.¹⁵

¹⁰ Inclusive el Tratado de Libre Comercio tiene una cláusula de seguridad nacional que podría ser invocada por Estados Unidos en cualquier momento y que le permitiría dejar de aplicar el Tratado. Ana María Salazar, Seguridad Nacional Hoy, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002, p. 21.

¹¹ Agustín Maciel Padilla, "*México en la ...*", Op. cit., p. 76.

¹² Jorge Fernández Meléndez, Narcotráfico y Poder, Rayuela, México, 1999, p. 186.

¹³ Véase, Rafael Fernández de Castro y Robert A. Pastor, (coordinadores), en "*El Congreso y México*", en El actor controvertido, El Congreso de Estados Unidos y América del Norte, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Asociación Mexicana de Cultura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 38.

¹⁴ José Luis Piñeyro, "*La seguridad nacional ...*", Op. cit., p. 942.

¹⁵ Véase, Graham. H. Turbiville Jr. "*Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y Estados Unidos*", en John Bailey y

La visita tenía intenciones de incrementar la cooperación militar en la lucha contra el narcotráfico, y “trascendió su intención de introducir un concepto de diplomacia militar más amplio y de alto nivel con el fin de destacar la necesidad de lograr relaciones de seguridad más que relaciones militares.”¹⁶

De estas visitas derivó la creación de un grupo bilateral, encargado de concretar los términos para la cooperación Defensa-Defensa, en los rubros de equipamiento y adiestramiento.

En diciembre de 1995, se realizó la primera Reunión Bilateral sobre cooperación militar, en San Antonio, Texas. Ahí se acordó negociar la adquisición y/o transferencia de equipo militar para el combate al narcotráfico y ampliar el adiestramiento militar, bajo los auspicios de los Programas Internacionales de Capacitación y Entrenamiento Militar (IMET, por sus siglas en inglés), que ponen en contacto a oficiales mexicanos con los complejos educativos y académicos de las fuerzas armadas de Estados Unidos, y que son también considerados de valor en ambos lados de la frontera, al igual que un número de programas de ayuda en materia de seguridad.¹⁷

Al evaluar las distintas tácticas utilizadas con respecto a México, las autoridades estadounidenses reconocieron la necesidad de buscar un enfoque alternativo, una aproximación integral que abordara el problema del narcotráfico como un problema global, es decir, un problema que trasciende fronteras y cuyas redes se expanden en razón del avance de la globalización.

El reconocimiento de que se trataba de un problema global y compartido derivó en el desplazamiento gradual del enfoque tradicional estadounidense según el cual los países consumidores eran las “víctimas” de los problemas de los países productores.

Jorge Chabat, (compiladores), Crimen Transnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos, Plaza Janés, México, 2003, p. 349.

¹⁶ John Bailey y Timothy Goodman, “Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en Mónica Vereza, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coordinadores), en Nueva Agenda Bilateral ..., Op. cit., pp. 205 y 206.

¹⁷ Véase, Graham. H. Turbiville Jr. “Los cambiantes desafíos ...”, Op. cit., p. 358.

Dado este panorama, la mejor opción para la cooperación resultó en seguir fortaleciendo la institucionalización,¹⁸ para coordinar eficazmente las agencias estadounidenses y las dependencias mexicanas.¹⁹ Esto quiere decir que, si bien la cooperación se había logrado anteriormente entre ambos países, se desarrolló esporádica o bien coyunturalmente;²⁰ e invariablemente acompañada de la coerción y presión de Estados Unidos sobre México.

Así pues, en el campo de la cooperación se desarrollaron esquemas importantes, al inicio del sexenio zedillista, aunque tal vez el más significativo fue el entrenamiento militar, cabe recordar que “unos mil mexicanos asistieron a cursos militares en Estados Unidos entre 1950 y 1980”,²¹ número que creció de forma importante en tan sólo unos años:

“México se apoyó firmemente en el entrenamiento estadounidense para mejorar su capacidad militar. Según registros oficiales del Pentágono, mil 448 militares mexicanos recibieron instrucción en Estados Unidos entre 1981 y 1995 bajo dos programas. El Internacional de Educación y Entrenamiento Militar y el de Ventas Militares al Extranjero (IMET y FMS). [...] A partir de 1996, la tendencia a preparar militares se elevó a niveles sin precedente y, con el entrenamiento de más de mil 500 efectivos del Grupo Aeromóvil de Fuerzas

¹⁸ Blanca Torres, realiza una precisión importante al respecto, “por institucionalización se entiende, según su tipo, el establecimiento de reglas por parte de los gobiernos con el fin de normar las conductas o una serie de códigos y convenciones sobre el comportamiento de los Estados involucrados”, en José Luis Piñeyro, *“La seguridad nacional ...”*, *Op. cit.*, p. 950.

¹⁹ “La tensión se afloja con la llegada de Clinton”, en *Época*, 5 de mayo de 1997, México, p. 12.

²⁰ El corto período que se reconoce como uno de cooperación corresponde a los años 1975-1979, que se caracterizó por financiamiento de programas anti-drogas y capacitación policiaca. Ver María Celia Toro, *“La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior”*, en Mónica Vereá, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coordinadores), en *Nueva Agenda Bilateral ...*, *Op. cit.*, pp. 135-147.

²¹ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 87.

Especiales en 1997, la administración del presidente Zedillo superó en sólo un año el número de militares capacitados durante 14 años en las escuelas del Pentágono."²²

El primer factor que impulsó a las autoridades estadounidenses a considerar un cambio de estrategia en materia de narcotráfico, fue el reconocimiento de que reducir la entrada de drogas al territorio no se había conseguido. Este reconocimiento llevó a evaluar los programas que contenían la estrategia general anterior de combate a las drogas, con lo que se concluyó que dichos programas no habían sido eficaces.

Para Jorge M. Ramos, lo anterior, fue producto de la corrupción de las autoridades mexicanas, según los escenarios de Estados Unidos, lo que fomentó "la cooperación de México en función de las prioridades de las agencias estadounidenses."²³ El mismo analista subraya que las "presiones de Estados Unidos para que México aumente sus acciones y fundamentalmente la cooperación en materia del combate al narcotráfico, aparecen en este contexto."²⁴

En ese mismo sentido, María Celia Toro señala la hipótesis de la dominación, como el marco para entender la cooperación en el combate al narcotráfico. Comenta que "los acuerdos bilaterales son en realidad claudicaciones, prueba del escaso poder de México frente a los Estados Unidos, situación que lo conduce a poner en práctica políticas que sólo benefician a los estadounidenses..."²⁵

²² Véase, Jorge Luis Sierra Guzmán, "*Relaciones México-Estados Unidos y narcotráfico*", en Global Exchange y Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria, A. C. *Siempre cerca, siempre lejos ...*, *Op. cit.*, p. 228.

²³ Véase, José M. Ramos, "*Cooperación antidrogas y seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos*", en John Bailey y Jorge Chabat, (compiladores), *Crimen Transnacional y Seguridad ...*, *Op. cit.*, p. 435.

²⁴ *Ibíd.*, p. 436.

²⁵ Ver María Celia Toro, "*La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior*", en Mónica Vereza, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coordinadores), *Nueva Agenda Bilateral ...*, *Op. cit.*, p. 137.

Este enfoque modificó sustancialmente la política de la administración del presidente Zedillo,²⁶ al tratar de satisfacer las exigencias para mantener vigente esa cooperación,²⁷ como por ejemplo, la reestructuración de los organismos de combate al narcotráfico, en especial la creación del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD)²⁸ y la promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en 1996, que facilitó el intercambio de medios de prueba, producto de nuevas técnicas de investigación para el intercambio de testigos protegidos en una solicitud de asistencia jurídica.²⁹

²⁶ En esos momentos “el presidente señalaba que la amenaza a la seguridad por parte de Estados Unidos conservaba su doble carácter: una era la amenaza de los narcotraficantes, la otra era la amenaza del gobierno de Estados Unidos a la soberanía y las instituciones mexicanas. Y, sin embargo, en la práctica, al presidente Zedillo le resultó cada vez más difícil abordar las amenazas a la seguridad de forma simultánea y en los años siguientes, su administración permitió cada vez más operaciones de Estados Unidos en México.” Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, pp. 93-94.

²⁷ “El presidente Ernesto Zedillo alcanzó su doctorado en economía en Yale (donde estudió también el presidente Clinton). Muchos de sus secretarios y subsecretarios se habían formado también en universidades estadounidenses. Por lo tanto, los principales dirigentes mexicanos habían pasado una parte importante de sus vidas personales y profesionales en Estados Unidos, [...] y se habían acostumbrado a pensar como les habían enseñado sus profesores estadounidenses.” Paréntesis nuestros. *Ibid.*, p. 60. La opinión del presidente Clinton para su homólogo era la de un hombre capaz honesto y con un fuerte equipo que lo apoyaba, sobre todo en la crisis de 1994: “Los riesgos eran considerables, pero tenía confianza en el nuevo presidente de México, Ernesto Zedillo, un economista con doctorado de (la Universidad de) Yale... si había alguien que podía recuperar a México, era Zedillo”, Véase, William Clinton, *My life*, Alfred Knopf Publishing Group, United States, 2004, p. 643. Existe otro registro que explica parte del sentido de la cooperación del presidente Zedillo con Estados Unidos: “En repetidas ocasiones, Green le pidió al presidente que despidiera a Rebollo con el argumento de una supuesta transgresión, consistente en cooperar en exceso con Estados Unidos o con su embajador. Pero Zedillo se negó. Las relaciones con Estados Unidos eran, según su perspectiva, demasiado importantes como para dejarlas sólo en manos de profesionales de la SRE.” Véase, Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, p. 75.

²⁸ El INCD fue creado en el mes de marzo de 1996, y contaba con un grupo Coordinador Ejecutivo, integrado por los subsecretarios de la Defensa Nacional, de Marina, además de los subsecretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Desarrollo Social, Agricultura, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud y las procuradurías generales de la República y del Distrito Federal. Véase, Jorge Luis Sierra Guzmán, *“Relaciones México-Estados ...”*, *Op. cit.*, p. 230.

²⁹ Miguel Ruiz Cabañas, *“El combate contra el narcotráfico”*, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 61, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 232. A partir de la administración del Presidente Zedillo, el Gobierno de México decidió que, en circunstancias excepcionales, concedería la extradición de nacionales mexicanos para ser procesados en los lugares donde sucedieron los hechos que se les imputan. En los últimos cinco años de la administración zedillista, México entregó en extradición a 11

En ese mismo año, las mejores credenciales no estaban del lado mexicano. John Bailey y Timothy Goodman señalan que “tras la devaluación ambos gobiernos incrementaron su cooperación para el combate en contra de las drogas, y se consideró que la corrupción en México, relacionada con el narcotráfico, significaba un obstáculo importante para estrechar aún más los lazos bilaterales.”³⁰

Por su parte, los principales medios de la costa Este de los Estados Unidos, también presionaron para modificar la política mexicana, como lo señalan dos analistas:

“La áspera actitud hacia la cooperación de México en el combate contra el narcotráfico adoptada por los senadores estadounidenses Alfonso D’Amato (republicano por Nueva York) y Diane Feinstein (demócrata por California) respondió probablemente a la cobertura negativa de la prensa estadounidense sobre México. Los artículos relacionados con la corrupción en la esfera de las drogas, aparecidos en *The New York Times*, *The Washington Post* y *The Wall Street Journal*, aumentaron de 338 en 1991 a 515 en 1996.”³¹

En los Estados Unidos existía la presión sobre el gobierno mexicano durante la segunda mitad de la década de los noventa, por la ineficiencia y corrupción de las corporaciones mexicanas encargadas de la lucha contra el narcotráfico,³² las autoridades estadounidenses pusieron especial atención a que las fuerzas armadas y en especial el Ejército mexicano, participaran en la cooperación para la lucha del narcotráfico, ello a través del

nacionales mexicanos (8 por nacimiento y 3 por naturalización). Durante el mismo periodo (1995-2000), los Estados Unidos siempre han extraditado a sus ciudadanos en circunstancias apropiadas y extraditó a 12 ciudadanos estadounidenses acusados en México.

³⁰ John Bailey y Timothy Goodman, *“Redefinición de la ...”, Op. cit.*, p. 202.

³¹ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 176.

³² Rafael Fernández de Castro, *“La relación México ...”, Op. cit.*, p. 113.

entrenamiento, transferencia de armas y apoyo logístico, por lo que dicha participación tuvo efectos muy importantes en la cooperación bilateral.³³

Para el general Barry McCaffrey,³⁴ ex director de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, el objetivo consistía en: "...El problema que tenemos que enfrentar – agregó McCaffrey- es el abuso de la droga, la violencia y la corrupción que la acompañan y que en gran parte es el resultado de los 49 mil millones de dólares que gastan ciudadanos estadounidenses en la droga ilegal cada año".³⁵

Con lo anterior era evidente que los programas de prevención y erradicación no dieron los resultados esperados y provocaron efectos adversos en los países en que se aplicaron. Las campañas de erradicación de cultivos dieron origen al surgimiento de la violencia y el descontento entre campesinos, cuya subsistencia depende de los cultivos.

Entre los efectos negativos de los programas se encuentran la transformación de las redes de distribución, el aumento y complejidad de la corrupción en las estructuras políticas y militares de los países productores.

Por otra parte, como lo resume Agustín Maciel, en la Estrategia de Seguridad Nacional para el Nuevo Siglo de 1997, México tiene dos características: la primera aparece como un elemento vital para Estados Unidos. Por lo que la cooperación, en materia de narcotráfico y otras actividades ilícitas, se considera necesaria para los intereses estadounidenses. La segunda característica, se refiere a que México es importante para su

³³ Véase, Jorge Luis Sierra Guzmán, "*Relaciones México-Estados ...*", *Op. cit.*, p. 228.

³⁴ Sobre los antecedentes del general McCaffrey, sobresale que: "...es un personaje singular en la política estadounidense. Es un militar que tuvo una actuación muy destacada en la guerra de Vietnam donde sufrió heridas graves en un brazo. Dirigió las principales acciones terrestres del ejército estadounidense en la Guerra del Golfo y, cuando se pensaba que llegaría a ser jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas o del área militar del Consejo de Seguridad Nacional, Clinton le propuso que se encargara de otra batalla. La guerra contra las drogas." Jorge Fernández Meléndez, *Narcotráfico y Poder*, *Op. cit.*, p. 184.

³⁵ Jorge Fernández Menéndez, entrevista televisiva a Barry McCaffrey, programa *Punto de Partida*, MVS, 3 de agosto de 1997, *Ibid.*, p. 182.

seguridad nacional, por el Tratado de Libre Comercio, en sus aspectos más relevantes: comercio y petróleo.³⁶

La estrategia estadounidense se ha ganado su denominación como "diplomacia coercitiva", debido a la combinación de presiones y condiciones que impone el gobierno estadounidense sobre México. Por ejemplo, Raúl Benítez sintetiza la estrategia nacional de Estados Unidos para el control de drogas de la siguiente forma:

"...tiene una concepción integral: educación; reducción del crimen y la violencia asociado a las drogas, reducción; de los costos sociales y en salud; sellamiento de fronteras; y destruir las fuentes internas y externas de producción...esta estrategia incluye la cooperación de países como México como parte del éxito esperado en el control de las drogas".³⁷

Después de que las organizaciones de narcotraficantes internacionales, especialmente los colombianos, tuvieron problemas para seguir ingresando droga a los Estados Unidos, México se convirtió en el país donde ocurrió el proceso integral del fenómeno delictivo: producción (excepto cocaína), tráfico y consumo de droga. Así en dicha estrategia, México y Colombia son parte fundamental para contener los flujos de estupefacientes que ingresan a su territorio.

Un factor que finalmente empujó a las autoridades estadounidenses a manejar el problema desde una perspectiva institucional fue la percepción de que si bien existía la voluntad política del lado mexicano para combatir el problema, las capacidades eran limitadas dadas las carencias policíacas y

³⁶ Además, este mismo autor elabora una reflexión oportuna sobre *A National Security Strategy for a New Century of 1997*, misma que sirvió para la elaboración del *Quadrennial Defense Review*, véase, Agustín Maciel Padilla, "México en la estrategia de defensa y seguridad nacional de Estados Unidos después de la Guerra Fría", en Agustín Maciel, (coordinador), *La seguridad nacional ...*, *Op. cit.*, p. 105.

³⁷ Raúl Benítez Manaut, "El cáncer del narcotráfico hacia el siglo XXI", en Mauricio de María y Campos y Georgina Sánchez, *¿Estamos Unidos Mexicanos?*, *Los límites de la cohesión social en México*, Planeta Mexicana, México, 2001, p. 408.

militares en términos de recursos y de capacitación del personal.³⁸ Asimismo, se llegó a la conclusión de que el fortalecimiento de las instituciones democráticas era un prerrequisito para combatir la corrupción producto del infiltramiento del narcotráfico.

La decisión de formalizar la cooperación a nivel de los poderes ejecutivos, tuvo además la intención de "aislar", o por lo menos disminuir la influencia del Congreso estadounidense en los esfuerzos antidrogas.

Para Silvia Elena Vélez Quero la validez de esta lógica es solamente parcial, puesto que en la práctica el Congreso conserva un peso significativo en las decisiones en materia de narcotráfico. Muestra de ello es que el proceso de certificación fue impuesto a México, sin importar los esfuerzos de cooperación tangibles que el país realizó en el combate a las drogas.³⁹

Además de las ventajas que ofreció la creación de una institución para la cooperación anti-drogas, puede decirse que este tipo de mecanismos son un producto "natural" del proceso avanzado de institucionalización de la relación bilateral. Cabe destacar que las limitaciones principales que han condicionado e influido en los niveles de cooperación antidrogas en la frontera México-Estados Unidos han sido: la asimetría de poder, la corrupción en ambos países, la soberanía, la cultura policíaca deficiente, los diferentes sistemas legales, los estereotipos, el racismo y el idioma.⁴⁰

Por consecuencia, la institucionalización surgió entonces como el medio ideal para avanzar una estrategia integral que tomara en cuenta cada una de las implicaciones del fenómeno del narcotráfico.

³⁸ José Reveles, "Al descubierto pasos de la DEA y el FBI en México", en Siempre, 30 de octubre de 1997, p. 24.

³⁹ Silvia Elena Vélez Quero, "No ceder más ante Washington", en Ibíd., p. 18.

⁴⁰ Véase, Jorge M. Ramos, "Cooperación antidrogas y seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos", en John Bailey y Jorge Chabat, (compiladores), Crimen Transnacional y ..., Op. cit., pp. 461-466.

4.2 La creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN)

Durante las administraciones de Miguel de la Madrid y Ronald Reagan, el narcotráfico se catalogó como la principal amenaza a la seguridad nacional de ambos países. En el primer año de gobierno del presidente Zedillo, "la crisis del peso hizo que el proceso de certificación pasara prácticamente inadvertido",⁴¹ sin embargo, en 1996, las presiones estadounidenses se incrementaron, para que México cooperara de una forma más enérgica para combatir el narcotráfico, por lo que elaboró una resolución para presionar con las garantías del rescate financiero.⁴²

Como lo señala Olga Pellicer, el debate sobre la certificación a México en el Congreso estadounidense, en marzo de 1996, evidenció la creciente politización del tema en Estados Unidos y, por consiguiente, la necesidad de encontrar nuevas fórmulas de cooperación convincentes para hacer frente al problema.⁴³ Cabe recordar que tanto las legislaturas de los Congresos 99 (1984-1986) y 104 (1994-1996) fueron muy incómodas y conflictivas para nuestro país, especialmente en los temas de narcotráfico y migración.⁴⁴

⁴¹ Miguel Ángel Valverde Loya, *"México-Estados Unidos ..."*, Op. cit., p. 683. Por otra parte el presidente Clinton en su mensaje anual al Congreso de su país del 24 de enero de 1995, señaló que: "A la seguridad nacional estadounidense no le corresponde únicamente defender las fronteras. La seguridad está directamente relacionada con la seguridad del empleo, en nuestras casas, en nuestro ingreso. Con el fin de la guerra fría, resulta tentador pensar que todos los asuntos de seguridad con la excepción del comercio internacional se encuentran dentro de este país. Nuestra seguridad aún depende del mantenimiento del liderazgo internacional para lograr instaurar paz y democracia. El caso de México es un buen ejemplo y aunque se que no resulta popular abordar el tema esta noche, tenemos que actuar, no por el pueblo mexicano sino por el bienestar de aquellos cuyos trabajos están directamente relacionados con la economía mexicana. Si queremos asegurar los trabajos estadounidenses, preservar las fronteras, entonces debemos de ayudar a que México recobre la estabilidad". Citado en Jorge Montaña, *Misión en Washington, 1993-1995*, Planeta, México, 2004, p. 241.

⁴² Miguel Ángel Valverde Loya, *"México-Estados Unidos ..."*, Op. cit., p. 683.

⁴³ Miguel Ruiz Cabañas, *"Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses"*, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, *México y Estados ...*, Op. cit., p. 124.

⁴⁴ Rafael Fernández de Castro, *"La relación México ..."*, Op. cit., p. 48.

Miguel Ruiz Cabañas apunta que el esfuerzo se ha dirigido en parte, a tratar de institucionalizar la relación bilateral con Estados Unidos a través de la creación de mecanismos específicos que tiendan a dar un marco definido a los propósitos, alcances y límites de la cooperación,⁴⁵ por ejemplo, se empezó a negociar la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN)⁴⁶ y se elaboró la iniciativa de Ley Contra la Delincuencia Organizada, para lograr la próxima certificación⁴⁷ que incluía penas por el delito de operaciones financieras poco transparentes, esto como respuesta a las acusaciones del director de la DEA, en el sentido de que México era un “paraíso” para lavar dinero.⁴⁸

Para Silvia Elena Vélez Quero, la creación del GCAN es la joya de las instituciones,⁴⁹ y obedece a un cambio de estrategia especialmente de Estados Unidos en la lucha contra las drogas,⁵⁰ nuestro país “tuvo un logro al conseguir que se formara el GCAN, porque sentó a Estados Unidos a discutir”.⁵¹

⁴⁵ Miguel Ruiz Cabañas, *“Intereses contradictorios y ...”*, Op. cit., p. 119.

⁴⁶ José Luis Piñeyro, *“La seguridad nacional con Zedillo”*, Op. cit., p. 947. También existe la versión de Miguel Ruiz Cabañas, que en marzo de 1996, el presidente Ernesto Zedillo le “propuso a la administración del presidente William Clinton el establecimiento de un Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN), conformado por los titulares de todas las dependencias responsables de los diversos aspectos del problema en los dos países”. *“El combate contra ...”*, Op. cit., p. 229.

⁴⁷ El drama anual de la certificación por el tema de narcóticos dominó la relación entre Estados Unidos y México durante años... La ley preveía tres posibles grados: certificación, descertificación y descertificación no aplicada por razones de interés nacional. La descertificación traía como consecuencia la pérdida de ayuda por parte de Estados Unidos, y la descertificación no aplicada por razones de interés nacional permitía que la ayuda continuara si se decidía que no proporcionarla iba a acarrear más mal que bien a la lucha contra las drogas. Véase, Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, Op. cit., p. 92.

⁴⁸ José Luis Piñeyro, *“La seguridad nacional ...”*, Op. cit., p. 684.

⁴⁹ El GCAN, instancia bilateral con 5 subgrupos especializados en temas como tráfico de armas, de precursores, lavado de dinero y otros. Organiza la cooperación y la comunicación entre ambos países en temas del narcotráfico. Silvia Elena Vélez Quero, *“La Seguridad Nacional ...”*, Op. cit., p. 111.

⁵⁰ No obstante la versión de la *“Guerra contra las Drogas”*, iniciada en los años 70 por Richard Nixon, continuada con renovado énfasis por Ronald Reagan en los 80, y proseguida después con algunas variantes por George Bush y William Clinton, es una política pública con apoyo bipartidista en el Congreso estadounidense, sostenida en un paradigma prohibicionista, punitivo y racista que data de principios del siglo pasado. Ibidem.

Aunque siempre ha estado presente en el interés nacional de Estados Unidos el “control de los estupefacientes”, anteriormente no se optaba por la cooperación bilateral institucionalizada como medio para lograrlo.⁵²

Sobre el particular, Leonardo Curzio señala que:

“El gran reto que hoy enfrentan los gobiernos nacionales y específicamente en México, es superar o adaptarse a las presiones hegemónicas. La presión hegemónica más importante en un país como México es la adaptación de las políticas económicas y las de combate a las drogas a los cánones establecidos por la gran potencia”.⁵³

En consideración del embajador Miguel Ruiz Cabañas, el buen funcionamiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), dependía en gran medida de la voluntad de Washington⁵⁴ ya que era un instrumento que debíamos utilizar para cooperar entre los dos países ya que:

“Existe una plena conciencia de que no hay alternativa a esta agrupación. También agregó que hay una necesidad de medir la efectividad de una estrategia bilateral, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia, la constante actualización de los planes de acción, y el cumplimiento de ambos

⁵¹ Silvia Elena Vélez Quero, “No ceder más ...”, *Op. cit.*, p. 18.

⁵² Clint E. Smith, *La frontera que desaparece*, Universidad Autónoma Metropolitana-University of California, Los Angeles, United States, 1993, p. 114.

⁵³ Véase, Leonardo Curzio, “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, en *Revista de Administración Pública*, No. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998, citado en José Luis Piñeyro, “La seguridad nacional ...”, *Op. cit.*, p. 951.

⁵⁴ Se considera al GCAN un logro para la política exterior mexicana, en contraposición con las medidas unilaterales estadounidenses tales como la certificación. Rafael Fernández de Castro considera que el proceso de certificación es profundamente intervencionista, desequilibrado y no es un proceso entre iguales como debería serlo. Véase, *Reforma*, 13 de mayo de 1997.

países. El GCAN se constituye como la posibilidad de institucionalizar la lucha contra las drogas".⁵⁵

Guadalupe González González, realiza un análisis donde podemos observar que la cooperación bilateral, en materia de narcotráfico tiene tres particularidades:

- a) La cooperación ha sido cíclica, *ad hoc*, precaria y generalmente detonada por situaciones de crisis en México o de alarma en Estados Unidos;
- b) La cooperación ha tendido a aumentar y a institucionalizarse cuando el interés de México por combatir el narcotráfico asciende y se abren espacios de mayor convergencia con respecto a las preocupaciones estadounidenses (mediados de los setenta, cocaína en los noventa), o
- c) Cuando Estados Unidos ha decidido no utilizar a fondo mecanismos de coerción unilateral.⁵⁶

En términos generales, los factores que incidieron en la creación del GCAN fueron la evaluación insatisfactoria de los programas anteriores de combate al narcotráfico aplicados a la mayoría de los países de América Latina y en especial a México;⁵⁷ la percepción de que existe la voluntad por parte de las autoridades mexicanas para combatir el narcotráfico, pero que ésta no será suficiente si no se cuenta con los recursos y la capacitación adecuada; la intención de "aislar" al Congreso de las acciones antidrogas; el avance en la institucionalización de la

⁵⁵ Participación de Miguel Ruiz Cabañas en el Seminario Internacional: La Agenda Bilateral de Seguridad entre México y Estados Unidos, en el marco del Programa de Paz y Seguridad en las Américas, organizado por el *Latin America ...*, Op. cit.

⁵⁶ Guadalupe González González, "Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico", en Agustín Maciel, (coordinador), La seguridad nacional ..., Op. cit., p. 273.

⁵⁷ Un estudio elaborado en la Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos señala que: La amenaza más seria a la seguridad nacional de México hoy día es el narcotráfico. La razón no es difícil de encontrar: los cárteles han logrado penetrar el Estado mexicano y la estructura socioeconómica de tal forma que han logrado penetrar las instituciones del país. Véase, Raúl Benítez Manaut, "El cáncer del ...", Op. cit., p. 411.

relación bilateral en general; la complejidad del fenómeno y la correspondiente necesidad de especialización de labores, por ejemplo:

“Estados Unidos ha sido determinante en aspectos fundamentales, como la creación y entrenamiento de nuevas unidades militares, así como el abastecimiento de naves y equipo y armamento de las tropas y fuerzas policíacas dedicadas a la lucha contra el narcotráfico. Pero el control legislativo de la ayuda antinarcóticos tiene mayor eficacia en Estados Unidos que en su socio del sur, debido a la debilidad e ineficiencia del congreso mexicano en asuntos de seguridad, en especial con los temas de la lucha contra el narcotráfico.”⁵⁸

Este esquema fue favorable para México, pues “representa la materialización del principio de corresponsabilidad entre ambos países, que permita dar regularidad y certidumbre a la relación, a fin de enfrentar el problema de manera conjunta”⁵⁹ y no sólo ser parte de la negligencia o la inacción, que según el gobierno de Estados Unidos nos caracterizaba.

En otras palabras, México siempre se ha opuesto a medidas unilaterales, tales como el proceso de certificación⁶⁰ y por lo general ha sido partidario de la cooperación en materia de narcotráfico.⁶¹

Sin embargo, dado el carácter asimétrico de la relación bilateral, los términos en que se estableció esa cooperación fueron definidos por Washington y para México representó un costo en términos de soberanía ya que:

⁵⁸ Véase, Jorge Luis Sierra Guzmán, “Relaciones México-Estados ...”, Op. cit., p. 231.

⁵⁹ Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, México y Estados Unidos ..., Op. cit., p. 15.

⁶⁰ Sobre el particular, véase, el trabajo de Susana Chacón, “Toma de decisión en política exterior: El caso de la certificación (1995-2000)”, en Foro Internacional, No. 166, Op. cit. pp. 992-1044.

⁶¹ Riordan Roett, “Certificación”, en Este País, No. 73, abril 1997, pp. 35-38.

“Existe una casi total aceptación de la estrategia antinarcóticos estadounidense por parte del gobierno de Zedillo, estrategia que tiende a vulnerar más la soberanía territorial nacional, la autonomía de las instituciones del Estado en su capacidad de planeación, investigación, persecución, arresto y enjuiciamiento de los narcotraficantes y la legitimidad de las mismas frente a la nación”.⁶²

El proceso de certificación fue valuarate para algunos congresistas estadounidenses, no había sido descartado como estrategia del “control de drogas”, con lo que se comprueba que la influencia de las autoridades mexicanas en las decisiones de Washington aún tienen como límite la postura del actor más difícil en la relación bilateral: el Congreso de los Estados Unidos, pues “sigue siendo el principal conductor y la maquinaria más importante en las políticas sobre narcotráfico en la relación México-Estados Unidos.”⁶³

El narcotráfico comenzó a absorber con mayor intensidad las capacidades de las instituciones bilaterales. Dentro de las reuniones de la comisión binacional, el tema de las drogas generalmente ha abarcado una gran parte del tiempo de trabajo.

Además la complejidad del tema, hacía que una gran variedad de agencias gubernamentales se involucraran en las discusiones. Los aspectos de la erradicación de la producción, del control del tráfico aéreo, marítimo y terrestre, así como el lavado de dinero y el crimen organizado asociados al tráfico de estupefacientes, implicaban una acción compleja.⁶⁴

⁶² José Luis Piñeyro, *“La seguridad nacional ...”*, Op. cit., pp. 955-956.

⁶³ Rafael Fernández de Castro y Robert A. Pastor, *“El Congreso y México”* en Rafael Fernández de Castro y Robert A. Pastor, (coordinadores), El actor controvertido..., Op. cit., p. 50. Para abundar más sobre el tema véase también, Rafael Fernández de Castro, *“Cabildeo mexicano: Jugando el juego de Washington con profesionales”* y Patricia de los Ríos *“La presidencia y el Congreso en el proceso político estadounidense”* en Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco Hijuelos ¿Que son los Estados Unidos?, Mc Graw Hill, México, 1996.

⁶⁴ Véase José Reveles, *“Al descubierto ...”*, Op. cit., p. 24.

A partir de estas consideraciones, se optó en marzo de 1996, por crear el GCAN como un espacio específicamente diseñado para tratar el tema del narcotráfico, sin sobrecargar de trabajo a las demás instituciones bilaterales. De esta forma, se obtendría una mayor eficiencia y coordinación en las acciones dirigidas a combatir el tráfico de drogas. El GCAN representaba la decisión común de avanzar en la institucionalización de la cooperación.⁶⁵

La puesta en marcha del GCAN fue el perfeccionamiento de los intentos de la administración zedillista por impedir, disuadir y limitar la influencia y la actividad directas de Estados Unidos en los asuntos de seguridad dentro de México y un preludeo para las medidas ulteriores hacia el mismo objetivo, a saber:

“a) México acordó en julio de 1996, desplegar personal para una Fuerza de Tarea Fronteriza Bilateral, que cooperaría con sus homólogos estadounidenses y accedió a entrenar miembros de esta fuerza en Estados Unidos. El primer curso completo de entrenamiento se terminó en agosto de 1997. La Fuerza de Tarea Fronteriza Bilateral no había existido antes.

“b) México acordó establecer un grupo de trabajo bilateral para asuntos militares en general, incluyendo la cooperación en la lucha contra el narcotráfico. A petición de Estados Unidos, acordó el entrenamiento de la Armada de México y otras fuerzas en la lucha contra las drogas. Unos 3,000 oficiales mexicanos se entrenaron en el año fiscal 1996 y otros 1,500 en el de 1997. México acordó realizar operaciones marítimas paralelas entre los guardacostas de Estados Unidos y la Armada mexicana. Hasta entonces, como ya se había dicho, prácticamente no había habido relaciones entre los militares de ambos países.

⁶⁵ Miguel Ruiz Cabañas, *“El combate contra ...”*, *Op. cit.*, p. 229.

"c) México acordó el establecimiento de trámites operativos corrientes para que las naves y aeronaves estadounidenses obtuvieran permiso para entrar en territorio mexicano a fin de concluir misiones de detección y control. Se oficializaron procedimientos flexibles para el reabastecimiento de combustible y la pernocta. Antes de este acuerdo, México había exigido una solicitud con 30 días de antelación y acreditación diplomática para el sobrevuelo, el reabastecimiento de combustible y la pernocta de naves y aeronaves estadounidenses en misiones contra el narcotráfico.

"d) Estados Unidos entregó, y México aceptó decenas de helicópteros UH-1H y piezas de repuesto, para mejorar la movilidad de las fuerzas de seguridad dedicadas a la erradicación manual de la droga y para trasladar tropas en operaciones contra los traficantes. Los primeros 20 helicópteros fueron entregados en noviembre de 1996, y otros 28 en julio de 1997. En total, fueron entregados 73 helicópteros.

"Asimismo, México aprobó la estancia permanente de otros 12 agentes policíacos estadounidenses y otorgó inmunidad consular a otros 22 miembros de las fuerzas de tarea fronteriza. Hasta entonces, México no había aceptado equipos estadounidenses para las operaciones de la lucha contra las drogas y había limitado estrictamente el número y las actividades de sus agentes encargados de mantener el orden."⁶⁶

Asimismo, un grupo constituido particularmente para el combate al narcotráfico, presentaba la ventaja de la especialización, la cual permitiría mejor coordinación de las instituciones de ambos países. Esto favorecía un intercambio de información más eficiente que, en la práctica, podría traducirse en mejores resultados; por otro lado, se creyó que "el presidente

⁶⁶ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 99.

Zedillo y su secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, buscaron inducir al ejército mexicano a que intensificara su colaboración con sus homólogos estadounidenses; una forma de hacerlo era aceptar los helicópteros UH-1H.⁶⁷

Para el primer trimestre de 1996, se había negociado entre México y Estados Unidos, la entrega de "73 helicópteros UH-1H de la época de la guerra de Vietnam, para realizar acciones antidrogas. El programa fue llevado a cabo bajo los auspicios de la Subsecretaría del Ejército para Asuntos Internacionales, y desde el principio estuvo plagado de problemas".⁶⁸

Lo anterior, motivó la opinión del ex embajador de México en Estados Unidos, Jorge Montaña, en el sentido que la ayuda no era la más conveniente:

"Hay que 'mexicanizar' la lucha contra el narcotráfico, porque a México le envían helicópteros viejos y deteriorados, por lo que los legisladores estadounidenses piden cuentas 'como si nos hubieran mandado naves último modelo' y quieren que se hagan aquí 'las cosas como ellos desean'. 'Los riesgos políticos' para el país 'son demasiados altos y no vale la pena pagarlos'.⁶⁹

En el mismo sentido de "mexicanizar" el combate al narcotráfico, se pronuncia Miguel Ruiz Cabañas, pues señala que "deben revalorarse algunos programas de cooperación bilateral, en especial la transferencia de equipos que resultan inútiles para las tareas asignadas y que conllevan un alto costo político".⁷⁰

Además, este tipo de aeronaves sólo podían ser destinadas a operaciones de lucha contra el narcotráfico "y no podían enviarse a Chiapas o a otro sitio donde hubiera disturbios."⁷¹

⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 97-99.

⁶⁸ Graham. H. Turbiville Jr. "Los cambiantes desafíos ...", *Op. cit.*, p. 350.

⁶⁹ Véase Guillermo G. Espinosa, "México paga costos muy altos por la colaboración antidrogas con EU", en *Crónica*, 15 de octubre de 1997.

⁷⁰ Miguel Ruiz Cabañas, "Intereses contradictorios y ...", *Op. cit.*, p. 133.

⁷¹ Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, p. 153.

El problema de las drogas se percibe tanto en México como en Estados Unidos como de seguridad nacional y salud pública.⁷² Por otra parte, el narcotráfico se encuentra en la raíz de la violencia criminal y de la corrupción de las instituciones.

Ante la amenaza del narcotráfico y el consumo de drogas, tanto para México como para Estados Unidos, los presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton decidieron fortalecer la operación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN).⁷³

El objetivo principal del GCAN era fortalecer la cooperación en el combate al narcotráfico y reducir el consumo de drogas ilícitas desde una visión integral del problema, en un sentido binacional. La ventaja para México era la corresponsabilidad de ambos países para enfrentar al narcotráfico y para los Estados Unidos era la oportunidad de elevar la responsabilidad de México para combatir el narcotráfico, que el Congreso estadounidense demandaba⁷⁴ y poner en práctica el diálogo constante sobre las características del combate al narcotráfico que deberían tener ambos países.⁷⁵

La delegación mexicana se encontraba formada por los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Procuraduría General de la República (PGR) y la delegación estadounidense por el director de la Oficina de Política Nacional para el Combate contra las Drogas (ONDCP por sus siglas en inglés).

El GCAN era un grupo intersecretarial que se creía iba a operar sobre la base del respeto a la soberanía y a la jurisdicción de cada país. Las dependencias mexicanas que participaban en el

⁷² Boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores no. 82, *"La lucha de México contra el narcotráfico"*, 1 de agosto 1996.

⁷³ *El Financiero*, 27 de marzo de 1996.

⁷⁴ Miguel Ruiz Cabañas, *"Intereses contradictorios y ..."*, *Op. cit.*, p. 125.

⁷⁵ Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, *México y Estados Unidos ...*, *Op. cit.*, p. 15.

GCAN eran, además de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud.

Por parte de los Estados Unidos, participaban el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, el Departamento del Tesoro, la Oficina Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés), la Agencia Antidroga (DEA, por sus siglas en inglés) y el Departamento del Transporte.

En conjunto este grupo fijaba las prioridades de la cooperación, establecía las reglas de la misma e impulsaba a través de grupos de expertos específicos la profundización de esta cooperación.⁷⁶

El GCAN estableció seis grupos subsidiarios:⁷⁷

- Al carecer de una visión común con los Estados Unidos del problema del narcotráfico, se creó un Grupo de Expertos que emitió un diagnóstico compartido del problema de las drogas en ambos países.
- El segundo, el Grupo sobre el Lavado de Dinero, tenía a su cargo el intercambio de información sobre transacciones económicas sospechosas, pues dada la estrecha relación de los sistemas financieros de ambos países es importante cooperar para detectar, prevenir y sancionar las actividades involucradas con el lavado de dinero.
- El Grupo de Expertos sobre el Control de Precusores Químicos, cuya misión era encontrar estrategias prácticas para evitar el desvío de los precursores químicos hacia la producción ilícita de drogas.
- El cuarto era el Grupo de Expertos sobre la Reducción de la Demanda. Por primera vez los Estados Unidos aceptaron que la reducción de la demanda ilícita de drogas formara parte de la agenda bilateral, pues innegablemente el motor del problema del narcotráfico es la demanda de drogas.

⁷⁶ El Universal, 28 de marzo de 1996.

⁷⁷ La información de los seis puntos fue tomada del documento titulado *“El establecimiento y evolución del Grupo de Alto Nivel, (GCAN)”*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Coordinación de Asuntos Especiales, Octubre de 1997.

- Grupo de Expertos sobre el tráfico ilícito de armas. Actualmente se calcula que el 80% de las armas que se decomisan en México son provenientes de los Estados Unidos, introducidas ilícitamente a través de organizaciones criminales.
- Grupo de Expertos sobre Asuntos Legales y Procuración de Justicia.

Así, los distintos grupos de trabajo en que se organizó el GCAN tenían a su cargo tareas específicas relacionadas con los temas del tráfico de drogas.

Guadalupe González señala que en 1997, “por primera vez en un documento elaborado en forma conjunta, el llamado ‘Estudio–Diagnóstico Binacional sobre el Problema de las Drogas’, los gobiernos de ambos países no sólo identificaron al narcotráfico como una amenaza común sino que decidieron establecer una ‘alianza formal’ para combatir el consumo de drogas”.⁷⁸ Posteriormente se realizaron un conjunto de “mediaciones de efectividad”, para evaluar la ejecución de la estrategia y analizar su eficacia.⁷⁹

El Estudio-Diagnóstico-Binacional sobre el Problema de las Drogas reflejó una tendencia a la institucionalización del combate al narcotráfico y se designó un grupo de trabajo para la formulación de la estrategia bilateral antinarcóticos,⁸⁰ además del establecimiento de los objetivos estratégicos para 1997 y años posteriores que fueron los siguientes:⁸¹

- Fortalecimiento de las capacidades institucionales de las autoridades encargadas de la procuración de justicia;
- Intercepción marítima y aérea;
- Erradicación de la producción de drogas;
- Capacitación y equipo, y
- Combate a las organizaciones criminales.

⁷⁸ Guadalupe González González, “Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico”, en Agustín Maciel, (coordinador), La seguridad nacional ..., Op. cit., p. 263.

⁷⁹ Ibídem.

⁸⁰ El Universal, 12 de diciembre de 1996.

⁸¹ El Nacional, 10 de diciembre de 1996.

Una de las premisas para la puesta en operación de la estrategia bilateral antinarcótics eran los principios de:

- Respeto absoluto para la soberanía y la jurisdicción de ambos países;
- Responsabilidad compartida para enfrentar el problema de drogas ilícitas y delitos conexos como el tráfico de armas y el lavado de dinero;
- Adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas que enfrente simultáneamente los problemas de la oferta y la demanda;
- Equilibrio y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de drogas en ambos países, y
- La aplicación efectiva de las leyes en ambos países.

En las vísperas del encuentro presidencial Zedillo-Clinton en mayo de 1997, el diario *The New York Times* publicó un reportaje sobre el deficiente desempeño mexicano en la lucha contra las drogas, sugiriendo al gobierno de Estados Unidos no certificar a México.

Además que el ex vocero de la Cámara de Representantes, el congresista Newt Gingrich, le envió una carta a Bill Clinton, días antes de su viaje a Mérida donde tendría lugar la reunión, denunciando al presidente de México de no mostrar la "determinación de impedir la producción y el tránsito de drogas ilícitas" hacia Estados Unidos, y concluía que esto se debía "o bien a la corrupción o a una falta de voluntad política".⁸²

A pesar de esas injerencias, en mayo de 1997 ambos gobiernos firmaron la Declaración de la Alianza Estados Unidos-México Contra las Drogas, con los siguientes objetivos: reducir el consumo, producción y tráfico de sustancias ilícitas en ambos países; enfrentar los problemas generados por las drogas en términos de salud y seguridad en ambas sociedades; y llegar a acuerdos sobre acciones adicionales para enfrentar los crímenes

⁸² Rafael Fernández de Castro y Robert A. Pastor, "*Legislaturas nacionales en América del Norte*", en Rafael Fernández de Castro y Robert A. Pastor, (coordinadores), *El Actor controvertido ...*, *Op. cit.*, p. 11.

relacionados, como disponibilidad de precursores y productos químicos, tráfico de armas y lavado de dinero.⁸³ Sobre este último punto, se realizaron investigaciones extra legales en territorio nacional que después se conocerían como el caso "Casablanca".⁸⁴

En 1998 se anunció la Estrategia Binacional México-Estados Unidos Contra las Drogas, que contiene dieciséis puntos de cooperación antidrogas entre ellas: incremento de la seguridad en la zona fronteriza, con la finalidad de alcanzar acciones contundentes para reducir la oferta y demanda de drogas, combate contra las organizaciones criminales, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el desvío de precursores químicos, asistencia legal, procesamiento de los delincuentes y fugitivos.⁸⁵

Además la Estrategia Binacional consolidó el intercambio de información entre las agencias encargadas de combatir el narcotráfico, en sus modalidades de interceptación aérea, marítima y terrestre. Este esfuerzo contribuyó para impulsar la realización de la Cumbre Mundial contra las Drogas, celebrada los días 8 al 10 de junio de 1998, en la ciudad de Nueva York, misma que reunió a 40 jefes de Estado y de Gobierno, reafirmando los

⁸³ Agustín Maciel Padilla, "*México en la ...*", Op. cit., p. 83.

⁸⁴ El 18 de mayo de 1998, la fiscal general de Estados Unidos informaba a su homólogo mexicano que el Servicio de Aduanas estadounidense y la DEA habían concluido una operación encubierta cuyo nombre secreto era "Casablanca" y que había comenzado en 1995. Estados Unidos había arrestado a 22 funcionarios de 12 bancos mexicanos, emitido 100 órdenes de aprehensión y confiscado 35 millones de dólares, dos toneladas de cocaína y dos toneladas de marihuana. En total en la Operación Casablanca estuvieron implicados 110 millones de dólares. Sin embargo, éstas son sumas pequeñas dada la enormidad del negocio del narcotráfico y el esfuerzo desplegado por Estados Unidos. De todos modos ese país puso en riesgo, a sabiendas, su "alianza con México, al ocultar a su aliado mexicano el desarrollo de la Operación Casablanca, incluso durante los dos años siguientes a la fundación del GCAN. El gobierno mexicano estaba furioso y presentó una propuesta diplomática oficial en la que observaba que la Operación Casablanca era una violación flagrante por parte de Estados Unidos de los propios acuerdos internacionales y bilaterales que este mismo país había promovido. México inició una investigación de los agentes estadounidenses que operaban sin su autorización. [...] El presidente Clinton expresó públicamente su "pesar porque no hubiera sido posible una mejor consulta previa en este caso". Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, ¿Socios o Adversarios? ..., Op. cit., p. 102.

⁸⁵ Miguel Ruiz Cabañas, "*El combate contra el narcotráfico*", en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 61, Op. cit., p. 230.

principios de corresponsabilidad y el respeto a las soberanías de los países participantes.⁸⁶

El enfoque integral se refiere a la invalidez de dar a los países una clasificación exclusivamente de consumidores, productores o transportadores de drogas; en nuestros días, todas estas características pueden encontrarse en una misma sociedad.

Este enfoque también implica poder entender que el consumo de drogas adictivas se da en continuidad, lo que significa que se deben incluir tanto a drogas que aún se consideran lícitas (su producción venta y uso se encuentran controlados), como las ilícitas.

Para continuar con la lucha antidrogas, México adquirió dos fragatas tipo "Knox",⁸⁷ a los Estados Unidos con capacidad para uso de helicópteros en tareas antidrogas, y su personal también recibió entrenamiento de la Guardia Costera estadounidense sobre "abordajes" y procedimientos de refuerzo policiaco. De hecho, se afirmó que equipos de abordaje de la Guardia Costera son enviados a México para apoyar a la Armada mexicana con equipo de detección.⁸⁸

⁸⁶ Ibíd., p. 240.

⁸⁷ Sobre el particular véase, Jorge Luis Sierra, quien señala que el "Departamento de Defensa vendió las naves bajo el programa de Ventas Militares al Extranjero y las entregó a la Secretaría de Marina en agosto de 1997. Cuatro almirantes mexicanos inspeccionaron las naves y acordaron su compra con la autorización del secretario de la Marina, el almirante José Ramón Lorenzo Franco. Aunque la operación de compra venta fue controlada por el congreso estadounidense, no ocurrió lo mismo en el lado mexicano: una de las tendencias dominantes en nuestras fuerzas armadas es que nadie, más allá de los militares, supervisa ni controla las compras de armamento y equipo militar. La contraloría del congreso estadounidense afirmó en junio de 1998, que las diferentes agencias del Departamento de Defensa y su embajada en México habían mostrado falta de planeación y coordinación con sus contrapartes mexicanas en la venta de las fragatas. Esa falta, dijo la contraloría, puso en entredicho el éxito de la cooperación naval antinarcoóticos México-Estados Unidos." en *"Relaciones México-Estados ..."*, Op. cit., p. 232.

⁸⁸ Véase José Carreño Figueras, *"Se amplía a EU concesiones en lucha antinarco"*, en El Universal, 17 de septiembre de 1997.

Sobre las intenciones de cooperación militar de Estados Unidos a México, José Luis Piñeyro señala que desde inicios de los años cincuenta, el panorama ante las intenciones de cooperación en materia castrense del país vecino, se centraron en:

“El trato castrense futuro con Norteamérica también quedó delineado: el material bélico sería adquirido en compra y no en calidad de préstamo o donación y las adquisiciones y el entrenamiento dependerían de las necesidades internas de reorganización de la milicia y no de presiones y ofertas norteamericanas para vender equipo sobrante o de desecho de guerras pasadas como la de Corea.”⁸⁹

4.3 Los militares y el narcotráfico

La participación de algunos militares del alto mando del Ejército mexicano en los negocios del narcotráfico, ha impactado en varias ocasiones la opinión pública del país. La institución presuntamente mejor protegida contra la corrupción se ha visto involucrada en varios escándalos desde finales de la década de los ochenta.

Cabe recordar que hace años, se habló mucho del general Juan Arévalo Gardoqui, como uno de los cómplices de las bandas de traficantes de estupefacientes. Más tarde se supo de un hijo suyo, había sido capturado en un operativo antidrogas y posteriormente dejado en libertad. También existen referencias del enfrentamiento entre militares y policías judiciales en el rancho La Víbora en Veracruz, caso en el se involucró al general Alfredo Morán Acevedo, comandante de esa Zona Militar, presuntamente en una disputa por un cargamento de drogas, donde murieron siete agentes de la Policía Judicial Federal, en el mes de noviembre de 1991, acontecimiento que cimbró las estructuras tanto del Ejército mexicano, como de la Procuraduría General de la República.

⁸⁹ José Luis Piñeyro, *“Las relaciones cívico militares en México: cambios y continuidades”*, en Rut Diamint, (editora), Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Universidad Torcuato Di Tella, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 519.

Sobre el particular, la administración del presidente Bush entregó una filmación del incidente, realizada por uno de sus aviones, así como un reporte de la Comisión de los Derechos Humanos, que fueron el motivo del relevo del militar.⁹⁰ Este acontecimiento fue rápidamente controlado en las altas esferas políticas porque nuestro país, deseaba tener “una buena atmósfera en las relaciones con Estados Unidos en la víspera del voto para la aprobación del TLC”.⁹¹

La cooperación antinarcóticos era una prioridad en la administración del presidente Salinas, sin embargo a pesar de los discursos oficiales había serias dudas en el verdadero resultado de la relación bilateral, incluso la prensa internacional señalaba ciertas dudas, por ejemplo, la revista *The Economist* señalaba que:

“Durante la administración de Salinas, los capos de la droga consolidaron sus feudos [...] los agentes antinarcóticos norteamericanos sabían de la extensión de la podredumbre [...] pero otros funcionarios estadounidenses, deseosos de consolidar las relaciones económicas de Salinas con el TLC, se hicieron de la vista gorda y a menudo hacían declaraciones por escrito en las que alababan los esfuerzos en la lucha contra el narco a pesar de evidencia que mostraba lo contrario”.⁹²

Por otra parte, en el mes de agosto de 1996, se impulsó una limpia de 737 agentes federales en la Procuraduría General de la República, que también incluyeron a comandantes y al propio

⁹⁰ Véase, Ignacio Gutiérrez A. “Por Error, Balacera de Judiciales y Soldados”, en Excélsior, 8 de noviembre de 1991, p. 5-A; Rafael Medina Cruz, “Filmó EU la Balacera en Veracruz: Negroponte”, en Excélsior, 23 de noviembre de 1991, p. 5-A; Tim Golden, “Mexican Panel Faults Army in Death of Drugs Agents”, in The New York Times, 7 de diciembre de 1991, p. 3; Homero Campa, “Testimonios e investigadores coinciden: los siete judiciales fueron acribillados a mansalva”, en Proceso, No. 785, pp. 6-11; Carlos Puig, “Los soldados sabían que llegaban los narcos y tirotearon el avión norteamericano que filmaba”, en Proceso, No. 787, pp. 6-9.

⁹¹ Peter Andreas, “Construyendo puentes y barricadas: facilidades comerciales y combate a las drogas en la frontera México-Estados Unidos”, en John Bailey y Jorge Chabat, (compiladores), en Crimen Transnacional y..., Op. cit., p. 261.

⁹² *The Economist*, 16 de diciembre de 1995, pp. 38-39, citado en Peter Andreas, “Construyendo puentes y ...”, Op. cit., p. 263.

director de la Policía Judicial Federal, “el ex capitán de marina Américo Javier Flores Nava, un indicio temprano de que una formación militar no era garantía de éxito.”⁹³

El descubrimiento de que el general de división D.E.M., Jesús Gutiérrez Rebollo, protegía a la organización de Amado Carrillo Fuentes, provocó una crisis en la estrategia global contra el narcotráfico, considerado el principal problema de seguridad nacional para México, incluyendo a Estados Unidos.⁹⁴ Fue hasta el día 18 de febrero de 1997, en el salón de recepciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, cuando se difundió ante la plana mayor del Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea, además del Procurador General de la República,⁹⁵ la noticia de que el divisionario,⁹⁶ Comisionado del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD), había sido detenido,⁹⁷ acusado de brindar protección al cártel de Juárez, dirigido por “El señor de los cielos”.

Sin embargo, el caso del general de tres estrellas, conmocionó a todas las estructuras de las fuerzas armadas, pues había sido seleccionado por su fama de “incorruptible, y había acumulado una gran experiencia en el manejo de operativos del ejército contra traficantes en el área de Guadalajara”,⁹⁸ y apenas

⁹³ Graham. H. Turbiville Jr. “*Los cambiantes desafíos ...*”, Op. cit., p. 338.

⁹⁴ Véase, Jorge Fernández Meléndez, Op. cit., p. 65.

⁹⁵ Véase, Carlos Marín “*Diálogo de infierno la historia secreta*”, Milenio, 20 de septiembre de 2000.

⁹⁶ El general Gutiérrez Rebollo era uno de los tres líderes natos del Ejército en su generación de acuerdo a Erubiel Tirado, los otros líderes reconocidos ampliamente eran el general Enrique Cervantes Aguirre, secretario de la Defensa Nacional (1994-2000), y Mario Renán Castillo Fernández, hasta 1997 comandante de la VII Región Militar (Tuxtla Gutiérrez), Véase, Federico Anaya Gallardo, “*Contexto histórico y sociológico de las fuerzas armadas*”, en Siempre cerca, siempre ..., Op. cit., p. 44.

⁹⁷ El mismo McCaffrey aseguró que, tanto para los líderes mexicanos como norteamericanos, ese caso fue “un tremendo shock y una vergüenza” y agregó que esa “traición de alto nivel, pone al descubierto, la enorme influencia corruptora y la violencia del tráfico ilegal de drogas”. Véase, Jorge Fernández Meléndez, Narcotráfico y poder, Op. cit., pp. 182-183.

⁹⁸ Graham. H. Turbiville Jr ..., Op. cit., p. 339. Además, Jesús Gutiérrez Rebollo, fue quizá una de las personalidades más fuertes y poderosas dentro de la estructura gubernamental mexicana: conoció el medio y sus adversarios. Los narcotraficantes y a los grupos policiales ligados con todos ellos. Le correspondió desarticular en su momento el narcotráfico en Sinaloa, fue el responsable de la detención de Héctor Luis El Güero Palma, logró detener a los hermanos Lupercio, cuando eran protegidos por

unas semanas antes de su aprehensión, el director de la Oficina de Políticas Nacionales para el Control del Narcotráfico (ONDCP, por sus siglas en inglés) el general Barry McCaffrey lo había reconocido como un hombre honesto y comprometido,⁹⁹ además de tener "... una integridad incuestionable" y un "guerrero honorable y exitoso".¹⁰⁰

También este caso impactó en ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos, quienes se opusieron a la certificación, sin llegar a exigir la descertificación. Por su parte, la Casa Blanca tuvo que realizar informes periódicos sobre la actuación de nuestro país en el combate a narcotráfico.¹⁰¹

Por otro lado, en la primera entrevista periodística que concedió el general Gutiérrez Rebollo, después de su detención a un periódico de Guadalajara, publicada en *Milenio*, comentaba que:

"Todos los secretarios de la Defensa Nacional, sobre todo el anterior, el general Antonio Riviello Bazán, cuando explotó lo de Chiapas recibió ofertas en Estados Unidos de helicópteros y de todo, y nunca (lo aceptó) de nadie. Ningún secretario de la Defensa Nacional había aceptado un clavo. Este señor (Enrique Cervantes) acepta. Aceptó 70 helicópteros que no sirven".¹⁰²

En esa misma entrevista, Gutiérrez Rebollo justificó su detención por haber tenido información sobre familiares del presidente Zedillo y de su secretario particular,¹⁰³ también aseguró

grupos políticos y judiciales de Jalisco. Era el hombre antidrogas. Véase, Jorge Fernández Meléndez, *Narcotráfico y poder*, *Op. cit.*, p. 63.

⁹⁹ Miguel Ángel Valverde Loya, *"México-Estados Unidos ..."*, *Op. cit.*, p. 684.

¹⁰⁰ Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, p. 143.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 94.

¹⁰² Véase Isaac Guzmán, *"Enrique Cervantes quiere perjudicar a Liébano Sáenz"*, en *Público de Guadalajara/Milenio*, 21 de septiembre de 2000.

¹⁰³ *Ibidem.* También véase, Jeffrey Davidow, *El oso y...*, *Op. cit.*, pp. 108-116; Julio Scherer García, *"Cervantes Aguirre ocultó los vínculos de los Zedillo con el narco"*, en *Proceso*, No. 1305, México, 4 de noviembre de 2001, pp. 14-16 y Antonio Jáquez,

que el general Enrique Cervantes, ex secretario de la Defensa Nacional tenía intereses económicos en Estados Unidos.

Sobre la actuación del general Gutiérrez Rebollo, el general Cervantes informó a su comandante lo siguiente:

"Febrero 7, 1996
(sic: fue en 1997)

Señor Presidente:

"Me permito informar a usted que el 6 del actual a las 23:15 horas, me reuní con los generales Juan Heriberto Salinas Altés, Jefe del Estado Mayor de esta Secretaría, Tito Valencia Ortiz, director del CENDRO, mi secretario particular, Tomás Ángeles Dauahare y el Jefe del Centro de Inteligencia Antinarcóticos, coronel Augusto Moisés García Ochoa, convocando además al general Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado en el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.

"El general Gutiérrez Rebollo vive actualmente en un departamento marcado con el número 2-A, ubicado en Sierra Chalchihui No. 215, Torre Cuatro, Col. Lomas de Barrilaco, delegación Miguel Hidalgo, D.F., departamento que habitó el narcotraficante Amado Carrillo Fuentes en el mes de noviembre de 1993.

"Al preguntarle al respecto, el general Gutiérrez Rebollo manifestó que el departamento fue rentado por la mujer con quien actualmente vive y que él desconocía esa situación.

"Le hice ver la gravedad de su error y las repercusiones que éste pudiera tener. Asimismo, dispuse que fuera conducido al Hospital Central Militar, donde permanecerá, con las seguridades

"Madeja de complicidades", en *Proceso*, No. 1397, México, 10 de agosto de 2003, pp. 12-14.

debidas, a disposición de este Alto Mando, por considerarlo razón de Estado.”¹⁰⁴

Lo anterior, “forma parte del diskette con varios reportes que sustrajo el coronel Pablo Castellanos quien se encuentra en la cárcel por la misma razón”.¹⁰⁵

El asunto Rebollo, reavivó la desconfianza de las autoridades de Estados Unidos, al grado que se presionó con no certificar a nuestro país en las tareas contra el narcotráfico y sobre todo porque el presidente Zedillo, en octubre de 1996, había pronunciado que la principal amenaza a la seguridad nacional era precisamente el narcotráfico, por lo que:

“Analistas mexicanos y estadounidenses afirman que la creciente participación de unidades de las fuerzas armadas mexicanas en operaciones antinarcóticos es consecuencia directa de las presiones y llamados de Estados Unidos”.¹⁰⁶

Sobre la participación de varios elementos de las fuerzas armadas en el narcotráfico, la revista *Proceso*, publicó sendos reportajes sobre el tema lo que ocasionó gran molestia en el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional.¹⁰⁷

En el sexenio del ex presidente Zedillo, otro general adscrito a la V Zona Militar, Alfredo Navarro Lara trató de sobornar con un millón de dólares mensuales, a José Luis Chávez García delegado de la Procuraduría General de la República en Tijuana, por permitir operar libremente al cártel de los Arellano Félix durante el tiempo que ocupara el cargo. Chávez García grabó la propuesta, reportó a la superioridad y Navarro Lara terminó en la cárcel.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Véase, Carlos Marín “*Diálogo de infierno ...*”, *Op. cit.*, p. 4

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ Graham. H. Turbiville Jr. “*Los cambiantes desafíos ...*”, *Op. cit.*, p. 341.

¹⁰⁷ Véase, Carlos Marín, “*Documentos de Inteligencia Militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropas del Ejército*”, *Proceso*, No. 1082, 27 de junio de 1997, pp. 6-15.

¹⁰⁸ Véase, Carlos Marín “*Diálogo de infierno ...*”, *Op. cit.*, y Graham. H. Turbiville Jr. “*Los cambiantes desafíos ...*”, *Op. cit.*, p. 339. También este incidente lo describe Jorge Fernández Meléndez, *Narcotráfico y poder*, *Op. cit.*, p. 121.

Cuadro de militares involucrados en aspectos de narcotráfico, durante el sexenio zedillista

NOMBRE	CARGO	DELITO
Jesús Gutiérrez Rebollo.	General de División. Ex comandante de la XV Región Militar y ex titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD).	Acusado de haber brindado protección a Amado Carrillo Fuentes, fallecido capo del Cártel de Juárez, a cambio de bienes inmuebles y fuertes sumas de dinero.
Antonio Ramón Mimendi.	General de Brigada. Ex comandante de la Cuarta Zona Militar, en San Luis Río Colorado, Sonora.	Acusado de haber participado en la desaparición de 500 kilos de cocaína que estaban bajo su resguardo en las instalaciones del cuartel militar.
Raúl Antonio Morales Morales.	General de Brigada. Ex segundo comandante de la Cuarta Zona Militar en San Luis Río Colorado, Sonora.	Acusado de haber participado en la desaparición de 500 kilos de cocaína que estaban bajo su resguardo en las instalaciones del cuartel militar.
Alfredo Navarro Lara.	General Brigadier. Ex presidente suplente del Consejo de Guerra Ordinario, dependiente de la XV Zona Militar con sede en La Mojonera, Jalisco.	Acusado de haber ofrecido, en nombre de los hermanos Ramón y Benjamín Arellano Félix, jefes del Cártel de Tijuana, un millón de dólares mensuales al actual delegado de la PGR en Baja California, al también general brigadier José Luis Chávez García,

		para que éste permitiera la entrada y salida de estupefacientes por esa frontera.
José Félix Name Rodríguez.	Coronel ex coordinador de investigaciones del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.	Acusado de haber permitido la fuga de Humberto García Ábrego, hermano del capo del Cártel del Golfo.
Horacio Montenegro Ortiz.	Capitán primero ex comandante del Grupo de Información de la XV Zona Militar, con sede en Guadalajara, ex director de Seguridad Pública en el estado de Jalisco y ex primer comandante en el INCD bajo las órdenes del general Gutiérrez Rebollo.	Acusado de haber participado en la protección al Cártel de Juárez.
Javier García Hernández	Capitán segundo ex comandante del Grupo de Información de la XV Zona Militar, con sede en Guadalajara, y ex colaborador del director de la policía antinarcóticos del INCD.	Acusado de haber participado en la protección al Cártel de Juárez.

Fuente: Revista Milenio, 10 de noviembre de 1997, p. 29.

4.4 El declive de la cooperación antinarcóticos

Los gobiernos de México y Estados Unidos rompieron de mutuo acuerdo cualquier relación en materia de cooperación militar para combatir el narcotráfico, luego de marcadas diferencias entre las autoridades de ambos países sobre la forma en que la lucha debería llevarse a cabo.

Trascendió que la decisión se vio influida por el rechazo de México a participar en acciones marítimas conjuntas para detectar, perseguir y detener embarcaciones cargadas con narcóticos.

La 73 helicópteros Huey UH-1H que el gobierno de Washington había donado a México, fueron devueltos en octubre de 1999 por las serias fallas que presentaban y que los hacían prácticamente inoperables,¹⁰⁹ a pesar de todos los esfuerzos de Estados Unidos por resolver los problemas todos los helicópteros, con la excepción de uno que se había estrellado, fueron regresados sin más por camión a Estados Unidos."¹¹⁰ En diciembre de 1999, en sustitución de los helicópteros México compró a Estados Unidos 73 aviones Cessna (TXT) Skylab para operaciones de reconocimiento y erradicación de plantaciones de drogas."¹¹¹

Esta es la primera vez en los años recientes que ambos gobiernos decidieron suspender la relación en alguno de los temas de la cooperación bilateral. Por lo anterior, se puede observar que la cooperación tiene que ser voluntaria, e implica el ajuste mutuo de política entre los socios.¹¹² Al respecto, Guadalupe González, señala dos factores esenciales para que se desarrolle la cooperación:

- 1) La existencia o ausencia de intereses comunes o amenazas compartidas, es decir, hasta qué punto existe una convergencia de intereses, de los objetivos y las preferencias de política de las partes que pretenden cooperar.

¹⁰⁹ Los 73 helicópteros UH-1H Huey, donados por el gobierno estadounidense en 1997, permanecieron casi dos años guardados en los hangares que la fuerza aérea tiene en Sinaloa. Lo mismo sucedió con cuatro aeronaves C-26 y con dos fragatas, por las que México pagó siete millones de dólares. Véase, Jorge Luis Sierra Guzmán, *“Relaciones México-Estados ...”*, *Op. cit.*, p. 231.

¹¹⁰ Molly Moore, *“Mexico Sends “Junk” Choppers Back to US: Aircraft Donated to Aid Drug War”*, *Washington Post*, 6 de octubre de 1999, citado en Graham. H. Turbiville Jr. *“Los cambiantes desafíos ...”*, *Op. cit.*, p. 351.

¹¹¹ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 100.

¹¹² David R. Mares, *“¿Atados por la necesidad o caminando juntos? Respuestas cooperativas y conflictivas a los retos de la seguridad”*, en Agustín Maciel, (coordinador), *La seguridad nacional ...*, *Op. cit.*, p. 315.

2) La capacidad de cumplir con los compromisos asumidos en el plano internacional, esto es, la credibilidad de las promesas de los gobiernos en cuanto a poner en práctica las políticas acordadas en las negociaciones externas.¹¹³

De hecho, la totalidad de los helicópteros Huey-1H, fueron devueltos a Estados Unidos verificándose la última entrega el 13 de septiembre de 1999. La cooperación bilateral en la materia se desarrolló en dos etapas. En la primera, se ordenaron y sistematizaron los acercamientos entre las fuerzas armadas de ambos países y se definieron los parámetros legales y políticos que permitieron obtener ventajas a México en este ámbito.

La segunda etapa, consistió en abrir el espacio necesario para fortalecer las capacidades nacionales en materia de narcotráfico.

El tema del narcotráfico es el de mayor peso en la relación México-Estados Unidos, incluso por encima de la migración. Con esto la cooperación Defensa-Defensa (Secretaría de Defensa Nacional de México y el Departamento de Defensa de Estados Unidos) quedó totalmente paralizada incluyendo las acciones que tenían que ver con la capacitación, adiestramiento, transferencia de tecnología, equipamiento y otros esquemas de entendimiento para hacer frente al narcotráfico.

El ánimo era constructivo, "México pretendía que ambos gobiernos trabajaran para 'evitar sorpresas' como ocurrió con abordar por separado los diferentes aspectos de la relación para que el deterioro en una esfera no afectara a otras, y estar de acuerdo es estar a veces en desacuerdo a fin de que un desacuerdo concreto no pusiera en peligro la relación en su totalidad",¹¹⁴ como había ocurrido en años pasados cuando el "espíritu de Houston" en noviembre de 1988,¹¹⁵ sirvió para fincar una nueva era en las relaciones bilaterales y en las nueve

¹¹³ Guadalupe González González, "*Los dilemas de ...*", *Op. cit.*, p. 275.

¹¹⁴ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, "*¿Socios o Adversarios? ...*", *Op. cit.*, p. 101.

¹¹⁵ Véase, Rafael Fernández de Castro, "*La institucionalización de ...*", *Op. cit.*, p. 58.

entrevistas presidenciales Zedillo-Cinton¹¹⁶ que permitieron continuar con la estrategia de la institucionalización de la agenda.¹¹⁷

Los riesgos de esta “cooperación binacional” en materia de drogas, sin duda fueron para los mexicanos que tenían “que permitir mayor influencia y actividad estadounidense en su país, En esta alianza estaba implícita una mayor inseguridad mexicana,”¹¹⁸ por lo que “Estados Unidos tenía más influencia en la política mexicana en materia de seguridad que nunca”.¹¹⁹

La cooperación militar antidrogas terminó porque se habían cumplido con los objetivos planteados, que eran la transferencia de equipos y entrenamiento de efectivos mexicanos en Estados Unidos, además porque México tenía capacidad y recursos para proseguir con el combate al narcotráfico por su cuenta, explicó la ex canciller Rosario Green durante una conferencia de prensa, en Washington D.C. el 11 de noviembre de 1999. Por su parte, Juan Rebolledo Gout, subsecretario de Relaciones Exteriores, comentó en esa ocasión, que había algunos programas de intercambio de inteligencia e información táctica y estratégica contra el narcotráfico, en especial para la interceptación de cargamentos en los cuales se podía trabajar.¹²⁰

Se hizo énfasis en el éxito que se ha tenido en la interceptación de drogas, el cual es verificable dada la eliminación casi total de vuelos ilícitos en el espacio aéreo mexicano y en el desvío de las rutas del tráfico tradicional tanto aéreo como marítimo.¹²¹ En opinión del ex embajador Jeffrey Davidow, en la

¹¹⁶ Véase, Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 164.

¹¹⁷ Véase, Rafael Fernández de Castro, “*La institucionalización de ...*”, *Op. cit.*, p. 74.

¹¹⁸ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 102.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 108.

¹²⁰ José Luis Ruiz y José Carreño/Reportero y Corresponsal, “*Confirman ruptura en cooperación militar*”, en *El Universal*, 11 de noviembre de 1999.

¹²¹ Véase, Principales resultados de la cooperación binacional: México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas 1995-2000, www.usembasy-mexico.gov/sdlegado.html, 27 de octubre de 2006.

parte final del gobierno del presidente Zedillo, la cooperación bilateral en materia de “combate al narcotráfico mejoró. No obstante, los respectivos organismos antinarcóticos tenían pocos fundamentos sobre los cuales construir una relación duradera”.¹²²

El diálogo de alto nivel contribuyó a evitar daños en la relación bilateral en su conjunto y a administrar problemas o incidentes, como el creado por la Operación Casa Blanca, que en otras circunstancias podría haber causado un impacto más negativo.¹²³

Conforme a esta etapa de cooperación para combatir al narcotráfico, cabe señalar la frase que puede sintetizar este período: “De acuerdo con la práctica de sumarse al poderoso, los Estados más débiles toleran acciones ilegítimas del aliado dominante.”¹²⁴ Resulta evidente que la institucionalización de la relación intergubernamental explica en gran parte la cooperación desarrollada entre México y Estados Unidos.¹²⁵

De acuerdo al informe sobre los Principales Resultados de la Cooperación Binacional 1995-2000,¹²⁶ emitido conjuntamente por autoridades de México y Estados Unidos, la cooperación resultó provechosa en sus doce apartados de resultados: Reducción de la Demanda Ilícita de Drogas, Erradicación de Cultivos Ilícitos, Combate a Organizaciones Delictivas, Extradición de Fugitivos, Asistencia Jurídica Mutua, Tráfico Ilícito de Armas, Control de Precursores Químicos y Productos Químicos Esenciales, Combate al Lavado de Dinero, Compartimiento de Bienes Asegurados, Intercepción, Capacitación y Cooperación Multilateral.

Dicho informe puntualiza las acciones más relevantes de la cooperación bilateral, en los asuntos que más incidieron en la lucha contra las drogas, por ejemplo, se desarrolló un sistema

¹²² Jeffrey Davidow, *El oso y ...*, *Op. cit.*, p. 140.

¹²³ Miguel Ruiz Cabañas, *“El combate contra ...”*, *Op. cit.*, p. 231.

¹²⁴ Rafael Fernández de Castro y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? ...*, *Op. cit.*, p. 102.

¹²⁵ Véase, Rafael Fernández de Castro, *“La institucionalización de ...”*, *Op. cit.*, p. 74.

¹²⁶ www.usembasy-mexico.gov/sdlegado.html, 27 de octubre de 2006.

electrónico de comunicaciones para intercambiar información en los asuntos de gran impacto, facilitando la erradicación de cultivos ilícitos en México de 134,700 hectáreas de marihuana y más de 88,700 hectáreas de amapola. Por su parte, los Estados Unidos entre 1997-1999 eliminaron 9.4 millones de plantas cultivadas en exteriores y más de 650,000 en interiores.

Asimismo, la cooperación internacional –apunta el informe– ha logrado desarrollar mecanismos efectivos y seguros para obtener y compartir información para la captura de bandas de narcotraficantes transnacionales que operaban en ambos lados de la frontera, destacándose los casos de Juan García Ábrego, Amado Carrillo Fuentes y los hermanos Amezcua.

Durante los años de 1980 a 1994, México extraditó a 8 personas a Estados Unidos y en los años de 1995-2000, elevó la cifra anterior a 61 personas. Por su parte, los Estados Unidos extraditaron a 12 ciudadanos a México en el mismo período. Además se estableció en junio del 2000, el Grupo Bilateral de Cooperación en materia de intercepción México-Estados Unidos.¹²⁷

Asimismo el número de laboratorios destruidos por la DEA se ha incrementado de manera significativa de 263 en 1994, a más de 2,000 en 1999. El tráfico de metanfetaminas se expandió de sus zonas habituales del Oeste de Estados Unidos, hacia su parte central y en menor medida al suroeste del país.¹²⁸

La Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisos y Abandonados, permite a México compartir con otras autoridades los bienes decomisados y el producto de su venta.¹²⁹

Por lo que toca a la capacitación de los funcionarios involucrados en el combate a las drogas y en cumplimiento de los acuerdos de Brownsville de 1997, se realizaron tres seminarios para fiscales y funcionarios policiales: Columbia, Carolina del Sur, 1998; México, D.F., 1999; y San Diego, California, 2000, para que la lucha binacional contra las drogas tuviera un sentido integral de cooperación.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

En la reunión de la Comisión Binacional de 2001 celebrada en Washington D.C., llegó a su fin el Grupo de Contacto de Alto Nivel, después de que Adolfo Aguilar Zinser, consejero de seguridad nacional y coordinador del Gabinete de Orden y Respeto, del ex presidente Vicente Fox declarara en esa ciudad, que “la reingeniería que las nuevas administraciones realizaron a los mecanismos de cooperación antidrogas bilaterales y que inició con la desaparición del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para la cooperación contra el narcotráfico que habían creado los gobiernos de Ernesto Zedillo y William Clinton”.¹³⁰

“Por que eliminamos el GCAN, pues porque era exclusivamente para asuntos de drogas y había surgido a raíz de las controversias entre los gobiernos y por lo tanto tenía un origen y un espíritu de que México estaba ahí para darles explicaciones a Estados Unidos y, además estaba demasiado vinculado con la certificación (lo usaba como un instrumento para negociar la certificación [...] ahora en lugar del GCAN se establece, para todo lo que viene que ver con asuntos legales el propio Grupo de Asuntos Legales y Cooperación Antinarcóticos, que encabezamos el procurador (Rafael) Macedo de la Concha, yo, y el procurador (John) Ashcroft. Y ahora nosotros convocamos a los titulares de las áreas para darle sentido estratégico y dirección al tema, la relación bilateral en materia legal y encontrar un balance”.¹³¹

Reuniones del Grupo de Contacto de Alto Nivel	
I	México (marzo 1996)
II	Washington (julio 1996)
III	México (diciembre 1996)
IV	Washington (octubre 1997)
V	México (abril 1998)
VI	Washington (diciembre 1998)
VII	Washington (noviembre 1999)
VIII	México (agosto 2000)

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores.

¹³⁰ Carlos Benavides y José Carreño/Enviado y corresponsal, “Fox pide alianza militar antinarco”, en El Universal, 5 de septiembre de 2001.

¹³¹ Ibidem.

Para la administración foxista existían las condiciones para pensar en la “nueva relación en materia judicial entre México y Estados Unidos que son la confianza, el segundo la simetría y el tercero la corresponsabilidad”,¹³² exactamente lo contrario a lo registrado por la historia.

4.5 Conclusiones

Desde principios del siglo pasado, el narcotráfico ha estado presente en la relación bilateral pues se han desarrollado muchos momentos de gran tensión en torno a sus aristas.

La historia bilateral México-Estados Unidos registra importantes esfuerzos de nuestro país por realizar políticas públicas eficaces para combatir el fenómeno del narcotráfico.

Posteriormente, en la Segunda Guerra Mundial, ante las necesidades médicas de los soldados estadounidenses, parte de los campos mexicanos principalmente en Durango y Sinaloa, fueron sembrados con droga, comprobándose la cooperación mexicana ante la coyuntura internacional.

Desde 1969, cuando Estados Unidos impuso la Operación Intercepción, se entendió que no iban a presentar una estrategia conjunta para el combate a las drogas, como un problema constante en la agenda bilateral; después, en los años setenta, las dos naciones experimentaron una etapa de cooperación para erradicar los cultivos de drogas, para tal efecto los Estados Unidos donaron equipo a la Procuraduría General de la República, como una muestra de “sincera cooperación”.

El tema no ha sido fácil para ninguno de los presidentes mexicanos, pues los reclamos de corrupción a las autoridades mexicanas ha sido también una constante por parte de los Estados Unidos.

El tema del narcotráfico hizo crisis después del asesinato del agente antinarcóticos de la DEA Enrique Camarena Salazar en 1985. Las administraciones de los presidentes De la Madrid y Reagan, tuvieron serias diferencias por este acontecimiento. Los

¹³² Ibid.

Estados Unidos impusieron el proceso de certificación que medía el grado de cooperación de los países que recibían cierta ayuda por parte de Estados Unidos para combatir el narcotráfico.

Por su parte, las autoridades mexicanas declaraban que México combatía el narcotráfico por sus propios intereses que su actuación no dependía de la estrategia de Washington.

Los casos de detención de narcotraficantes más connotados, casualmente se daban en los meses o días previos a la certificación, para lograr atemperar las voces que reclamaban mayor participación mexicana en la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos.

México había tenido de acuerdo a sus capacidades, una política de cooperación en la materia de narcotráfico, sin embargo, los Estados Unidos habían demandado mayor esfuerzo de su vecino del Sur, sin considerar la demanda de drogas ilegales de su propia población.

Bajo este panorama, se inicia una nueva etapa de entendimiento en la relación bilateral, durante las siguientes administraciones Salinas-Bush, lo que implicó un replanteamiento casi total de la relación bilateral, para lograr la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La fórmula para lograr lo anterior fue tratar los temas álgidos de la agenda por separado, para no contaminar toda la relación.

Los Estados Unidos tuvieron acciones hostiles en contra de la política antidrogas de México, como fue el secuestro del doctor Álvarez Machain en Guadalajara el 2 de abril de 1990. Este acontecimiento fue la prueba del ácido para probar la utilidad de la nueva estrategia: la departamentalización de la agenda bilateral, diseñada por Fernando Solana y James Baker, encargados de conducir la política exterior de sus respectivos países, al inicio de las administraciones Salinas-Bush.

Este esfuerzo por no contaminar la relación bilateral obtuvo buenos resultados en el proceso de negociación del Tratado de Libre de Comercio, al permitir más fluidez en los temas de la agenda, al cimentar la institucionalización del proceso de negociación de los temas más importantes, incluido el narcotráfico.

Con la puesta en marcha del TLCAN, se hizo evidente que la estructura de institucionalización de las relaciones gubernamentales motivó la aplicación de la cooperación bilateral para los asuntos más importantes, pues se pensaba que habría las condiciones necesarias para tratar a los Estados Unidos, como socios además de vecinos, que habría equilibrio de oportunidades y respeto mutuo.

La creciente ola de actos violentos en nuestro país, producto del control de zonas geográficas para expandir el negocio ilegal del narcotráfico y sus repercusiones en la seguridad nacional, entre otros aspectos, mereció en las administraciones de Ernesto Zedillo y William Clinton, la preocupación de buscar alternativas viables para combatir el flagelo, desde una perspectiva común, por lo que se cumple la hipótesis central: el andamiaje institucional del Tratado de Libre Comercio, permitió la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel, como una respuesta conjunta de ambos mandatarios.

Asimismo, se cumplió con el objetivo de comprender el proceso histórico de la relación México-Estados Unidos, en sus diferentes etapas de la agenda, misma que se ha caracterizado por situaciones de conflicto, negligencia y cooperación, de los asuntos más recurrentes y en particular del narcotráfico, ha sido en gran parte, el barómetro para medir la presión que muchas veces ha ejercido Estados Unidos en la cooperación bilateral.

La creación del GCAN representó la alternativa de tratar un tema espinoso dentro de un esquema de dualidad de intereses existieron los recursos de tratar las inquietudes de ambos países, en la mesa de negociaciones frente a frente. Sin embargo, luego tuvimos que aceptar disculpas por la falta de confianza, como en el "Caso Casablanca", y a pesar de ello seguir trabajando con la esperanza de ser considerados socios y amigos.

El grado de cooperación por parte de Estados Unidos fue muy cuestionado en especial por las condiciones de los 73 helicópteros que habían sido utilizados en Vietnam, por lo que para muchos estaban fuera de toda lógica operativa y no garantizaban la rentabilidad deseada en la lucha contra las drogas, como sucedió cuando murieron varios elementos del Ejército mexicano en la sierra de Guerrero.

La donación de los helicópteros fue tal vez el ejemplo más emblemático, de los frutos alcanzados por el GCAN, por lo que su triste desempeño no igualó la expectativa de su llegada. Con esta misma impresión se terminó el período de estudio: mucho ruido y pocas nueces.

Por ello, hacemos referencia a lo que llamamos el modelo bisagra: cuando somos útiles existe cooperación y cuando no aceptamos acciones unilaterales, somos motivo de conflicto o negligencia, de parte de los intereses de los Estados Unidos. En consecuencia, México tiene que realizar más acciones de cabildeo en el Congreso estadounidense, para desarrollar estrategias favorables a su causa, pues ahí se encuentra su verdadera esencia política de nuestro vecino.

En su momento, el ex canciller Jorge Castañeda Álvarez y de la Rosa, comentó que el nivel de nuestra relación con Estados Unidos dependerá de la forma en que México sepa manejar sus elementos de negociación ya que:

“Hay varias maneras en que México podría mejorar sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. La primera que desde un punto de vista lógico debe ser considerada –y tiene en sí gran importancia- es la conciencia que hoy tiene México de que, si bien Estados Unidos es un elemento clave en su política exterior, no es el único. Es un factor importante, no un *factotum*.”¹³³

También otro ex canciller Antonio Carrillo Flores, apuntaba en 1979 que con los Estados Unidos debiera existir una continuidad de “nuestros dirigentes, quienesquiera que sean, o de los partidos a los que pertenezcan, de abordar nuestros problemas con paciencia, buena voluntad y justicia. Esa es mi convicción y mi experiencia, aunque no dudo de que todos mis compatriotas piensen lo mismo.”¹³⁴

¹³³ Jorge Castañeda Álvarez y de la Rosa, “En busca de una posición frente a Estados Unidos”, en Visión del México contemporáneo, El Colegio de México, México, 1979, p. 105.

¹³⁴ Antonio Carrillo Flores, “El México de hoy día”, en Visión del México ..., Op. cit., p. 7.

BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO, SERGIO, El panteón de los mitos, Estados Unidos y el nacionalismo mexicano, El Colegio de México-Grijalbo, México, 1998.

---, Y BRUCE BAGLEY, (compiladores), En busca de la seguridad pérdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1989.

---, Y JOHN BAILEY, (coordinadores), Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI Editores, México, 1997.

AGUILAR, CAMIN HÉCTOR, Después del milagro, Cal y Arena, México, 1988.

AMPUDIA, RICARDO, Estados Unidos de América en los informes presidenciales de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993.

ASTIE, WALTER, El águila bicéfala, Ariel Divulgación, México, 1995.

AXELROD, ROBERT, The evolution of cooperation, Basic Books, New York, United States, 1984.

BAILEY, JOHN Y JORGE CHABAT, (compiladores), Crimen Transnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos, Plaza Janés, México, 2003.

BAILÓN, CORRES JAIME, CARLOS MARTÍNEZ ASSAD Y PABLO SERRANO ÁLVAREZ, El Siglo de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo II, México, 2000.

BALWIN, DAVID, (publishing), Neorealism and neoliberalism: The contemporary debate, Columbia University Press, New York, United States, 1993.

BIZBERG, ILÁN (compilador), México ante el fin de la Guerra Fría, El Colegio de México, México, 1998.

BLECHMAM, BARRY M., Política y seguridad nacional, Gernika, México, 1996.

BUENO, GERARDO, (compilador), México-Estados Unidos 1986, Colegio de México, México, 1987.

---, Y LORENZO MEYER, (compiladores), México-Estados Unidos 1987, El Colegio de México, México, 1989.

BURTON, J.W., Teoría general de las relaciones internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

CÁRDENAS, LÁZARO, Obras, 4 tomos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975.

CARPIZO, JORGE, El Presidencialismo, Siglo XXI, 8a. edición, México, 1988.

CASTAÑEDA Y ALVAREZ DE LA ROSA, JORGE, México y el orden internacional, El Colegio de México, México, 1981.

CASTAÑEDA, JORGE G. y ROBERT PASTOR, Límites en la amistad México-Estados Unidos, Joaquín Mortiz-Planeta, México, 1989.

CASTRO REA, JULIÁN, ROBERT J. JACKSON Y GREGORY S. MAHLER, (coordinadores), Los sistemas políticos de América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, Lecturas de política mexicana, El Colegio de México, México, 1977.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, Carta de política exterior mexicana, año IV, No. 2, abril-junio, México, 1984.

CHAPOY BONIFAZ, ALMA, Ruptura del sistema monetario internacional, Universidad Nacional Autónoma de México, 3a. edición, México, 1987.

CLAUSEWITZ, KARL VON, De la guerra, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1969.

CLINTON, WILLIAM, My life, Alfred Knopf Publishing Group, United States, 2004.

COATSWORTH, JOHN Y CARLOS RICO, (compiladores), Imágenes de México en Estados Unidos, retos de las relaciones entre México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

COSÍO, VILLEGAS DANIEL, El estilo personal de gobernar, Joaquín Mortiz, México, 1974.

---, Historia General de México, 2 tomos, El Colegio de México, México, 1988.

---, La sucesión presidencial, Joaquín Mortiz, México, 1975.

---, Memorias, Secretaría de Educación Pública, México, 1986.

CORNELIUS, WAYNE Y ANN L. CRAIG Politics in Mexico: An introduction and overview, reprint series 1, 2nd. edition, Center for US Mexican Studies, University of California, San Diego, United States, 1988.

CORDERA, ROLANDO Y CARLOS TELLO, México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo, Siglo XXI, 9a. edición, México, 1990.

DAVIDOW, JEFFREY, El oso y el puerco espín, Grijalbo, México, 2003.

DE MARÍA Y CAMPOS, Y GEORGINA SÁNCHEZ, (editores), ¿Estamos Unidos Mexicanos?, Los límites de la cohesión social en México, Planeta Mexicana, México, 2001.

DIAMOND LARRY Y MARC F. PLATTNER (publishings) The Global Resurgence of Democracy, Baltimore, Johns Hopkins University Press, United States, 1993.

DULLES, JOHN F., Ayer en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

EL COLEGIO DE MÉXICO E INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS, La política exterior de México, enfoques para su análisis, México, 1997.

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES-ACATLÁN, Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984 y 1985.

FABELA, ISIDRO, Historia diplomática de la revolución mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, RAFAEL, MÓNICA VEREA CAMPOS Y SIDNEY WEINTRAUB, (editores), TLC: Los impactos laborales en los sectores clave de las economías, UNAM, ITAM y U.S.-Mexican Program, México, 1993.

---, (coordinador), Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002.

---, (coordinador), México en el mundo, Instituto Tecnológico de México, Asociación Mexicana de Cultura, México, 2001.

---, y Claudia Franco Hijuelos, ¿Qué son los Estados Unidos?, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Programa para el análisis de las relaciones México, Estados Unidos y Canadá, México, 1996.

---, y Jorge I. Domínguez ¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos Hoy, Océano, México, 2001.

---, y Robert A. Pastor, (coordinadores) El actor controvertido, El Congreso de Estados Unidos y América del Norte, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE, Narcotráfico y poder, Rayuela, México, 1999.

FERNÁNDEZ, RAÚL A. La frontera México-Estados Unidos, Terra Nova, México, 1997.

FRANCO, CLAUDIA, Las ventas de petróleo crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de Estados Unidos, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, México, 1986.

FUNDACIÓN COLOSIO A.C., Relaciones México-Estados Unidos 150 años después, Instituto de Capacitación Política, México, 1997.

GARCÉS, GUILLERMO, México Cincuenta Años de Política Internacional, Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

GARCÍA CANTÚ, GASTÓN, Las invasiones norteamericanas en México, Era, México, 1971.

GARCÍA MORENO, VÍCTOR CARLOS, (compiladores), Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y los Estados Unidos, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.

GARCÍA Y GRIEGO MANUEL Y GUSTAVO VEGA, (compiladores), México-Estados Unidos 1984, El Colegio de México, México, 1985.

GARZA, ELIZONDO HUMBERTO, (compilador), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1986.

GLOBAL EXCHANGE Y CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE ACCIÓN COMUNITARIA, A. C. Siempre cerca, siempre lejos: Las fuerzas armadas en México, México, 2000.

GÓMEZ ROBLEDO, ALONSO, (compilador), Las relaciones México-Estados Unidos. Resultados de una investigación interdisciplinaria, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

GONZÁLEZ SOUZA, LUIS, México en la estrategia de Estados Unidos, Siglo XXI, México, 1993.

GREEN, ROSARIO, (compiladora), Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977, El Colegio de México, México, 1977.

---, Y PETER H. SMITH, (coordinadores), La política exterior y la agenda México-Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

HANSEN, ROGER, La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI, 13a. edición, México, 1983.

HENKIN, LOUIS, Derecho y política exterior de las naciones, Grupo Editor Latinoamericano, México, 1986.

HOBBS, THOMAS, Leviatán I, Los Grandes Pensadores, No. 24, Sarpe, España, 1984.

HUNTINGTON, SAMUEL P., The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century, Norman and London, University of Oklahoma Press, United States, 1991.

HRISTOULAS, ATHANASIOS, (coordinador) Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional, Miguel Ángel Porrúa, Foreign and Commonwealth Office e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2002.

IBARROLA, JAVIER, El Ejército y el poder, Océano, México, 2003.

INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, El desafío de la interdependencia, México y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS, CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, La política exterior de México enfoques para su análisis, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1997.

ITURRIAGA, E. JOSÉ, México en el Congreso de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

KAPLAN, MARCOS, El estado latinoamericano y el narcotráfico, Editorial Porrúa e Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1990.

KAUFMAN P., SUSAN, Mexico in transition, implications, for US policy, Council on Foreign Relations, United States, 1988.

KENT, SHERMAN, Inteligencia estratégica para la política internacional de los Estados Unidos, 4a. edición, Pleamar, Buenos Aires, 1986.

KEOHANE, ROBERT, After hegemony, cooperation and discord in the world political economy, Princeton University, United States, 1984.

---, International institutions and state power, Boulder, Westview Press, United States, 1989.

KRASNER, STEPHEN D, (editor), International regimens, Ithaca, Cornell University Press, United States, 1983.

LEVY, MARC A. Institutions for the earth sources of effective international environmental protection, Cambridge, The MIT Press, United States, 1993.

LEWIS GADDIS, JOHN, Strategies of containment a critical appraisal of postwar American national security policy, Oxford University Press, United States, 1982.

..., Sorpresa, seguridad y la experiencia estadounidense, LAG ediciones, México, 2005.

LÓPEZ CÁMARA, FRANCISCO, La descomposición del sistema político mexicano: 1987 (obra póstuma), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

LÓPEZ, PEDRO, La crisis del sistema político mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Distribuciones Fontamara, México, 1989.

MACIEL PADILLA, AGUSTÍN, La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos, El Colegio de San Luis, México, 2003.

McNAMARA, ROBERT S. La esencia de la seguridad, Grijalbo, Barcelona, España, 1969.

MÁRQUEZ PADILLA, PAZ CONSUELO Y MÓNICA VEREA CAMPOS (COORDS.) La administración Bush, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

MEYER LORENZO, (compilador), México-Estados Unidos 1982, El Colegio de México, México, 1982.

---, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, El Colegio de México, México, 1982.

NYE S., JOSEPH Y ROBERT KEOHANE, Poder e interdependencia. La política mundial en transición, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988.

OJEDA, MARIO, Alcances y límites de la política exterior de México, 2a. edición, El Colegio de México, México, 1984.

---, El surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de Educación Pública, México, 1984.

OLMEDA, JOSÉ A. (compilador), Democracias frágiles, las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano, Tirant lo Blanch, Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 1999.

OYE, KENNETH, Cooperation Under Anarchy, Princeton University Press, United States, 1986.

PELLICER, OLGA, México y la Revolución Cubana, El Colegio de México, México, 1973.

---,(cordinadora) La política exterior de México: desafíos en los ochenta, Ensayos del CIDE, No. 3, Colección de Estudios Políticos, México, 1983.

---, Y ESTEBAN L. MANCILLA, Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960 El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador, volumen 23, El Colegio de México, México, 1978.

---, Y RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO (coordinadores) México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación, Instituto Matías Romero e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1998.

PÉREZ, GERMÁN, Y SAMUEL LEÓN, (compiladores), 17 ángulos de un sexenio, Plaza y Valdés, México, 1988.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, UNIDAD DE LA CRONICA PRESIDENCIAL, Diccionario biográfico del gobierno mexicano, Presidencia de la República, México, 1989.

PRESTON JULIA Y SAMUEL DILLON, El despertar de México, episodios de una búsqueda de la democracia, Océano, México, 2004.

RAMÍREZ PAREDES, GUSTAVO, El sistema político mexicano visto por los mexicanos de afuera (El caso de la comunidad mexicano-chicana en el estado de California), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

RAMOS, JOSÉ MARÍA, Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1995.

REYES HEROLES, FEDERICO, Anclajes, Océano, México, 1981.

RIDING, ALAN, Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1985.

ROETT, RIORDAN, (compilador) La liberalización política y económica de México, Siglo XXI, México, 1993.

---, México y Estados Unidos, El manejo de la relación, Siglo XXI, México, 1989.

---, Relaciones exteriores de México en la década de los noventa, Siglo XXI, México, 1991.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS, El Reto, Diana, México, 1988.

---, Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.

---, Informes Presidenciales 1989-1994, Presidencia de la República, México, 1994.

SALAZAR, ANA MARÍA, Seguridad nacional hoy, el reto de las democracias, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, ARTURO, (compilador), Las elecciones de Salinas, un balance crítico a 1991, Plaza y Valdés, México, 1992.

SCHELLING, THOMAS C. Arms and influence, New Haven and London, Yale University Press, United States, 1966.

SEARA, MODESTO, Derecho Internacional Público, 14a. edición, Porrúa, México, 1993.

---, Política Exterior de México, 3a. edición, Harla, México, 1985.

SECRETARIADO TECNICO DEL GABINETE DE POLÍTICA EXTERIOR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, La política exterior de México en el nuevo orden mundial antología de principios y tesis, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SEPÚLVEDA, CÉSAR, Derecho Internacional, 19a. edición, Porrúa, México, 1990.

SIERRA GUZMÁN, JORGE LUIS, El Ejército y la Constitución Mexicana, Plaza y Valdés, México, 1999.

SIERRA, JUSTO Y FERNANDO HEFTYE, López Mateos, Litoarte, México, 1986.

SILVA HERZOG, JESÚS, Una vida en la vida de México, Secretaría de Educación Pública, México, 1986.

---, Breve Historia de la Revolución Mexicana, 2 Tomos, 16 edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

SMITH E., CLINT, La frontera que desaparece, Universidad Autónoma Metropolitana-University of California, Los Angeles, United States, 1993.

SMITH, PETER H, Drug policy in the Americas, Westview Press, University of California, San Diego, United States, 1992.

STEIN, ARTHUR A. Why nations cooperate circumstance and choice in international relations?, Ithaca, Cornell University Press, United States, 1990.

SZEKELY, GABRIEL, (compilador), México-Estados Unidos 1985, El Colegio de México, México, 1986.

TENA, FELIPE, Derecho constitucional mexicano, 28a. edición, Porrúa, México, 1994.

TELLO, CARLOS Y CLARK REYNOLDS, (compiladores), Las relaciones México Estados Unidos, Lecturas No. 43, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

TORRES, BLANCA, INTERDEPENDENCIA, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, El Colegio de México, United States, 1990.

UGARTE, JOSÉ MANUEL, Legislación de inteligencia: especialización y control, legitimidad y eficacia, Dunken, Buenos Aires, Argentina, 2000.

UNIDAD DE ANÁLISIS PROSPECTIVO EL FINANCIERO, Sucesión pactada: La ingeniería política del salinismo, Plaza y Valdés, México, 1993.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1981, vol. II primera parte, Acatlán, México, 1982.

---, Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1984, vol. V primera parte, Acatlán, México, 1985.

VEGA GARCÍA, GERARDO CLEMENTE RICARDO, Seguridad nacional, concepto, organización y método, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2000.

VELÁSQUEZ FLORES, RAFAEL, Introducción al estudio de la política exterior de México, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995.

VEREA CAMPOS, MÓNICA, RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO Y SYDNEY WEINTRAUB (coordinadores), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

WALTZ, KENNETH, Theory of international politics, Reading Massachusetts, Adison Wesley, United States, 1979.

WEINTRAUB, SIDNEY, A marriage of convenience, Oxford University Press, United States, 1990.

-----, Free Trade Between Mexico and United States, The Brooking Institution, Washington, United States, 1984.

YOUNG, ORAN, Internacional Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society, Princeton University, United States, 1989.

ZEA, LEOPOLDO, Fin de México, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

ZIEGLER, DAVID W., War, peace, and international politics, Western Washington University, United States, 1990.

ZORAIDA VÁZQUEZ J. Y LORENZO MEYER, México frente a los Estados Unidos, (Un ensayo histórico 1776-1988), 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

ZORRILLA, LUIS, Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América 1800-1958, Porrúa, México, 1965.

HEMEROGRAFÍA

REVISTAS:

AGUAYO QUEZADA, SERGIO, *“Estados Unidos y la enigmática seguridad nacional mexicana”*, en Este País, México, abril de 1995.

BAILEY, JOHN, *“La política burocrática y la agenda bilateral de seguridad en el gobierno de Clinton”*, en Este País, México, junio de 1996.

BAGLEY, BRUCE MICHAEL, *“Mitos de la militarización: Los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas”*, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, No. 125, Vol. XXXII, julio-septiembre de 1991.

---, *“La interdependencia entre Estados Unidos y México a finales de los años ochenta”*, en ESTADOS UNIDOS, Cuadernos semestrales, Centro de Investigación y Docencia Económicas No. 20, México, segundo semestre 1986.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL, *“Seguridad Nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox”*, en Este País, México, abril de 2003.

---, *“Seguridad y Defensa en México”*, en Foreign Affairs en Español, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, Octubre–Diciembre 2003.

---, *“Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990”*, en Seguridad Nacional, No. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, agosto de 1998.

BOHORQUEZ, EDUARDO A. Y JUAN PABLO SORIANO *“Inteligencia y Seguridad Nacional en México”*, en Este País, México, enero de 1995.

CAMPA, HOMERO, *“Testimonios e investigadores coinciden: los siete judiciales fueron acribillados a mansalva”*, en Proceso, No. 785, México, 14 de diciembre de 1991.

CHABAT, JORGE, *"El nuevo contexto internacional y la política exterior mexicana"*, en Revista del Senado de la República, México, LVI Legislatura, No. 7, abril-junio 1997, volumen 3.

---, *"México foreign policy in 1990: Electoral sovereignty and integration with the United States"*, in Journal of Interamerican Studies and World Affairs, winter de 1990.

CHACÓN, SUSANA, *"Toma de decisión en política exterior: El caso de la certificación (1995-2000)"*, en Foro Internacional, No. 166, Vol. XLI, Octubre-Diciembre, El Colegio de México, México, 2001.

CURZIO, LEONARDO, *"La seguridad nacional en México: balance y perspectivas"*, en Revista de Administración Pública, No. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998.

GONZÁLEZ AGUAYO, LEOPOLDO, *"La geopolítica y el poder nacional"*, en Revista de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, No. 61, enero-marzo de 1994.

KRAUZE, ENRIQUE, *"Convicción y responsabilidad en nuestra diplomacia"*, en Proceso, No. 98, México, 18 de septiembre de 1978.

LUJÁN, BERTHA E., *"El Tratado de Libre Comercio tres años después"*, en Revista del Senado de la República, México, No. 7, LVI Legislatura, abril-junio 1997.

LUNA, LUCÍA, *"Política Exterior: UN EQUILIBRISMO PRAGMÁTICO"*, en Este País, México, junio de 1993.

MARÍN, CARLOS, *"Documentos de Inteligencia Militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropas del Ejército"*, en Proceso, No. 1082, México, 27 de junio de 1997.

OJEDA, MARIO, *"El poder negociador del petróleo: el caso de México"*, en Foro Internacional, No.124, Vol. XXXI, El Colegio de México, 1980.

PUIG, CARLOS, *"Los soldados sabían que llegaban los narcos y tirotearon el avión norteamericano que filmaba"*, en Proceso, No. 787, México, 7 de diciembre de 1991.

PIÑEYRO, JOSÉ LUIS, *"La seguridad nacional con Salinas"*, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, No. 138, Vol. XXXIV, octubre-diciembre de 1994.

---, *"La seguridad nacional con Zedillo"*, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, No. 166, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001.

RAMÍREZ, CARLOS, *"EU, el enemigo 'común' y 'eterno' de México, escribió Villa a Zapata"*, en Proceso, No. 112, México, 25 de diciembre de 1978.

REVELES, JOSÉ, *"Al descubierto pasos de la DEA y el FBI en México"*, en Siempre, México, octubre de 1997.

RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, RAFAEL, *"México ofreció 40,000 barriles de petróleo al día más baratos que la OPEP"*, en Proceso, No. 119, México, 12 de febrero de 1979.

---, *"México debe resistir las presiones por su petróleo"*, en Proceso, No. 130, México, 30 de abril de 1979.

---, *"El mejor argumento a favor del Tratado de Libre Comercio es político, no económico: Richard Nixon"*, en Proceso, No. 796, México, 3 de febrero de 1992.

ROETT, RIORDAN, *"Certificación"*, en Este País, México, abril 1997.

SUÁREZ, MODESTO, *"El cuidado de la nación: La seguridad nacional en México"*, en Este País, México, abril de 1997.

TULCHIN, JOSEPH S., *"Redefinir la seguridad nacional en el hemisferio occidental. El papel del multilateralismo"*, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, No. 151, Vol. XXXVIII, enero-marzo de 1998.

VALVERDE LOYA, MIGUEL ÁNGEL, *"La política exterior del presidente Clinton: Su enfoque hacia América Latina"* en Foro Internacional, El Colegio de México, México, Nos. 152-153, Vol. XXXVIII, abril-septiembre de 1998.

---, *"México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo"*, en Foro Internacional, El Colegio de México, México, No. 166, Vol. XLI, octubre-diciembre de 2001.

VÉLEZ QUERO, SILVIA ELENA, *"La seguridad nacional y la política antinarcóticos en la transición política de México"*, en El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana, México, No. 105, enero-febrero 2001.

---, *"No ceder más ante Washington"*, en Siempre, México, 30 de octubre de 1997.

RUIZ CABAÑAS, MIGUEL, *"El combate contra el narcotráfico"*, en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 61, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México.

ZOELLICK, ROBERT, *"El manejo de la relación México-Estados Unidos: dimensiones formales e informales"* en Este País, México, mayo de 1996.

PERIÓDICOS:

BENAVIDES, CARLOS Y JOSÉ CARREÑO/Enviado y corresponsal, *"Fox pide alianza militar antinarco"*, en El Universal, 5 de septiembre de 2001.

CARREÑO FIGUERAS, JOSÉ, *"Se amplía a EU concesiones en lucha antinarco"*, en El Universal, México, 17 de septiembre de 1997.

ECHEGARAY, ALEJANDRO, *"Seguridad Nacional y Rendición de Cuentas"*, en Milenio, México, 4 de marzo de 2001.

ESPINOSA, GUILLERMO G., *"México paga costos muy altos por la colaboración antidrogas con EU"*, en Crónica, México, 15 de octubre de 1997.

GOLDEN, TIM, "*Mexican Panel Faults Army in Death of Drugs Agents*", in The New York Times, United States, 7 de diciembre de 1991.

GOSKO, JOHN M., "*Nueva fase amistosa México-Estados Unidos*", en Excélsior, México, 13 de enero de 1977.

GUTIÉRREZ, IGNACIO A., "*Por error, Balacera de Judiciales y Soldados*" en Excélsior, México, 8 de noviembre de 1991.

GUZMÁN, ISAAC, "*Enrique Cervantes quiere perjudicar a Liébano Sáenz*", en Público de Guadalajara/Milenio, México, 21 de septiembre de 2000.

KRAFT, JOSEPH, "*The Mexican Rescue*", in Special Supplement to México City News, United States, August of 1984.

MARÍN, CARLOS, "*Diálogo de infierno la historia secreta*", en Milenio, México, 20 de septiembre de 2000.

MEDINA, CRUZ RAFAEL, "*Filmó EU la Balacera en Veracruz: Negroponte*", en Excélsior, México, 23 de noviembre de 1991.

MOORE, MOLLY, "*Mexico Sents "Junk" Choppers Back to US: Aircraft Donated to Aid Drug War*", in Washington Post, United States, October 6, 1999.

RUIZ, JOSÉ LUIS Y JOSÉ CARREÑO/Reportero y Corresponsal, "*Confirman ruptura en cooperación militar*", en El Universal, México, 11 de noviembre de 1999.

DOCUMENTO:

ROSALES MIRANDA, MANUEL, "*México en la campaña contra la producción y tráfico de narcóticos*", Informe presentado en el vigésimo cuarto Congreso de la Comisión Internacional de Policía Criminal, realizado en Estambul, Turquía, en septiembre de 1955.