



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Los nuevos objetivos de la política exterior de México:
la lucha contra el narcotráfico en el sexenio de Felipe
Calderón (2006-2012).**

TESIS

**Para obtener el grado de
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

Presenta

Edgar Antonio Che Valdez

Director de Tesis

Dr. Leonardo Héctor Rioja Peregrina

Chetumal, Quintana Roo, México, octubre de 2013.

 **UNIVERSIDAD D
QUINTANA ROO
AREA DE TITULACIÓN**



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

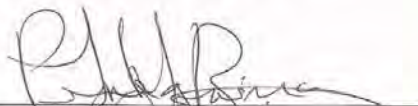
Los nuevos objetivos de la política exterior de México: la lucha contra el narcotráfico durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

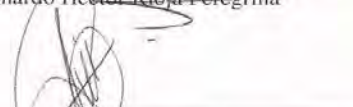
Presenta: Edgar Antonio Che Valdez

Trabajo de tesis elaborado para obtener el título de
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

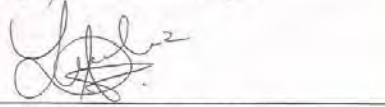
Aprobado por

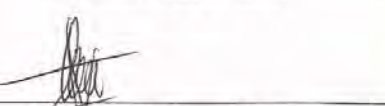
COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

PRESIDENTE: 
Dr. Leonardo Héctor Rioja Peregrina

SECRETARIO: 
Dr. Juan Carlos Ariaga Rodríguez

VOCAL: 
Dra. Jazmín Benítez López

SUPLENTE: 
Mtr. Lázaro Marín Marín

SUPLENTE: 
Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

Chetumal, Quintana Roo, octubre de 2013



Agradecimientos:

La presente tesis representa el resultado del esfuerzo de una investigación que inició poco antes de concluir los estudios de la licenciatura en Relaciones Internacionales, para mi persona representa uno de los logros más importantes. El agradecimiento necesario es a la Universidad de Quintana Roo, a la División de Ciencias Políticas y Humanidades y al Departamento de Estudios Políticos e Internacionales cuya planta docente es la que ha contribuido en mi formación profesional universitaria, esta tesis es el producto de los conocimientos y experiencias que he adquirido en estos años de formación y han contribuido en una de las experiencias más enriquecedoras.

La dedicatoria es para mi familia, mis amigos y mis profesores. A todos y cada uno de ellos, que de una forma u otra contribuyeron a mi formación como profesionista, desde el momento en que decidí estudiar en la universidad y hasta la conclusión de la tesis que presento.

A mi señora madre Verónica Valdez Díaz que día a día se esforzó para darme estudios, a mis hermanos Irvin, Luis y Héctor, y a mi padre Antonio que también contribuyeron en este importante logro de mi vida.

A mis amigos, la familia que uno escoge: Vero, Lucy, Angie, Yamir, Amalia, José, Álvaro, Jael, Martin, Janett, Belsabet y Aarón. A mis compañeros y colegas que también contribuyeron en esta cruzada.

Por su puesto, a mi honorable sínodo, al Dr. Leonardo Rioja, al Dr. Juan Carlos Arriaga, la Dra. Jazmín Benítez, la Mtra. Tania Cheluja y el Mtro. Lázaro Marín quienes aportaron en esta investigación parte de sus conocimientos y experiencias.

Una dedicatoria al Mtro. Alfredo Fernández, al Mtro. Eleazar Galván y mi tutora la Dra. Addy Rodríguez, quienes han contribuido en mi formación más allá del aula a través de diversas oportunidades y consejos, gracias.

Finalmente a todos y cada uno de los profesores con los que tuve la dicha de tomar clases, entre ellos a la Mtra. Amparo Reyes, el Mtro. Ignacio Velasco, el Mtro. Frank Macola, el Mtro. Gerardo Bonilla, la Mtra. Dalia Siboney, el Mtro. José Arroyo, el Dr.

Onésimo Moreira, el Mtro. Mario Vargas, la Mtra. Adela Vázquez, el Dr. Carlos Barrachina, la Mtra. Natalia Armijo, el Dr. Jorge Figueroa y la Mtra. Citlali Olvera.

Gracias a todos ellos.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Aspectos teóricos sobre la política exterior.....	5
1.1 Elementos metodológicos y conceptuales sobre la política exterior.....	6
1.1.1 Política exterior, una más de las funciones del Estado.....	9
1.1.2 El diseño de la política exterior.....	10
1.1.3 Cambio y continuidad de la política exterior.....	15
Capítulo 2. La política exterior de México: una perspectiva histórica.....	19
2.1 Estudios de política exterior, síntoma del cambio y continuidad.....	20
2.2 Evolución histórica de la política exterior de México.....	23
2.2.1 Elementos y consideraciones sobre la política exterior principista.....	28
2.2.2 Elementos y consideraciones sobre la política exterior economicista.....	30
2.2.3 ¿Hacia una política exterior “ <i>securitizada</i> ”?.....	33
2.3 El cambio y continuidad de la política exterior de México.....	34
2.4 Conclusiones preliminares.....	37
Capítulo 3. La política de seguridad interna: de una “Guerra contra el crimen organizado” a una “Lucha por la seguridad”.....	41
3.1 De la guerra contra el crimen organizado a una lucha por la seguridad.....	42
3.2 El origen de la lucha contra el narcotráfico.....	44
3.2.1 El régimen internacional de prohibición de drogas.....	45
3.2.2 La respuesta del Estado mexicano.....	46
3.3 El narcotráfico en el siglo XXI.....	50
3.3.1 La gestión de Vicente Fox.....	54
3.3.2 La gestión de Felipe Calderón.....	57
3.3.2.1 La estrategia contra el narcotráfico.....	59
3.3.2.2 Mitos, interpretaciones y críticas a la estrategia.....	61
3.4 De la seguridad pública a la seguridad nacional.....	68
3.4.1 La seguridad nacional.....	69
3.5 Conclusiones preliminares.....	73
Capítulo 4. La política exterior <i>securitizada</i> y el nuevo paradigma de cooperación con Estados Unidos.....	75
4.1 La política exterior durante el gobierno de Felipe Calderón.....	76
4.1.1 Camino a la presidencia y el contexto interno.....	77
4.1.2 Elementos de la política exterior en el sexenio de Calderón.....	80

4.1.3	Objetivos de la política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	85
4.1.4	Nuevos objetivos de política exterior.....	88
4.1.5	La política exterior <i>securitizada</i>	95
4.1.6	Evaluación de la política exterior en el sexenio de Calderón.....	100
4.2	Las relaciones interamericanas.....	103
4.3	La política internacional de seguridad estadounidense.....	108
4.3.1	Seguridad e integración en América del Norte y Centroamérica.....	109
4.3.2	Perspectiva mexicana de la seguridad hemisférica.....	111
4.3.3	La Política Exterior de Estados Unidos y su relación con México.....	112
4.3.4	La <i>securitización</i> de las relaciones bilaterales.....	114
4.3.4.1	La alianza para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte.....	117
4.3.4.2	La Iniciativa Mérida.....	120
4.3.4.3	Seguridad y soberanía en la Iniciativa Mérida.....	124
4.3.4.4	La política exterior y la Iniciativa Mérida.....	129
4.3.4.5	La nueva estrategia de cooperación en materia de seguridad.....	132
4.4	Diagnóstico y propuestas de la futura política exterior.....	133
4.5	Conclusiones preliminares.....	135
	Conclusiones Generales.....	139
	Referencias.....	143
	Figuras y tablas	
	Figura 1. Formulación de la política exterior.....	12
	Figura 2. Capacidad de negociación internacional.....	14
	Figura 3. Caracterización de la Política Exterior de México.....	39
	Figura 4. Las opciones de política.....	67
	Tabla 1. El comercio internacional con Estados Unidos.....	31
	Tabla 2. Plan Nacional de Desarrollo.....	90
	Tabla 3. Los objetivos de la Política Exterior de México.....	94

Resumen

La política exterior es un medio para la consecución de los intereses nacionales y uno de los campos de acción que el Estado tiene para hacer efectiva su soberanía frente a otros Estados. En el caso de México, la política exterior es realizada por el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y en menor medida, el poder legislativo federal, en especial el Senado de la República. En la presente tesis se hace un análisis de la política exterior de México durante el sexenio de Felipe Calderón, 2006-2012, con particular atención en los objetivos de política exterior los cuales fueron modificados para justificar la política de seguridad característica del sexenio: la “guerra contra el crimen organizado,” renombrada como “lucha por la seguridad”. En un análisis histórico de la política exterior de México esta ha oscilado entre objetivos que la hacen principista, economicista, y en el presente sexenio: *securitizada*.

Palabras clave: Política exterior de México, *Securitización*, lucha contra el narcotráfico, política exterior principista, política exterior economicista.

INTRODUCCIÓN

La política exterior es un medio para la consecución de los intereses nacionales y uno de los campos de acción que el Estado tiene para hacer efectiva su soberanía frente a otros Estados. En un sentido amplio, incluye todos aquellos objetivos, estrategias, decisiones, acciones que condicionan el comportamiento exógeno del Estado, en los terrenos político, jurídico, económico en inclusive militar del mismo. El Estado en el siglo XXI sigue manteniendo el monopolio del uso de legítimo de la fuerza, a escala interna y la capacidad para el ejercicio de la política exterior condicionada por la influencia e incidencia de otros actores estatales en el ámbito internacional.

Para formular la política exterior el Estado establece sus prioridades en términos del interés nacional, considerando como algunas de esas necesidades las establecidas por la elite en el poder. De la misma forma, resulta importante subrayar, el peso que adquiere el contexto internos respecto a sus elementos constituyentes tales como la población, el territorio, el gobierno, la soberanía y el sistema jurídico. Igualmente, el conocimiento de la influencia del contexto externo es determinante para la formulación de la política exterior dado el papel que tienen el resto de los Estados en el sistema internacional.

Esta investigación tiene como objetivo general, el análisis de la política exterior de México durante el sexenio de Felipe Calderón, considerando la inclusión de nuevos objetivos los cuales son coincidentes con una nueva política de seguridad interna centrada en el combate al crimen organizado. En este sentido, durante el periodo analizado se destacan algunos de los mecanismos que inciden en la política exterior, y la manera en que se han reorientado para auspiciar y justificar la denominada “estrategia de seguridad”.

En un sentido más amplio, algunos autores han planteado la necesidad de utilizar el término *securitización* como palabra clave para referirse a la política de seguridad al interior del país, entendida ésta como el establecimiento de acciones directas en contra del crimen organizado, basadas en la utilización de las policías y las fuerzas armadas. De forma análoga, este conjunto de medidas también han incidido en la conducción de la política exterior y las relaciones internacionales de México, en especial con Estados Unidos.

En ese orden de ideas, el primer capítulo aborda, aborda el tratamiento teórico y metodológico de la política exterior del Estado, como uno de los temas relevantes en el estudio de las Relaciones Internacionales como disciplina académica. Desde este punto de vista, se considera a la política exterior como un fenómeno cuya dinámica constante experimenta múltiples cambios, orientaciones y enfoques a lo largo de su proceso histórico en la formación y evolución del Estado-Nación. Una de las principales características, es que el diseño e instrumentación de la política exterior es que corre a cargo de la élite nacional en el poder. Es decir, que el interés nacional, el proyecto de nación, los objetivos, las estrategias, las decisiones y las acciones en la política exterior son llevados a cabo por dicha élite.

El segundo capítulo atiende la evolución histórica de la política exterior de México. Aquí se abordan los factores de cambio y la continuidad desde su génesis en la Constitución de 1917, a partir de la identificación de las tres orientaciones básicas para su estudio: a) la principista, b) la economicista y c) la *securitizada*. Cabe señalar que algunos de los síntomas en el cambio de orientación de la política exterior en cada una de las orientaciones, se debió al cambio del contexto externo, debido a tipo de circunstancias imperantes en el sistema internacional. De acuerdo al anterior señalamiento, el principal énfasis se pone en el cambio de la orientación economicista hacia el paradigma de la *securitización*.

En el tercer capítulo, se aborda la estrategia de seguridad del régimen calderonista a partir de la exacerbación de la violencia de los grupos del crimen organizado en el 2006, lo cual en primera instancia no modificó los objetivos de la política exterior de México. Sin embargo, en la relación con Estados Unidos, desde que se anunció la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida a finales del 2007 el combate al crimen organizado, en específico al narcotráfico, se convirtió en la parte central de la estrategia del gobierno de la administración de Felipe Calderón. La declaratoria de “guerra” y la estrategia implementada no tienen precedentes en la historia de México, por lo que este hecho ha permitido identificar el paradigma de la *securitización* en México. El desarrollo del capítulo incluye un análisis del desarrollo histórico del combate al crimen organizado, el papel del Estado mexicano frente a este fenómeno en las primeras décadas del siglo XX y su respectiva inclusión dentro del régimen internacional prohibicionista. Además se analiza situación actual de seguridad en México, haciéndose una diferenciación entre las estrategias de seguridad pública y de seguridad nacional.

En el cuarto capítulo, se identifican y analizan aquellas características y elementos de la política exterior *securitizada*, en términos de los principales procesos, fenómenos y hechos durante la presidencia Felipe Calderón. Bajo estas consideraciones, se ubican los nuevos objetivos de la política exterior de México, que surgen como producto de nuevos intereses vinculados con la dinámica propia del combate al crimen organizado que involucra la relación con Estados Unidos y el interés nacional de este país en la seguridad hemisférica, especialmente en las regiones Norteamericana y Centroamericana. Así el paradigma de la *securitización* a través de la Iniciativa Mérida mantiene la línea que marca la orientación de los nuevos objetivos de la política exterior de México en materia de combate al crimen organizado durante este periodo.

En la presente tesis el término *securitización* y *securitizada* provenientes de la escuela Neorrealista de Relaciones Internacionales que hacen referencia a que cierto aspecto tiene como prioridad temas de seguridad. El uso del mismo es debido a la inexistencia de un término equivalente en el español que satisfaga los objetivos que el presente contiene. Una mayor explicación del término se encuentra en el capítulo cuarto.

CAPÍTULO 1: ASPECTOS TÓRICOS SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR

El objetivo del presente capítulo consiste en analizar los aspectos teóricos sobre la política exterior. En principio se identifican aquellos elementos metodológicos y conceptuales sobre la política exterior, entendida ésta como un fenómeno dentro de los ámbitos de acción del Estado. En los apartados siguientes se aborda el diseño de la política exterior, los actores involucrados y la lógica de su implementación. También se analiza las diversas formas y fuentes del cambio y continuidad en el diseño e implementación de la política exterior.

En la teoría de las Relaciones Internacionales se han realizado aportaciones a la explicación de los fenómenos y proceso internacionales, en diferentes ámbitos, niveles y dimensiones de la realidad internacional. En este tenor, ésta disciplina académica está influenciada diversos enfoques emanados de corrientes filosóficas o paradigmas que se desarrollan en otras parcelas de conocimiento. Dado el carácter científico de las Relaciones Internacionales, la influencia de ciencias, como la política, la economía, la historia, la sociología, etcétera, han ejercido una relativa influencia, y por ende, un acercamiento mayor a los fenómenos que encara la sociedad internacional de la cual son parte central los Estados.

Entre los paradigmas más importantes, encontramos, entre otros, al Idealismo, el Realismo político, la Sociología Histórica y el Marxismo. Con base en ese señalamiento, cada perspectiva teórica tiene como objeto de estudio la realidad internacional. Sin embargo, sus conceptos, métodos y postulados no son necesariamente coincidentes, aunque su objetivo fundamental persigue desarrollar una explicación coherente de las Relaciones Internacionales. Dentro de esas grandes clasificaciones paradigmáticas, para esta investigación, se consideran dos grandes vertientes analíticas: a) el Realismo Político, centrado en la noción de Estado, en términos de interés nacional y poder nacional respecto a sus repercusiones en la realidad internacional, y b) el Idealismo, el cual se basa en la noción de los principios de la política exterior, su peso jurídico y su influencia para la defensa del interés nacional de los Estados débiles.

Es decir, el análisis de la política internacional y el análisis de la política exterior que en su conjunto son el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales. La primera “(...) se dedicó

a estudiar las interacciones entre los estados, formando un sistema, con el objetivo de obtener conclusiones acerca de los atributos del sistema, [por su parte] El análisis de política exterior se dedicó esencialmente a estudiar los atributos y las características internas del estado con el objetivo de obtener conclusiones acerca de su política exterior” (Merke, 2008, pp. 3 y 4).

Esas dos áreas analíticas han sido abordadas a través de diversos enfoques teóricos, dada la imposibilidad de un estudio totalizador en las Relaciones Internacionales. Además han originado la publicación de importantes trabajos, de carácter empírico. En lo que respecta al estudio de la política exterior, como parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales, está orientado hacia el análisis del comportamiento del Estado más allá de sus fronteras. En tal sentido el presente capítulo, parte de esta premisa para ahondar sobre las características del diseño y ejercicio de la política exterior del Estado en un contexto histórico determinado.

1.1 Elementos metodológicos y conceptuales sobre la política exterior

Un referente necesario en los estudios de política exterior, y para la mayoría de los enfoques en Relaciones Internacionales, es el Estado y las connotaciones derivadas de ese elemento conceptual, básico, en la formulación de hipótesis y explicaciones de la realidad internacional. Si bien, la teoría realista indica que la política se sustenta en la interacción de los medios y fines del hombre para la apropiación del poder en cualquiera de sus modalidades, no necesariamente el resto de los paradigmas consideran al Estado como el actor central y único ente que ejerce el poder político a nivel interno y externo. Dentro del agregado de esos fines y medios tenemos que para el materialismo histórico el Estado es producto de la división de la sociedad en clases sociales, por lo tanto constituye un elemento de dominación por parte de la clase capitalista (Gutiérrez, 1997).

Por otra parte, el Estado es definido como la forma de organización política por excelencia, cuya interacción se rige a partir de normas de obligado cumplimiento, en donde la presencia, y permanencia, depende de la capacidad de autogobernarse, (Cabra, 1996; Vallés, 2007). Por consiguiente, a pesar que las definiciones contrastadas entre sí, obedecen a paradigmas antagónicos, denotan la importancia del Estado para el estudio de la realidad internacional, de manera particular, el estudio de la política exterior.

Con base en lo anterior, una definición del concepto de Estado, que resulta de utilidad para este trabajo, es la que le considera como “(...) aquella asociación humana de carácter voluntaria, una realidad social y cultural, asentada sobre un espacio físico territorial cuya asociación está sometida a un poder político soberano que la organiza como una estructura de poder institucionalizada, jurídica y políticamente, por medio de una constitución” (Gómez, 1992, p. 19). Así, el Estado está integrado por cuatro elementos fundamentales: población, gobierno-soberano, leyes y territorio.

El Estado es un ente de carácter político y omnipresente en las sociedades modernas y contemporáneas, por lo que su respectivo referente empírico es el gobierno. Por consiguiente, el Estado abarca al gobierno y al conjunto de instituciones e individuos que se encargan de organizar, administrar y controlar la vida de la sociedad. Por un lado, el poder político, y por otro la administración pública: ambos elementos se complementan para generar las condiciones mediante las cuales la sociedad se cohesionan y permite la convivencia, no necesariamente pacífica y armónica, entre gobernantes y gobernados (Vallés, 2007).

El gobierno, como parte operativa de la unidad política del Estado, se compone de diversas instituciones encargadas de administrar y delegar funciones encausadas al cumplimiento del interés nacional. El poder político descansa en virtud de la forma de gobierno que adopte el Estado, ya sea como una república, o bien como una monarquía. Esa capacidad de decidir y la forma de actuar políticamente, se le conoce como soberanía.

La soberanía es una característica central del Estado-Nación contemporáneo que denota el atributo que la población tiene para el ejercicio de la independencia y libertad, dado que posee la capacidad política para decidir de forma autónoma las reglas que regirán la vida de la sociedad. El paradigma liberal-democrático enfatiza en el tema de la soberanía, dado que ésta emana del pueblo, se le transfiere a los gobernantes quienes toman las decisiones dentro de las instituciones del Estado. Ante esas condiciones, el Estado tiene la función de garantizar el orden dentro de sus fronteras a través del uso de la violencia legítima (Vallés, 2007).

Por su parte, la población es el conjunto de individuos que comparten de manera general una serie de rasgos comunes de tipo cultural, histórico, social, económico y político, entre otros. Se encuentran asentados en un determinado territorio, el cual se constituye de recursos naturales y cuyas fronteras son delimitaciones artificiales que indican en donde termina un Estado, e inicia otro. Dicho de otra manera, el pueblo es el conjunto de individuos que conforman la nación.

Ahora bien, las diversas formas de gobierno dependen de cada Estado, en el caso de México, la Constitución de 1917 en su artículo 40, considera que es una república representativa, democrática y federal. Es representativa porque los dirigentes y figuras de las instituciones que forman el Estado son elegidos a través de un proceso electoral de índole democrático. Al final de dicho proceso, el ejercicio del poder político queda en manos de los gobernantes quienes, en independencia de la ideología que profesan, se encargan de la dirección de los asuntos del Estado a través de las instituciones gubernamentales.

Dadas las características de cada Estado, el ejercicio del poder político obedece a la regla máxima de la república federal: la división de poderes en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Esta división de poderes sigue dos patrones importantes: por un lado, el nivel Federal respecto a los poderes supremos de la nación, y por el otro, el otorgamiento de la soberanía a las entidades federativas en virtud del Pacto Federal. Estos aspectos están establecidos en los artículos 49, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 de la Constitución de 1917.

Con relación a los atributos establecidos en el artículo 89 de la Constitución Política de 1917 de los Estados Unidos Mexicanos, señala que es el presidente de la república quien se encargará de dirigir y conducir la política exterior.

Por otro lado, cabe señalar que una de las características del sistema político mexicano es su proclividad hacia el presidencialismo, es decir, el peso que el poder Ejecutivo ha llegado a tener relativamente frente a los otros dos poderes. En el particular caso de México, el Ejecutivo descansa en la Presidencia y las diversas Instituciones en torno a ella, son ellas las que gestionan, controlan y administran las diversas funciones que competen al Estado. Algunas de esas funciones son la impartición de Justicia, o bien, las relaciones internacionales a través de la política exterior. Por lo tanto, la administración de los impuestos, la seguridad pública, la impartición de justicia, el bienestar social y demás, son las funciones que el Estado realiza para mantener el orden social, así auxiliándose de instituciones, a cada una de ellas le corresponde una función en específico, con su respectiva estructura de orden interno y legislación.

1.1.1 Política exterior, una más de las funciones del Estado

La política exterior en estricto sentido es “(...) el conjunto de aquellas posiciones, actitudes y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional, la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político” (Velázquez, 1999, p. 29). Si bien, el Estado, a través del gobierno y sus instituciones, es garante de un orden político interno, el objetivo hacia el exterior es mantener una política externa que no perjudique a alguno de los elementos constitutivos del mismo.

La política exterior tiene su origen en las denominadas necesidades nacionales que emanan de la población y que son interpretados por la clase gobernante. Esas necesidades en su conjunto forman parte del Interés Nacional, el cual se define como “(...) ciertas necesidades que tiene cualquier comunidad respecto a sus relaciones con otras sociedades” (Velázquez, 1999, p. 32). Entonces, la política exterior es un mecanismo necesario para que un determinado Estado busque fuera de sus fronteras, los instrumentos que le permitan satisfacer ese interés nacional.

El interés nacional emana de las necesidades nacionales, y tiende a obedecer a los intereses colectivos. Sin embargo, en la conducción de la política exterior de México, la estructura de poder y delegación de funciones depende del Ejecutivo federal y de la elite política detrás de él. En efecto, el presidente de la República es el encargado de cohesionar los intereses de la asociación humana, entre éstos, los de orden extraterritorial, para finalmente, formular un comportamiento legitimado del Estado en la compleja realidad internacional. En un sentido estricto, la elite en el poder político, aquella que ejerce su influencia en otras instituciones y ocupaciones del gobierno, es quien condiciona a la política exterior, bajo el supuesto de que esa elite, hace efectivos los intereses de la sociedad mexicana.

Por tanto, la política exterior es un medio de acción más del cual dispone el Estado para mantenerse vigente dentro de la sociedad internacional, satisfaciendo su interés nacional, en el devenir histórico, a través de un comportamiento determinado. Ese comportamiento es analizado a partir de diversos enfoques, y en el caso de México, “(...) el desarrollo de los estudios de política exterior ha estado condicionado por dos factores permanentes: primero la influencia del Estado y, segundo, la vecindad geográfica y el peso histórico de las relaciones con Estados Unidos” (Borja, 1992, p. 5). Sin embargo, antes de abordar los diferentes estudios de política

exterior en México, es necesario seleccionar un modelo que nos permita entender la formulación y diseño de la política exterior; los elementos conceptuales, la articulación de objetivos, estrategias, decisiones y acciones que en su conjunto forman parte de aquellos mecanismos que permiten calificar el comportamiento de México en la amplia realidad internacional, y por otro lado, aquellos que particularizan en el cambio y continuidad de la política exterior.

1.1.2 El diseño de la política exterior

La formulación de la política exterior obedece en primera instancia al conjunto de decisiones y acciones adoptadas por un Estado en sus relaciones con otros Estados para el logro de propósitos nacionales y para la defensa del interés nacional. Ese conjunto de decisiones y acciones se fundamentan a partir de: la libertad de selección, libertad de conducta, y la restricción por parte de otros Estados (Cabra, 1996).

Ahora bien, el propósito de la política exterior descansa en el seguimiento del interés nacional. A su vez, él es el objetivo fundamental y factor determinante final de la política exterior que sirve de guía para los tomadores de decisiones, trazarla y ejecutarla bajo el supuesto de un bien colectivo. Así, el interés nacional persigue en primer lugar el bienestar nacional, luego la propia supervivencia del Estado y finalmente, la seguridad del Estado. Sin embargo, las fuentes del interés nacional son observables a partir de dos importantes clasificaciones: una fuente menos concreta, la proveniente de las masas y una fuente más concreta que emana del grupo de quienes practican, diseñan y ejecutan la política exterior (Cabra, 1996).

El término política exterior puede ser objeto de ambigüedades de contenido, como el caso de la historia diplomática -registro de acciones de quienes ejercen una responsabilidad en nombre y representación de un Estado- o bien, la política mundial o internacional -lugar donde interactúan las políticas exteriores de cada Estado-. Entonces, para el desarrollo de una política exterior, es preciso tener bien definido que el interés nacional se forma a partir de distintos objetivos, mismos que corresponden a una determinada estrategia o estrategias que son respuesta de factores internos y externos del devenir histórico de cada Estado (Cabra, 1996).

La estrategia finalmente es una serie de decisiones que se transfieren en una serie de acciones. Así, los objetivos, estrategias, decisiones y acciones son respuesta a las llamadas

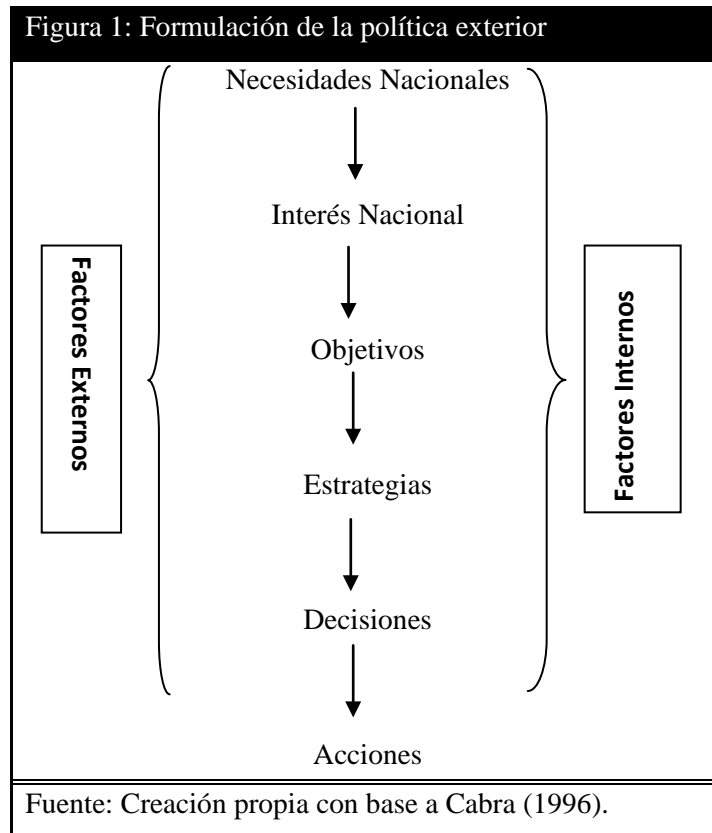
necesidades nacionales de un determinado Estado. Lo anterior en armonía con el interés nacional. Por consiguiente, “(...) el interés nacional está considerado como el criterio primordial en cuyos términos el Estado juzga los factores de situación, determina la preferencia relativa que conviene dar a la consecución de diversos fines y establece y valora la conducta que adoptará el Estado. El interés nacional persigue el bienestar nacional, supervivencia del estado y seguridad del estado” (Cabra, 1996, p. 25). Se puede considerar que algunas de las fuentes del interés nacional son: el mito, el Ejecutivo federal, funcionarios, políticos y dirigentes económicos, la historia, las costumbres, la geografía, los grupos de presión, por mencionar los más importantes.

La estrategia es el plan que se traza para lograr un objetivo. Dicho plan se basa en el conocimiento de los factores de situación internos y externos, además, consta de múltiples acciones a cada una de las cuales también se le llama tácticas; esas tácticas concluyen en decisiones y acciones que son la parte última en la formulación, diseño y ejecución de la política exterior (Cabra, 1996). Es importante indicar que las reacciones de los otros Estados a esas acciones son las que complementan a la política exterior, y que en efecto, eso crea un ambiente de interacción de políticas exteriores entre dos o más Estados.

En efecto, los objetivos son coherentes con la meta, el logro y la finalidad que tiene la política exterior. Es decir, el estado de las que se desea provocar, así los objetivos son el instrumento para alcanzar esa meta, misma que se materializa para satisfacer la soberanía (Cabra, 1996). Por tanto, los objetivos se estructuran en función del interés nacional.

La figura 1 sintetiza el diseño de la política exterior de acuerdo a Cabra (1996), las necesidades nacionales se concentran en un interés nacional en específico, los ejecutores de la política exterior elaboran ciertos objetivos de carácter nacional, además de estrategias para hacerlos realidad. Entonces, las decisiones y acciones responden a esos elementos. Cabe señalar que la articulación del esquema es en virtud de factores internos y externos, y de otros elementos de esferas ajenas a la política.

Para Velázquez “(...) el interés nacional, los objetivos, las estrategias de política exterior, y la capacidad de negociación internacional siempre estarán determinados por los factores internos y externos” (Velázquez, 1999, p. 28). Entonces, la política exterior se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad internacional del Estado y de la sociedad civil, obedeciendo, entre otros elementos, a la política de poder y la política de presión.



Sobre los factores de situación; son aquellos que inciden en la formulación de la política exterior. Internos “(...) se remiten a las condiciones internas, tanto sociales, como económicas y políticas; ya que éstas son las que estimulan definitivamente la elaboración de una política exterior” (Velázquez, 1999, p. 37). Dado que es el sistema político el principal condicionante: tales como los órganos gubernamentales y su funcionamiento, además de otras organizaciones no gubernamentales. Externos “(...) aglutinado por los elementos del ambiente internacional, que incluye los elementos que privan las relaciones internacionales en un momento determinado, así como las actitudes, los actos y las reacciones de otros Estados” (Velázquez, 1999, p. 37).

Los objetivos deben ser realistas, sin embargo existen otras características por lo que pueden clasificarse como: “(...) a) concretos, los cuales consisten en la expansión e integridad territorial, la seguridad y el bienestar económico, b) abstractos, están relacionados con el prestigio, la comodidad, la capacidad para influenciar o controlar otros Estados, la autonomía, la independencia, c) conservadores, se caracterizan por mantener el *status quo*, d) revisionistas, aquellos que buscan modificar las estructuras ya definidas, e) corto plazo, que son prioritarios y f)

largo plazo, [que no son prioritarios]” (Velázquez, 1999, p. 38), por mencionar los más importantes.

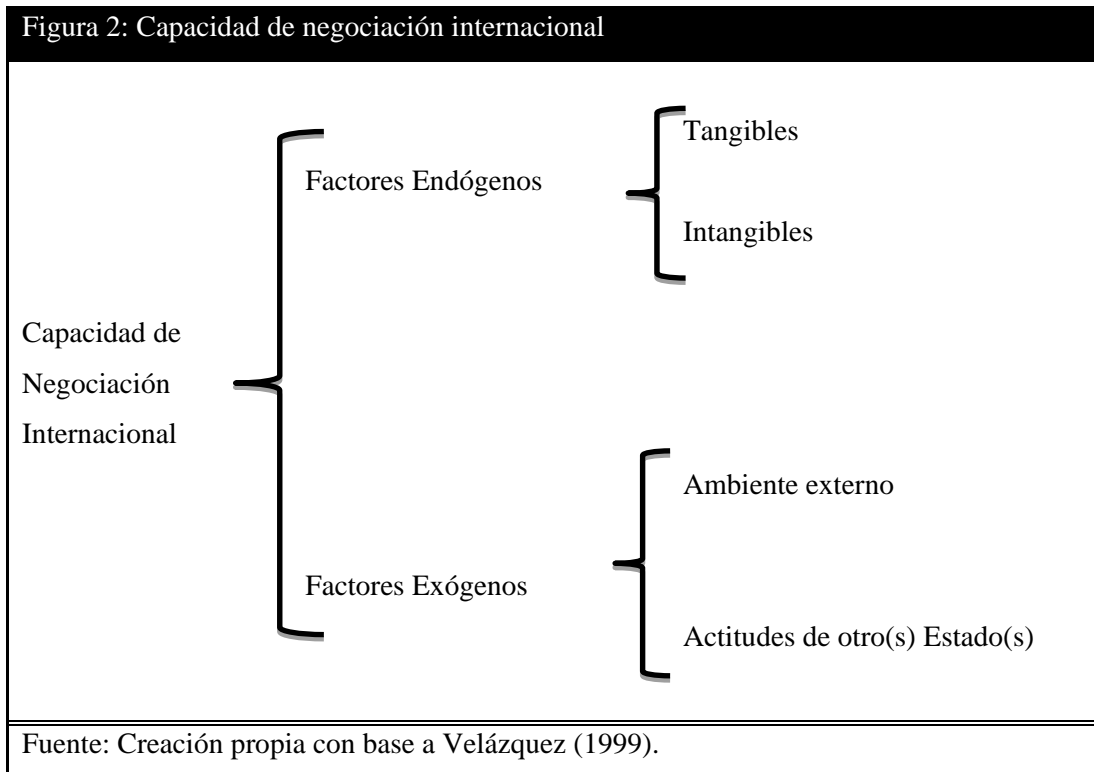
Los objetivos responden a una prioridad, eso les brindará una jerarquía determinada, así, cada estrategia o proyecto gozará de diversidad de objetivos, pero siempre habrá unos más importantes que otros. Algunos puntos que resaltan en los objetivos son: de acuerdo a Velázquez (1999, p. 39): “a) el número, alcance y compatibilidad mutua de los objetivos, b) la intensidad con la que se sostienen, (la relativa importancia frente a los objetivos de política interna y el costo que está dispuesto a pagar en términos de capacidad y sacrificio), c) la urgencia de ser logrados, d) la flexibilidad con la que son perseguidos, e) el riesgo que el Estado está dispuesto a correr con el intento de alcanzar los objetivos y f) las expectativas del Estado para consolidarlos”.

Por consiguiente, el proyecto de política exterior involucra a las estrategias y las acciones que se refieren al plan político, o al programa, para la instrumentación de los pasos a seguir, cuyo objeto es alcanzar los objetivos establecidos y llegar a un resultado en específico. Velázquez (1999, p. 40) indica que “(...) una estrategia es un conjunto de movimientos, tácticas o decisiones, que se desenvuelven en una situación de competencia, en donde el resultado que se espera no es accidental”. Es decir, un componente efectivo para obtener ganancias, y defensivo para obtener pérdidas, y que tiene que ver con la noción del costo-beneficio. En política exterior las estrategias son, por ejemplo: declaraciones conjuntas, compromisos y alianzas, promesas y castigos, técnicas diplomáticas, políticas, psicológicas, económicas y militares.

Las acciones se definen como “(...) aquellas conductas, posiciones, decisiones, declaraciones, que se llevan a cabo por los gobiernos de los estados para alcanzar metas nacionales: las categorías de las acciones son; 1) inacción (aislamiento de un actor de las relaciones internacionales, 2) de ayuda, cuando un estado apoya a otro, 3) de oposición o de defensa, contra otro estado, 4) neutral, mediar y solucionar conflictos, 5) inducción, que es cuando un actor trata de influir en las acciones de otro en la escena internacional” (Velázquez, 1999, p. 39).

En lo que refiere a la capacidad de negociación internacional la figura 2 indica que depende de dos tipos de factores; los exógenos que hacen referencia al estado de las cosas del ambiente externo, es decir a la realidad internacional, y la política exterior de otros Estados, cosa que se manifiesta a través de sus actitudes. Por otro lado, los factores endógenos, los cuales son tangibles: susceptibles de medición, tales como la situación geográfica, los recursos naturales, la

producción agrícola e industrial; el grado de desarrollo científico-tecnológico y demás, o bien: intangibles, aquellos que no son susceptibles de medición, tales como la ideología del Estado, su aparato de toma de decisiones, la imagen internacional, la personalidad de los líderes y diplomáticos, las fuerzas sociales internas y la naturaleza del sistema político.



Ahora bien, un tema importante en el diseño de la política exterior es la relación existente entre la política interna y la política externa. Autores como Velázquez (1999) y Cabra (1996) señalan que la política exterior es la prolongación de la política interna de un Estado más allá de sus fronteras. Esa noción permite identificar una integridad ideológico-política del Estado en la forma de conducir su acción política. Sin embargo, existen opiniones respecto a la preponderancia de una sobre la otra en diversos estudios y análisis. Velázquez (1999) señala que algunos sectores de la opinión pública ven a la política exterior como reflejo de la realidad interna, otros, con autonomía al quehacer internacional.

Lo importante aquí es que en tiempos de crisis, hay un distanciamiento mayor entre la política interna y la política externa. Bajo ciertas circunstancias, la política exterior en ocasiones no contribuye con la misión de coadyuvar el proyecto nacional interno. Algunos autores señalan

que a veces se recurre a la política exterior para el mantenimiento de la política interna, observándose a la política exterior como un importante instrumento de legitimación interna. Entonces, una definición más extensa de política exterior señala que:

La política exterior no sólo es una proyección de las relaciones políticas internas. Para conseguir sus objetivos, el Estado requiere movilizar recursos internos, y en algunos casos redistribuirlos. Por lo tanto, hay una retroalimentación del proceso de política externa hacia el ámbito interno. La política exterior busca mejorar los niveles de vida de la población. También es el vehículo de los distintos grupos políticos para conseguir propósitos claramente internos. Otros fines son; la legitimidad del régimen político, la justificación de sus acciones, la movilización o desmovilización de la población. A veces, los gobiernos tienden a exagerar la amenaza externa para manipular a la sociedad. La cuestión que más claramente destaca al considerar a la política exterior como resultado de las políticas internas es su legitimidad, ya que sin consenso interno el Estado tendría muchas dificultades para concretar sus objetivos externos o internos (Velázquez, 1999, p. 57).

Tal como se indicó al principio de este capítulo, la política exterior es una más de las funciones del Estado, pero no es estática. La política exterior tiene una dinámica propia, en virtud de los intereses de la clase o elite política en el poder, los objetivos, las estrategias, las acciones y decisiones pueden modificarse. Bajo una justificación, los ejecutores de la misma pueden legitimar la forma de política exterior que consideren necesaria para satisfacer sus intereses.

1.1.3 Cambio y continuidad de la política exterior

La reorientación de la política exterior, o la continuidad de la misma es un área de estudio dentro de la política internacional que permite detallar con mayor precisión el quehacer internacional del Estado dentro en la realidad internacional. Un objeto de estudio dentro de la política exterior que se especializa en determinar las fuentes de cambio o continuidad en las líneas ortodoxas de ese comportamiento determinado hacia el exterior.

Debe existir un cambio fundamental en los patrones del comportamiento exterior para definir una nueva política exterior, en efecto, la anterior política exterior debe experimentar una reestructuración derivada de una transformación fundamental, la cual es originada a través de una manifestación del nacionalismo, el querer afirmar o reafirmar autonomía, la necesidad de controlar procesos transnacionales, el destruir elementos del colonialismo, o bien, escapar del Estado hegemónico. (Gámez, 2005). Por tanto, “El cambio fundamental en política exterior es un movimiento significativo en los patrones externos dirigidos a las relaciones diplomáticas, culturales, comerciales y militares, que es acompañado de nuevas políticas respecto a los agentes externos en el país y del [exitoso] intento de los tomadores de decisiones para reestructurar la política exterior” (Gámez, 2005, p. 129).

Los elementos que permiten identificar un cambio real son diversos, los más contundentes obedecen a los que se derivan a un cambio por sustitución de régimen, o en el nacimiento de un nuevo Estado. Sin embargo, los cambios en política exterior también pueden originarse dentro del seno de los gobiernos. Gámez (2005, p. 130) señala niveles graduados de cambio:

- 1) “De Ajuste: cambio en el nivel de esfuerzo y alcance de los receptores de las políticas exteriores. No es tan fundamental.
- 2) Cambió de programa: o en los métodos o medios con los que se persigue un objetivo. Un cambio cualitativo más que cuantitativo e involucra nuevos instrumentos del aparato del Estado. Lo que se hace y como se hace cambia, pero el propósito es el mismo.
- 3) Cambio en el problema o las metas: en el que el cambio de la política exterior refleja la sustitución del problema u objeto inicial.
- 4) Cambio en la orientación internacional: es el más extremo de los cambios, y comprende a todas las esferas relacionadas con los asuntos mundiales. Es un cambio básico en el papel y las actividades de los actores internacionales; y muchas políticas son simultáneamente modificadas”.

Las fuentes del cambio desde, “(...) un nivel individual puede ser a través de la conducción del líder –el esfuerzo de un presidente–, desde el Estado con un proponente burocrático –grupo en el gobierno–, en la esfera social, por un ajuste interno derivado de un segmento de la sociedad, y finalmente desde una perspectiva sistemática que obedezca a un impacto externo” (Gámez, 2005, pp. 131 y 132). En efecto, los anteriores niveles y unidades de análisis en el cambio o

continuidad de la política exterior determinaran que tan nueva es, o no, la política exterior de un determinado Estado.

Lo cierto es que “(...) para el realismo, la naturaleza anárquica del sistema internacional hace que un Estado desarrolle comportamientos de autoayuda para conseguir sus propios intereses e incrementar su poder” (Gámez, 2005, pp. 137 y 138), y si necesita modificar su comportamiento en el exterior, debe de hacerlo, pues entre sus objetivos más trascendentales está el garantizar la supervivencia del Estado.

Por tanto, el determinar la evolución de la política exterior es pertinente en el análisis estatal, dado que bajo un esfuerzo interpretativo se podrán identificar los puntos de inflexión y las raíces que los originan, los cuales pueden ser trascendentales o simplemente modificar ciertos elementos del quehacer internacional. Así, el cambio o continuidad en la política exterior del Estado se da a través de la identificación de los elementos anteriormente señalados. Cada Estado junto a su desarrollo histórico tienen diversas formas de conducir la política exterior, y por ende, de modificarla.

CAPÍTULO 2: LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

El objetivo del presente capítulo consiste en analizar las características de la política exterior de México. En primera instancia se hace una valoración del estado del arte de los diferentes estudios sobre Política exterior de México tanto sus enfoques teóricos como las orientaciones temáticas de la misma. En los siguientes apartados se establece una síntesis de las diferentes etapas en la evolución histórica de la Política exterior de México. Desde su origen como Estado-Nación pasando por diferentes fases como la política exterior principista, la economicista hasta la denominada “*securitizada*”, que nos permite abordar las características respecto al cambio y la continuidad sobre la política exterior de México.

En el caso de México observamos que el diseño y la formulación de la política exterior bajo un esquema realista, en donde el interés nacional y la seguridad nacional son elementos importantes, es algo muy precario, dado que el contexto externo no le ha favorecido, a pesar de poseer elementos estatales constitutivos de primer nivel. Retomando el punto de Borja (1992) la vecindad con Estados Unidos es un factor externo que ha influido en la conducción y ejecución de la política exterior de México.

En efecto, la política exterior mexicana descansó en el Derecho Internacional, la Diplomacia y las estructuras internacionales de poder para defender, o por lo menos experimentar, un comportamiento hacia el exterior que sea bondadoso para su propia supervivencia. Lo anterior dio pie a la conservación y mantenimiento de un régimen político interno que en el Idealismo trató de satisfacer sus objetivos de corte realista más intrínsecos. Cosa que logró, y que es evidente en un repaso histórico de la política exterior del Estado mexicano.

Bajo ese esquema, Merke (2008) identifica una especie de realismo defensivo, en donde el ambiente internacional motiva a los Estados a privilegiar la seguridad y asegurar sus posiciones. En contraste con un realismo ofensivo, en donde el ambiente internacional motiva a los estados a privilegiar la búsqueda de influencia y maximizar las capacidades materiales. El particular caso de México ha obedecido a esa influencia de los factores externos; mismos que

motivan la modificación de las estructuras internas, entre ellas, las que se manifiestan a través de un cambio, o en efecto, continuidad, de la política exterior.

2.1 Estudios de política exterior, síntoma del cambio y continuidad

Una primera consideración consiste en mencionar la importancia que los enfoques utilizados tienen para el estudio de la política exterior de México, dado que cuentan con algunos elementos teóricos y referentes empíricos para su explicación, lo cual resulta de suma utilidad para el presente trabajo. Al respecto, tal como señala Borja (1992) se ha advertido que el desarrollo de tales enfoques corresponde a la preponderancia que tiene el Estado en la formulación de la política exterior, tanto desde el punto de vista de la acción política del mismo, como en la valoración de los aspectos temáticos y orientaciones metodológicas establecidas en algunos de los trabajos realizados al respecto.

Una segunda consideración, obedece más bien a un elemento metodológico que me permite caracterizar el contexto histórico en el que se desarrollan los estudios de la política exterior de México. En este sentido, la reflexión de Borja contempla la literatura de autores mexicanos, expertos en el análisis de la política exterior, señalando las obras más representativas y clasificando los enfoques a que cada uno pertenece, de los cuales se deducen los momentos de cambio y los periodos de continuidad desde el punto de vista empírico.

En ese sentido, los estudios pertenecen a enfoques teóricos implícitos, dado que no lo señalan abiertamente, y explícitos, en donde la lógica de la obra describe el enfoque teórico en que se sustenta. Por tanto, Borja (1992) señala la existencia de tres generaciones de enfoques, en los cuales determina los siguientes aspectos: a) temporalidad y preponderancia, b) los enfoques que se desarrollaron en ella y c) la literatura de los autores más importantes.

“Hasta principios de los años sesenta, cuando se formalizan las tareas de investigación sobre la política exterior en instituciones académicas, en México predominaba un enfoque de corte jurídico-normativo, el cual destacaba elementos del Derecho Internacional” (Borja, 1992, p. 9), y que pertenece a la primera generación de estudios, siendo la obra *México y el orden internacional* de Jorge Castañeda de 1956 y *La política exterior de México, la práctica de México en el derecho internacional* de Modesto Seara Vázquez de 1969, las más representativas.

Los elementos de convergencia son: la postura acrítica de los autores frente al Estado mexicano, una sociedad mexicana identificada con las acciones en política exterior de la elite en el poder implícitamente, y la diferenciación entre lo internacional y lo interno (Borja, 1992).

En la segunda generación que inicia a partir de la década de 1970, surgen los enfoques realistas, por un lado, los influenciados con el realismo clásico, tal como el caso de la obra de Mario Ojeda *Alcances y límites de la política exterior de México* de 1976. Por otro lado, la variación que caracteriza a México como “Potencia Media”, cuya principal obra es la de Guadalupe González de 1983, titulada *Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana* (Borja, 1992). Los enfoques realistas perduran hasta la actualidad, y el surgimiento de su literatura se debe a la evolución del contexto histórico.

En la segunda generación, también se identifica bibliografía de la Economía Política: en la variante marxista de la teoría de la dependencia, en la cual se identifica la aportación de Jonh Saxe-Fernández de 1980 titulado *Petróleo y estrategia, México y Estados Unidos en el contexto de la política global*. En la Dependencia, la obra de Lorenzo Meyer de 1972, titulada *Cambio político y dependencia, México en el siglo XX*, es la más representativa. Ambos trabajos conceden una vital importancia a la historia, a la economía y a la política para el análisis de la política exterior de México (Borja, 1992). Un último enfoque dentro de ésta generación es la Causalidad Interna, cuya obra representativa es de Olga Pellicer de 1972, titulada *La política exterior hacia la Revolución cubana en el periodo 1959-1964*, manifestando la injerencia de los actores internos en la formulación de acciones de la política exterior.

En lo que respecta a la tercera generación de enfoques, ésta surge a partir de la década de 1980. Éstos son representados por la Política Burocrática y la Interdependencia. El primero “(...) centra su explicación en los intereses y la participación de agencias gubernamentales y los funcionarios involucrados” (Borja, 1992, p. 19), siendo la obra de Casar y González sobre el ingreso de México al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) una de las representativas. En el segundo caso, las aportaciones de Manuel García y Griego de 1990 sobre el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos es la principal, además de ser una variante del modelo de la Interdependencia Compleja de Keohane y Nye.

En suma, el surgimiento de los diversos enfoques teóricos de política exterior de México, permiten inferir que es debido a cambios sustanciales en la formulación de acciones de política exterior que obedecen a un conjunto de criterios, los cuales pueden ser de carácter interno o

externo, en virtud del enfoque a tratar. Ello conduce a adelantar que el referente histórico de nuestro tópico para complementar la idea de los virajes que ha experimentado la política exterior en determinados momentos. Esta es una aproximación que nos permite identificar los eventos que caracterizan las diferentes fases de la política exterior: la principista, la economicista y la *securitizada*.

Cabe señalar que las obras de corte jurídico-normativo, contextualizan la política exterior normativa, principista que caracterizó el actuar de México después de su independencia en el siglo XIX y se reafirmó después de la Revolución Mexicana a principios del XX. Las obras sustentan los principios de política exterior cuya gestación datan del proceso de independencia y los primeros años de la formación del Estado-Nación mexicano, hasta bien entrado el siglo XX, y su posterior adhesión a la Carta Magna en 1988.

Por otro lado, las características correspondientes para identificar a la política exterior economicista son observadas en las aportaciones de la segunda y tercera generación que contemplan a la esfera económica en los temas de política exterior. El peso del factor económico, de acuerdo a la ortodoxia del cambio en política exterior se origina por la transformación en el sistema internacional, a partir de la concepción del término globalización. No obstante, el análisis de Borja (1992) en función de las publicaciones literarias al estudio de la política exterior de México, contempla el desfase entre la política exterior principista a la política exterior economicista. A más de dos décadas de esa publicación, los recientes estudios de política exterior de México están contemplando una nueva modalidad del actuar de México que obedece a los temas de seguridad.

El cambio de una política exterior economicista a una política exterior *securitizada* es el objeto de estudio en el tercer capítulo de la presente investigación y el tema central de la tesis. La literatura en torno a ese nuevo actuar de México en el exterior es la materia prima de la presente investigación, y se articula con la comprobación de la hipótesis de trabajo que dio origen a la presente tesis en términos de las variables establecidas en el proyecto de investigación.

Dado que los nuevos objetivos de la política exterior corresponden a la actual orientación de las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública en México, se puede afirmar que constituye un cambio hacia la política exterior *securitizada* respecto a la política exterior economicista. Sin embargo, el carácter economicista aún está presente en la política exterior, pero al cual se agregan otros factores como la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el

terrorismo. En este sentido hay un proceso de cambio y continuidad con tales objetivos, relacionados con el contexto externo característico de las relaciones internacionales contemporáneas, y por ende en la orientación de los objetivos de la política exterior de México.

Para aproximarnos a la situación de la política exterior *securitizada*, Schiavon y Velázquez (2008) señalan que la militarización de la agenda en México se debe a un cambio de carácter mayor, en donde la influencia de Estados Unidos en México, específicamente, su estrategia de seguridad regional contra el terrorismo ha provocado el presente desfase en la conducción y diseño de la política exterior de México. Incluso Velázquez (2012) señala que aún persiste la política exterior economicista, y que los ajustes realizados después del hito político en el 2000 se mantuvieron durante el sexenio de Calderón, a excepción del énfasis en el tema de seguridad, la cual fue prioritaria y trascendental para el diseño de la política exterior.

2.2 Evolución histórica de la política exterior de México

¿Podría hablarse de una política exterior a partir del proceso de independencia de México? La política exterior durante la colonia correspondía a la Corona española. La noción de Estado es necesaria para formularla, la política exterior mexicana la cual surge con la génesis del Estado-Nación mexicano. Por tanto, el marco legal que condiciona a la política exterior descansa en los cuerpos jurídicos que además de fundamentar el carácter político del propio Estado mexicano hace que los diversos grupos políticos impusieran su interés a través del establecimiento de las leyes fundamentales.

Cabe señalar que para el proceso independentista de México “(...) el antecedente más importante [, el] *grito de independencia* de 1810 llevado a cabo por Miguel Hidalgo y Costilla. Éste se convirtió en un hito y parte de nueva iconografía que pretendió aglutinar fuerzas para la conquista del poder político de los criollos en contra del dominio virreinal de la oligarquía peninsular en este vasto territorio” (Rioja y Vázquez, 2012, p. 112). Además, el proceso de independencia de México no puede desligarse de los de índole internacional, sino que éste es producto de los acontecimientos del exterior, cuya incidencia en la elite gobernante ha sido importante a la hora de tomar decisiones.

En efecto, la política exterior obedeció a los problemas que la independencia desencadenó para el Estado. En ese sentido, la creación de instituciones que se encargaran de los principales asuntos a resolver; “(...) la administración pública mexicana fue organizada de manera muy similar al modelo español, [de modo que en 1821] la Regencia del Imperio mexicano estableció las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Guerra y Marina, y de Relaciones Exteriores e Interiores” (Guerrero, 1993, p. 2). Observando que las Relaciones Exteriores son prioritarias en el nacimiento de un nuevo Estado, en éste caso de México.

No obstante, la firma de los Tratados de Córdoba, entre O’Donojú e Iturbide, aceptando la independencia en 1821, eso no terminó con el problema del reconocimiento oficial de la independencia de México, por parte de España, y derivado de ello, los intentos de reconquista en 1829 (Seara, 1985). Hasta que finalmente en 1836, a través de un Tratado de Paz y Amistad se reconocía la independencia. Sin embargo, el panorama de la diplomacia mexicana debió responder a la definición de una política exterior de acuerdo a las necesidades del Estado mexicano.

Así, se creó una Comisión de Relaciones Exteriores por la Junta Gubernativa de 1821 que culminó con un Programa de Política Internacional, a cargo de Juan Francisco de Azcarate y José Sánchez, entregándolo a finales de ese mismo año. En dicho programa se identificó cuatro elementos que deberían determinar el comportamiento de México, el cual debió atender las relaciones: 1) por su naturaleza, respecto a sus condiciones geográficas; límites con Estados Unidos y Gran Bretaña, la entonces Honduras Británica, la Capitanía de Guatemala, Oregón y Alaska de administración rusa. 2) por su dependencia de índole Económica y de los Mercados con el exterior; en especial con la Isla de Cuba, las Filipinas, Jamaica, las Marianas y Puerto Rico. 3) por su necesidad de sobrevivencia, tales como los rasgos sociales y culturales, entre ellos la religión católica y el clero regular, todo ello relacionado con el Vaticano; 4) por política, dado los lazos históricos con España, de quien se independizó, y Francia e Inglaterra como países política y económicamente importantes en aquel entonces (Velázquez, 2005).

En efecto, los principales obstáculos a superar durante las cuatro primeras décadas de vida independiente fueron, tal como señala Seara (1985), la separación de Centroamérica en 1823, la guerra de los Pasteles en 1837, la mutilación de los territorios del norte, que incluye la independencia de Texas en 1836, el Tratado Guadalupe-Victoria de 1848 con Estados Unidos, la

pérdida de California y Nuevo México y el Tratado de la Mesilla de 1853, así como la intervención francesa de 1862. Estos son procesos históricos que demostraron una inestabilidad política interna que se expresó más allá de las fronteras mexicanas. En ese sentido, la República Restaurada en 1867 y el posterior ascenso de Porfirio Díaz al poder condujeron a una estabilidad que infirió en una política exterior a favor de la conciliación de intereses encontrados con otras potencias.

No obstante, el éxito de la política interna no logró prolongarse, sino hasta iniciado el siglo XX, cuando el movimiento Revolucionario liderado por Madero en 1910, modificó al Estado-Nación mexicano. Entre los obstáculos en materia de política exterior que debió enfrentar, en la delicada transición política, fue la ocupación norteamericana en Veracruz en 1914, la llamada expedición punitiva del año siguiente, la primera Guerra Mundial. Todos esos elementos contribuyeron a que se proclamaran algunos de los principales principios defensivos de la Nación. Posteriormente, con el Grupo Sonora en el poder, ya en la década de 1920, se llevaron a cabo los Acuerdos de Bucareli y un acercamiento con Estados Unidos que focalizaron la política exterior hacia el vecino del norte, que con ello aceptaba y reconocía a los gobiernos posrevolucionarios.

Cabe señalar, que debido al devenir de la política exterior mexicana, los ideólogos de la misma basaron su actuar en una serie de principios y doctrinas, tal que "...los aspectos históricos condicionaron la política exterior mexicana hasta el punto de dotarla de una impronta ideológica que perdurará más allá de sus orígenes: un ejemplo de ello es el peso de una conciencia nacionalista y anticolonialista que marcará el accionar exterior de México hasta bien entrado el siglo XX" (Tirado, 2007, p. 27).

Este último aspecto caracterizó la política exterior pasiva de México, se identifica con la defensa de esa estructura principista que dirige a la política exterior desde la instauración del Grupo Sonora, hasta el pronunciamiento de Echeverría Álvarez en 1970, cuando en el marco del activismo internacional de México se modificará su comportamiento en el exterior (Ojeda, 1986). No obstante, aun persistió el carácter principista, y no fue vigente hasta que el sumario de principios es elevado a rango constitucional en 1988, y dejado en el olvido con posterioridad.

En lo que respecta a esa forma de política exterior pacifista, también considerada como reaccionaria, abarca una temporalidad que va de 1920 a 1970, salvo eventos históricos en los sexenios de Cárdenas, López Mateos y Díaz Ordaz, y de otros elementos empíricos que detonan

un activismo limitado. Entre ellos, el carácter socialista del gobierno de Cárdenas, la denuncia del Franquismo en España, el contexto de la Segunda Guerra Mundial, los embates de la Guerra Fría, la crisis de los misiles en Cuba de 1962 y los acuerdos de No proliferación de Armas en la década de 1960. Ahora bien, la política exterior de los gobiernos posteriores a 1970 inauguró el activismo en la política exterior mexicana que se fundamentaba en la base principista formulada años atrás. En ese sentido, durante la gestión de Echeverría se enfrentaron los grandes cambios del orden internacional y diversas acciones; entre ellas la visita del entonces presidente a Chile, su participación en Foros Internacionales de Cooperación, y su continua defensa de las causas del Tercer Mundo. No obstante, la inestabilidad económica condujo a una serie de factores que frenaron el activismo de la política exterior de México (Ojeda, 1986).

En el sexenio de López Portillo, superada la inestabilidad económica y regenerado el poder político, el activismo se reinauguró con la llamada política petrolera que amplió el margen de negociación internacional, cuyas primeras implicaciones fueron: la necesidad de comercializar el excedente del recurso petrolero a Estados Unidos y la atención a lo que sería el conflicto centroamericano, así como la creación de una postura de México ante Organismos Internacionales en las diferentes problemáticas que se asociaban con la entonces realidad internacional. Todo ello se vio frenado por el dilema de una nueva inestabilidad económica. En ese sentido, añade Ojeda (1986) que la política exterior mexicana, en el sexenio siguiente, el de Miguel de la Madrid, el activismo se centró en la acción de México en foros multilaterales para la Paz en Centroamérica, dado el nivel de conflictos suscitados en dicha región en la década de 1970 y 1980.

Es en aquel entonces en donde el activismo condujo a que el Estado formalizara una serie de Acuerdos Internacionales a favor de la paz en Centroamérica, México actuó como intermediario de los conflictos de los diversos países, recurriendo al Derecho Internacional y a los principios doctrinarios que fundamentan su actuar internacional. Sin embargo, el activismo se ve nuevamente eclipsado, lo anterior debido al aumento de la inestabilidad económica que desencadenó en una serie de situaciones que revolucionaron a la política exterior. Cabe señalar que el contexto político interno se vio vulnerado debido al desorden económico suscitado a partir del agotamiento del modelo económico (Velázquez, 2012).

Cabe señalar que “(...) han existido cambios importantes en el desarrollo de la política exterior de México, como es el interés manifiesto por los temas económicos y el deseo de insertar

al país en la economía internacional. Asimismo, se están realizando esfuerzos relevantes por diversificar nuestras relaciones exteriores, y en este renglón, sobresalen los avances en el terreno económico” (Fernández, 1995, p. 517). Agregando que la preocupación por lo económico empezó a cobrar una fuerza mayor a mediados de la década de 1980. Por ende, en el sexenio de Salinas de Gortari, la política exterior de México cobró un nuevo sentido, un viraje que le brinda el carácter de economicista.

La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994 marcó el hito en la política exterior de México, y provocó que ésta sea categorizada como proactiva y pragmática, por ello, “(...) la consolidación de la estrategia salinista de insertar a México en el mercado internacional, principalmente su proyecto de formar parte de una zona norteamericana de libre comercio, será uno de los elementos de mayor peso en la política exterior mexicana del próximo siglo” (Fernández, 1995, p. 518).

Por su parte la política exterior en el sexenio de Ernesto Zedillo garantizó la prolongación del proyecto económico neoliberal, lo que influyó en la continuación de la política exterior economicista. Un efecto adverso a ello fue el congelamiento de las relaciones con países, cuya ideología diferenciada a ese paradigma, tal es el caso de Cuba. Entonces, “(...) los cambios en las condiciones internas y externas de México si provocan giros en la política exterior (...) son las crisis económicas y políticas las que han provocado cambios más sustantivos en la política exterior de México” (Velázquez, 2002a, p. 32), y el desfase entre la política exterior principista y economicista fue en un contexto de ajustes en la realidad internacional que tuvieron su paralelismo en el contexto interno del Estado mexicano.

En lo que respecta al sexenio de Vicente Fox, Velázquez (2002b) señala que hubo un cambio y continuidad en la política exterior heredada del sexenio de Zedillo. Todo parece indicar que hay los elementos suficientes para señalar que no sólo con Fox hay una continuidad, sino que existe una serie de agregados a lógica de la política exterior, y de nuevos elementos, entre ellos: los de corte humanista y la defensa de la democracia.

Sin embargo, el comportamiento exterior del gobierno mexicano durante la gestión foxista ha sido objeto de múltiples críticas, debido a la falta de capacidad a la hora de tomar decisiones tan importantes, observadas en su participación en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o bien, los diversos reveses y conflictos en los que el titular de la política exterior en México se vio envuelto con otros presidentes. Lo evidente, es que México

pierde la “relativa independencia” de su actuar internacional, al hacerse cada vez más cercanas las relaciones con Estados Unidos (Velázquez, 2002a).

Ahora bien, respecto a la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón, existe una continuación del carácter economicista, cosa que se justifica en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, además de reivindicar los errores del sexenio anterior al intentar devolver el prestigio de la política exterior mexicana de años priistas anteriores. Pero debido a la diversidad de problemáticas internas, y de otros factores, tales como el surgimiento de Brasil en el escenario regional y la crisis económica del año 2009, se infiere que nuevamente la política exterior de México no esté a la altura de la compleja realidad internacional que caracteriza el siglo XXI.

Si bien Ojeda (1986) identificó un desfase de la política exterior principista a una de tipo economicista en la década de 1980, él también calificó a la política exterior de activa o reactiva, y persiguiendo esa misma línea, Velázquez (2002a) sugiere una política exterior proactiva en el siglo XXI. Bajo el supuesto de una política exterior *securitizada*, inaugurada en el sexenio de Felipe Calderón, y en virtud de la interpretación de Ojeda (1986), ésta tendría elementos para considerarla de tipo reactiva. Los fundamentos literarios para tal afirmación requiere de una revisión más exhaustiva, para la presente tesis, basta con identificar los elementos de una política exterior *securitizada*.

2.2.1 Elementos y consideraciones sobre la política exterior principista

La política exterior principista debe su nombre a la serie de principios y valores que han sustentado el actuar internacional de México frente al devenir histórico de la sociedad internacional. La consistencia del actuar principista-doctrinario de México es debido a los traumas bélicos, principalmente, que el país ha sufrido en su proceso histórico, en ese sentido, el actuar se justifica en el marco del Derecho Internacional y de una serie de doctrinas, como la Estrada o la Carranza, de las cuales se pueden abstraer los principios más importantes.

Cabe señalar, que la defensa de dichos principios es porque México exigía implícitamente una reciprocidad al respecto, por parte de los otros Estados, cosa que es parte del realismo defensivo. En efecto, Gamboa y Valdés (2005) señalan que esos principios, desde una

perspectiva jurídica, son un conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vivencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal, por los que México se rige permanentemente en las relaciones internacionales, demandando, al mismo tiempo, su recíproco respeto y cumplimiento.

Por tanto, los principios de la política exterior fueron característicos durante la llamada política exterior reactiva posteriores a la Revolución, de la misma forma, durante el activismo de la misma, en los sexenios posteriores a la década de 1970 y 1980. Sin embargo, en 1988, ante la ola de cambios políticos, económicos y sociales, esos principios fueron elevados a nivel constitucional, por ello descansan en el artículo 89, párrafo X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual textualmente señala que dentro de las facultades del Ejecutivo Federal, presidente de la República, en lo que interesa a política exterior son:

(...) dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

El principio de la Autodeterminación de los pueblos, a grandes rasgos, señala que México no está en contra de que un pueblo o nación se rija bajo sus propias leyes, es decir, las naciones tienen la facultad de organizarse de la forma que más crean convenientes. En lo que respecta a la No intervención, ningún Estado puede o debe entrometerse en los asuntos internos de otro Estado, completando al primero, estos dos hacen referencia a la Soberanía nacional; autodeterminación e independencia.

La solución pacífica de las controversias exalta el legado tratadista de México y su sujeción al Derecho Internacional. La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales, en ese sentido, México recurre preferencialmente al diálogo ante

cualquier enfrentamiento, y por ende, condena la violencia entre Estados. La igualdad jurídica de los Estados también corresponde al ideario del Derecho Internacional en que todos los Estados tienen las mismas facultades y limitaciones. Finalmente, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales son mensajes idearios que buscan mantener un ambiente de cero controversia entre los Estados, y más del compromiso de México, al señalar que la cooperación es el camino al desarrollo, la seguridad y por ende, la paz.

Si bien, los principios doctrinarios descansan en la Constitución Política vigente, sus orígenes, señalan Gamboa y Valdés (2006), provienen de la Doctrina Carranza, la Doctrina Estrada y la Doctrina Calvo. Además, de los textos jurídicos que sustentan al Estado mexicano, desde las primeras formas del siglo XIX; y también, en el Derecho Internacional. Al respecto, Ojeda (1986) señala otras vertientes, como la llamada Doctrina Juárez y Doctrina Cárdenas, que son manifestaciones que concuerdan con las ya mencionadas.

En efecto, la ubicación temporal de ésta modalidad de política exterior, según Velázquez (2002a), se origina desde la estabilidad de la década de los veinte, prolongándose hasta 1988, fecha que marcó el inicio oficial del rigor economicista de la política exterior mexicana. Sin embargo, en la argumentación de Ojeda (1986), respecto al surgimiento de la política exterior activa de México, los asuntos económicos estuvieron presentes, con mayor intensidad, a partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Lo anterior permite identificar un proceso de tales magnitudes, en donde elementos en específicos diagnostican el desfase de una forma de política exterior a otra.

2.2.2 Elementos y consideraciones respecto a una política exterior economicista

Identificar a la política exterior economicista es una tarea complicada. Si bien, el ámbito económico siempre ha estado presente en los proyectos de política exterior, lo significativo es que si hablaremos de un comportamiento económico es debido a una combinación de factores. En primera instancia, los grandes cambios del último cuarto de siglo XX, que son una pista para especular respecto a los orígenes del viraje de la política exterior. Sin embargo, es pertinente señalar que el principal factor ha sido el olvido de los principios doctrinarios, así como el ascenso

de una clase gobernante que ha identificado al neoliberalismo como la medicina para el desarrollo mexicano.

En ese orden de ideas, y de acuerdo a Delgado (2007), la coyuntura de 1988 marcó un hito en la historia de México, debido a que las fragmentaciones políticas hacia el interior de la clase gobernante culminó con la preponderancia del grupo reformista, el cual modificó el actuar de la política mexicana, así como también del comportamiento exterior del país. Es decir, la reformada clase gobernante vio en el exterior, la posibilidad de impulsar el desarrollo económico, y por ende social, de México.

Al respecto Covarrubias (2010) señala que dentro de la evolución de la Política exterior de México, a finales de la década de 1980 se experimenta una apertura económica, y sucesivamente una de tipo política. Dado que “(...) la política internacional no giraba más en torno a la guerra fría, sino a la llamada globalización” (Covarrubias, 2010, p. 18). En efecto, Ramírez y Ruiz (2009) apuntan que la apertura al comercio internacional y la adopción del neoliberalismo integraron a México a los mercados mundiales, y por tanto, a la necesidad de multiplicar sus relaciones exteriores, ya no en virtud de acuerdos diplomáticos y de índole meramente política. Sino también, en la necesidad de ampliar las relaciones económicas a través del comercio, y en forma subsecuente, la percepción de recursos financieros.

Tabla 1: El comercio internacional con Estados Unidos		
Año	Importaciones	Exportaciones
1993	71.09%	85.70%
1994	71.10%	87.36%
1995	76.19%	84.55%
1996	77.43%	85.43%
1997	76.47%	86.39%
1998	76.21%	88.20%
1999	76.22%	89.45%
2000	75.41%	90.17%
Fuente: Creación propia con base a Covarrubias (2010).		

Así, el TLCAN se convirtió en la prioridad de la política exterior durante el sexenio de Salinas, y en el de Zedillo, el firme avance hacia uno similar con la Unión Europea. La década de

1990 experimentó un alto crecimiento del comercio internacional en términos absolutos con Estados Unidos y la entonces Comunidad Económica Europea. La tabla 1 sintetiza el comercio internacional con Estados Unidos, en un progresivo aumento de las relaciones económicas internacionales con el vecino del norte que denota una mayor interdependencia, y si bien ha existido un superávit entre importaciones y exportaciones, lo cierto es que desde la perspectiva estadounidense, México ha sido desplazado al tercer lugar como socio comercial, después de Canadá y China.

Si bien, la apertura económica fue motivada por impulsos del exterior, en un sistema internacional diferente, lo cierto es que las transformaciones globales poco a poco fueron insertándose en la realidad política mexicana, y desde el año de 1997 se puede hablar del hito que marcó el quiebre político en México, dado que la dictadura del partido único había terminado, al no contar con la mayoría en el Congreso.

Bajo esa lógica de desarrollo, en donde múltiples factores convergen; la política exterior economicista infiere en que el comportamiento exterior de México ha estado orientado más en los asuntos económicos que en los asuntos políticos. No obstante, la participación en foros de cooperación internacional, y el mismo actuar de México, no ha sufrido considerables modificaciones. Lo que sí es evidente, es que éste viraje ha arrebatado a México la relativa independencia de su actuar internacional, ya que desde ese primer desfase, y hasta la fecha, el acercamiento con Estados Unidos ha propiciado una especie de subordinación implícita. Opinión que comparten diversos autores y analíticos de la política exterior de México, y más en el contexto de una política exterior *securitizada*.

Además de ser es una incómoda verdad que se observa en las diversas formas institucionales actuales de cooperación México-Estados Unidos, si bien el TLCAN implica un acercamiento comercial, el proyecto denominado Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN) y la Iniciativa Mérida, también conocido como Plan México, son aristas de cooperación que implican un acercamiento -y obvia subordinación- en otros campos, como el político y militar, entre ambos países (Rodríguez, 2008; Maureen, 2010), enmarcando la *securitización* de la política exterior.

2.2.3 ¿Hacia una política exterior securitizada?

La política exterior *securitizada* es aquella en donde las cuestiones relacionadas a la seguridad nacional adquieren una jerarquía en la agenda de los asuntos internacionales. La teoría realista señala que la *securitización* de la agenda es en virtud de amenazas al Estado, propiamente de otros Estados. Sin embargo, en la realidad del siglo XXI, el alcance de la llamada guerra contra el terrorismo, producto de la *realpolitik* ha dado un carácter de amenaza a la seguridad nacional a los grupos terrorista del cercano oriente que tienden a amanear la seguridad regional e internacional.

En el caso de México, la amenaza a la seguridad nacional, corresponde a un enemigo interno: el narcotráfico. En ese orden de ideas, la lucha contra el narcotráfico es una política de Seguridad Nacional implementada por el Gobierno de Felipe Calderón para combatir las células del crimen organizado dentro de las fronteras del Estado mexicano. Esa política ha tenido alcances y repercusiones al interior del mismo, pero también ha provocado reacciones en el contexto internacional, en estricto sentido, en la forma de conducir la política exterior. El hecho es que el narcotráfico si bien tiene una expresión interna, por el tipo de características de las organizaciones criminales es de carácter transnacional.

Tal hecho nos permite suponer que los nuevos objetivos de política exterior corresponden a la actual orientación de las políticas de seguridad pública en México: aunque el carácter economicista de la política exterior, aún está presente, la llamada lucha contra el narcotráfico está determinando la conducción y características de las relaciones internacionales de México. Basta con agregar en el momento, que la política exterior *securitizada* es consecuencia de la política de seguridad pública interna, sus respectivos elementos y consideraciones serán abordados en los siguientes capítulos.

El paradigma de la *securitización* viene de la mano con otros procesos que buscan consolidar la integración de América del Norte. Lo curioso en esta integración, a comparación con la ocurrido en Europa y que dio pie a la Unión Europea, es que la vía política a través del denominado “TLCAN plus” fue remplazada, o quizás pausada, por los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (11-S) provocaron que la doctrina internacional de

Estados Unidos se enfocará al combate al terrorismo, y de que las elites gobernantes en México debiera adecuarse a esa nueva lógica para el diseño de la política exterior.

El proceso histórico de la política exterior, y los diversos estudios y enfoques de su análisis ha sido suficiente para identificar un desfase en la orientación de la política exterior. Los elementos identificados en los siguientes capítulos nos darán mayores bases para describir este nuevo comportamiento del Estado mexicano al exterior y de otros fenómenos que van de la mano con los temas de seguridad.

2.3 El cambio y la continuidad en la política exterior de México

Velázquez (2002a) señala que en política exterior existe una teoría del cambio y la continuidad, que sucinta en la temporalidad de 1945 a 1970. Después de la Primera Guerra mundial, la política exterior fue pasiva a través de principios tradicionales, ya que se buscaba evitar críticas externas, por ello los principios de: no intervención y no autodeterminación. Los logros más importantes fueron la participación en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente, por ser fundador. En el sistema interamericano se desarrolló una política exterior independiente de Estados Unidos.

Así, la política exterior, señala Velázquez, fue de carácter nacionalista, legalista y aislacionista. La concepción de México como una potencia media regional provocó una estabilidad política a través del presidencialismo, un crecimiento económico sostenido y un mayor acercamiento con Estados Unidos, debido al contexto de Guerra Fría. Señala, Velázquez (2002a), la dependencia del vecino del norte permanecía vigente. Las bases del activismo se ubican en el sexenio de López Mateos, y el comportamiento ante la Revolución Cubana, su simpatía se debe a la necesidad de una relación cordial, además de demostrar una autonomía respecto a Estados Unidos y para apaciguar grupos nacionalistas internos. En la administración de Díaz Ordaz, lo más reluciente fue la firma del Tratado de Tlatelolco 1967 que establecía a una América Latina sin bases nucleares.

La noción de una política exterior activa fue en la década de 1970, debido a: 1) cambios internos, agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el crecimiento del déficit en la balanza de pagos, el crecimiento de la deuda externa, el movimiento de estudiantil de 1968 entre

otros. 2) Cambios externos, la guerra fría y su distensión, el crecimiento de Comunidad Económica Europea y los éxitos económicos de Japón, así como la agudización de los problemas económicos derivados del Capitalismo (Velázquez, 2002a).

En lo que respecta a la política exterior durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, se observa un desempeño activo que se dio como respuesta a las condiciones tanto internas como externas: la firma de centenares de acuerdos y convenciones internacionales, de ellos más del 50% en materia económica y comercial. Se deseaba eliminar la dependencia de Estados Unidos Echeverría apelaba por un orden económico más justo, y hubieron tensiones respecto al carácter multinacional de las relaciones internacionales, rompiendo con el esquema aislacionista (Velázquez, 2002a). En el sexenio de López Portillo la capacidad de negociación internacional de México se vio afectada puesto que el país estaba obligado a negociar desde una posición débil y de emergencia. Pero el descubrimiento de petróleo produjo una nueva política exterior activa, de carácter solidario a Centroamérica, progresista y nacionalista, buscando una autonomía frente a Estados Unidos.

Hay un marco de relaciones conflictivas con Estados Unidos por el dialogo norte-sur; pero la confianza por la capacidad de negociación a raíz del Petróleo, la atención a la crisis en Centroamérica, la atención a la migración de Mexicanos a Estados Unidos y la no adhesión al GATT son elementos del activismo en el sexenio de López Portillo en política exterior. No obstante, la baja de los precios del petróleo condujo a una crisis económica, a la consecuente devaluación monetaria, y por ende, al incremento del desempleo e inflación que eran derivados de la monoexportación. López Portillo termina su sexenio con la necesidad de nacionalizar la banca y severos reveses políticos y económicos, que por un lado provocaron el ascenso de la oposición política y su reflejo en las urnas, y por otro, los síntomas de un modelo económico agotado.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, los cambios estructurales, graduales, fueron la principal causa de la crisis económica. Velázquez (2002a) señala que muchos observadores de la política exterior mexicana coinciden en que, de una política exterior aislacionista- legalista- nacionalista en la década de 1950, México pasó a transitar a una activista la década de 1979 y a mediados de la de 1980, a una Pragmática. También, la participación de México en el Grupo Contadora y la posterior adhesión al GATT, modificaron las relaciones internacionales mexicanas, y por ende, la política exterior adquirió un enfoque economicista.

Unas de las acciones en el sexenio de De la Madrid fue la renegociación de la deuda externa y evitar su posible crisis, otra más, atender el caso en América Central, y además la Lucha por la Paz. Para que así se busquen diversificar sus conceptos, e incrementar los vínculos en materia de comercio. Con Estados Unidos, las negociaciones fueron cada vez más tensas, debido al narcotráfico y la migración. Lo importante, fue la reforma constitucional en artículo 89, fracción X, en donde se elevaban a rango constitucional los principios de la política exterior mexicana. Señala Velázquez (2002a) que los principios tradicionales de la política exterior mexicana quedaban insertados en el documento más importante que expresa el proyecto de Nación de los mexicanos y les conferían obligatoriedad a todos los presidentes de México para conducir su política exterior con base a ellos.

En lo que respecta al sexenio de Salinas de Gortari, Ramírez y Ruíz (2009) señalan que lo fundamental fue reorientar la política exterior mexicana, dado que su ambicioso programa de reformas económicas, aunados a la transformación del panorama internacional, erosionaron muchos de los fundamentos de la política exterior. El punto culminante, que reorientó el comportamiento de México en el exterior fue la firma del TLCAN, y subsecuentemente, en los posteriores sexenios, la firma de acuerdos bilaterales, similares, sustituyeron a los de índole meramente política. En el sexenio de Salinas se inició la liberalización económica y se acepta el denominado Consenso de Washington, en donde los países latinoamericanos adoptaban el Neoliberalismo como doctrina económica e iniciaban la desarticulación del Estado de Bienestar.

Cabe señalar que fueron “(...) las circunstancias internas las que definieron la política exterior de los primeros años del sexenio de Salinas, dado el estancamiento económico como resultado de la crisis de la creciente pluralidad política” (Covarrubias, 2010, p. 19), en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvo a punto de perder las elecciones federales de la presidencia de la República en 1988 frente a una coalición de izquierdas. En efecto, Salinas consolidó la apertura económica y comercial en el exterior, pero no en lo político, por ello la concentración de su política exterior en los asuntos meramente económicos.

En el sexenio de Zedillo la política exterior fue pragmática, debido a que los objetivos de la política exterior eran enunciados únicamente cuando eran requeridos, además al continuar con las políticas económicas Salinistas, dado que en la administración de Zedillo y Salinas se dio pie a la integración económica de México con América del Norte y otros bloques económicos regionales, entre ellos, la constante de un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación

Política y Cooperación con la Unión Europea. “Las motivaciones del sexenio de Zedillo eran derivadas del deseo de continuar con un proyecto basado en el libre comercio y la integración, y por otro lado, la difícil apertura en temas referentes a la democracia y los derechos humanos” (Covarrubias, 2010, p. 72).

En el sexenio de Vicente Fox se sustentó en la promoción de la democracia y los derechos humanos, en un debate entre continuidad y cambio se observó “...desde sus discursos de campaña y en virtud de un cambio de sistema político con un nuevo partido político [en el poder] –Acción Nacional- y con otro marco doctrinario respecto al quehacer internacional cuyas líneas acción eran implementar una relación estratégica con Estados Unidos y Canadá, en busca del TLCAN plus, y la participación activa en la construcción del sistema internacional del siglo XXI” (Covarrubias, 2010, p. 121). Identificando una continuidad en materia económica, y observando elementos en materia de seguridad, democracia y derechos humanos, al menos en el discurso.

En el sexenio de Felipe Calderón existe un desfase de política exterior, centrado en la seguridad, derivada de la estrategia de seguridad pública y la consiguiente movilización de la mayor parte de los recursos del Estado en el combate al crimen organizado, especialmente al narcotráfico. La política exterior, además de focalizarse en ese objetivo, ha tenido que justificar el actuar interno del Estado, y respaldar tales acciones ante otros Estados y Organismos Internacionales. En efecto, en los dos últimos sexenios del Partido Acción Nacional (PAN), el carácter economicista es constante, pero nos encontramos ante un proceso que empieza a reorientar la política exterior, de una economicista a una *securitizada* (Ramírez y Ruiz, 2009).

El déficit de la política exterior es debido a la falta de un plan a largo plazo, y de forma implícita, a una falta de estrategia de los últimos dos sexenios, al deteriorar, por mucho, el prestigio tradicional de la política exterior de México (Ramírez y Ruiz, 2009). En suma, el devenir histórico de México ha permitido identificar un primer punto de inflexión en la política exterior, en donde los asuntos económicos, debido a diversos factores, empezaron a sobreponerse frente a los asuntos políticos, advirtiendo que estos aún son importantes para la política exterior. Todo ello, en un contexto donde los principios doctrinarios, poco a poco, han sufrido desusos, omisión, desconocimiento y demás justificante, en donde los asuntos económicos lentamente son desplazados por aquellos que corresponden a los de Seguridad, dado que el modelo neoliberal, como en su tiempo fueron los principios doctrinarios, ya ha sido asimilado como parte del gran agregado que engloba el Estado-Nacional mexicano. Es decir, las prioridades de la elite en el

poder han modificado los objetivos de política exterior, y en virtud de sus intereses, ésta ha transitado de una principista a una economicista, y de una economicista a una *securitizada*. Cabe señalar que el origen del cambio de enfoque descansa en la modificación de cada uno de los pilares de la política exterior, que de acuerdo a Velázquez (2012) son producidos por las elites políticas nacionales, el modelo económico vigente y la presión de Estados Unidos.

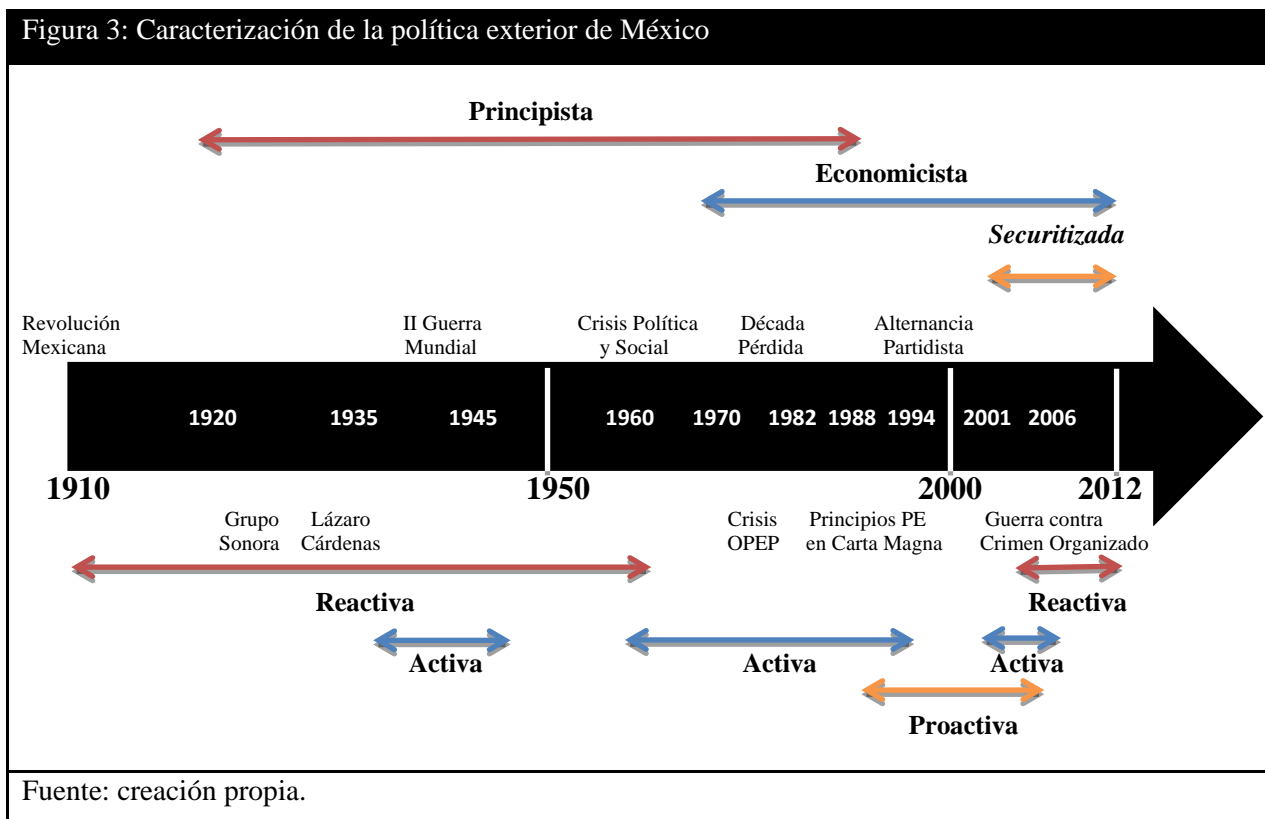
2.4 Conclusiones preliminares

En el desarrollo del presente capítulo, se ha pretendido identificar el comportamiento exterior de México, así como los elementos que permiten caracterizarlo. Por un lado, la política exterior principista que se ubica poco después de la Revolución mexicana y se prolonga hasta 1988, fecha en que fueron elevados a nivel Constitucional. Una temporalidad que caracterizó una política exterior basada en principios jurídicos emanados del derecho internacional, así como de valores y doctrinas que coinciden con la ideología mexicana.

Es de observarse que, como todo proceso, hay un margen de transición, el cual se ubica en el sexenio de Miguel de la Madrid. Así, la política exterior economicista que se caracteriza por la importancia de las relaciones económicas internacionales de México en el escenario internacional; en un marco donde los tratados de índole comercial han comprometido al país a una serie de compromisos económicos con terceros países. La política exterior economicista es el resultado de diversas consecuencias, la más importante, la necesidad de buscar financiamientos del exterior, y la idea de diversificar las relaciones comerciales de México, la temporalidad de la misma es desde 1982, dada la profundización de la crisis económica y hasta la presente fecha.

Lo que resulta una paradoja, debido a que en los últimos sexenios se ha observado una mayor cooperación con Estados Unidos, en un marco donde el prestigio de la política exterior, la relativa independencia respecto a Estados Unidos, heredada de la política exterior tradicionalista, se ha desgastado, y advierte el inicio de una nueva forma de comportamiento exterior enfocado al tema de la seguridad. Es importante recalcar que además de identificar el viraje entre principista y economicista, y de economicista a la *securitizada*, el análisis histórico de la política exterior permite identificar otras clasificaciones, las cuales en virtud de la época, y en combinación con el

carácter de la política exterior, así como de la clase gobernante, me permiten identificar a la política exterior reactiva, activa, proactiva o pragmática.



En consecuencia, la política exterior reactiva se identifica desde finales de la Revolución mexicana, y hasta 1970 (Díaz, 1983). Sin embargo, hubo elementos para señalar activismo en la política exterior, durante periodos críticos dentro del periodo. El surgimiento de la política exterior activa, tal como señala Ojeda (1986) fue después de 1970, y debido a los alcances y temporalidad de su obra, es pertinente ampliarla hasta el sexenio de Salinas.

En lo que respecta a la política exterior pragmática y proactiva, en virtud a los argumentos de Ramírez y Ruíz (2009), esta modalidad compete a Salinas y Zedillo, debido al carácter economicista, el aumento de los acuerdos comerciales y el acercamiento con Estados Unidos, y de acuerdo a Velázquez (2002b), a Vicente Fox en virtud de la política exterior del cambio. En efecto, la política exterior en el sexenio de Calderón comparte esa misma alineación, y el acercamiento con Estados Unidos es un síntoma de aquello. La figura 3 ilustra la relación de las categorizaciones mencionadas, en virtud de la política exterior principista, economicista y

securitizada. Al respecto se ha explorado la política exterior de México poco después del movimiento revolucionario, debido a que la estabilidad política heredada del régimen inmediato anterior ha permitido a los historiadores y a los expertos de política exterior recopilar la información pertinente para sistematizar opiniones objetivas de las Relaciones Internacionales de México.

Para concluir, es necesario advertir que si bien, los principios doctrinarios que rigen la política exterior descansan en el texto constitucional vigente; éstos aun resguardan su supremacía sobre elementos de vital importancia para México, cosa que la nueva tradición economicista no ha logrado evitar. En ese sentido, el deterioro de la política exterior, si bien responde a deficiencias internas, lo es de la misma forma, por el cambiante contexto internacional.

La herencia ética de ese conjunto de valores, es el recuerdo del prestigio internacional de México que obtuvo debido al acertado y reconocido comportamiento internacional manifestado durante casi todo el siglo XX. La necesidad de recuperar esa condición, dependerá del plan a largo plazo de la política exterior de México, y de los reales intereses a los que debe responder.

CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA: DE UNA GUERRA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO A UNA LUCHA POR LA SEGURIDAD

El objetivo del presente capítulo es hacer un análisis de la política seguridad pública implementada durante el sexenio de Felipe Calderón, así como su influencia en la Seguridad Nacional y la política exterior de México. Se identifica el punto de inflexión en la lógica de la política de seguridad pública en México, así como el origen histórico del régimen de prohibición de drogas y las diversas respuestas del gobierno de México ante tal fenómeno. Finalmente incluye las políticas de contención al narcotráfico en las administraciones del siglo XXI y la influencia que ha tenido con los temas de Seguridad Nacional

La política exterior implica una de las múltiples actividades que un Estado posee, así como lo es la impartición de justicia, la política social y la administración de los bienes públicos. La política exterior presume ser el instrumento que conecta al Estado y todos los elementos que lo integran, con los otros Estados y sus respectivos elementos. En el capítulo anterior se abordó la temática de la política exterior del Estado mexicano en virtud de las características y situaciones que la componen. Desde el diseño y hasta la evolución que ha tenido en el proceso histórico de México, su influencia, su prestigio y el aparato de principios y doctrinas que lo envuelven, así como los objetivos que persigue, entendidos como aquellos que el grupo en el poder busca materializar.

En efecto, en el periodo a analizar, la política exterior ha sido de bajo impacto. Es más, las políticas y estrategias nacionales han incidido en ella para moldearla en virtud de las necesidades del grupo en el poder. La estrategia implementada en la gestión de Felipe Calderón, en materia de seguridad interna, denominada “lucha contra el crimen organizado”, ha hecho modificar los objetivos que perseguía la política exterior, trasladando los intereses económicos y comerciales a los de seguridad. Es decir, la política exterior ha empezado a *securitizarse*.

Si bien, el análisis de la nueva política exterior *securitizada* se abordará en el último capítulo, conviene en el presente, analizar esa política de seguridad interna que modificó los objetivos de la política exterior economicista y que reivindicó el comportamiento al exterior de

México, durante la administración de Felipe Calderón. Cabe señalar, que si bien la estrategia tiene un nombre oficial, lo cierto es que de acuerdo a las decisiones y acciones de las autoridades, se ha enfocado a combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado en el país, asumiéndose así, un combate oficial a una de las actividades ilícitas de gran tradición histórica en México.

3.1 De la guerra contra el crimen organizado a la lucha por la seguridad

El cambio o continuidad de la política exterior se concibe a través de diversas maneras y en diversos grados: a) de ajuste, por el esfuerzo y alcance a los receptores, b) de programa, por la forma de hacerla, c) de las metas, ya sea con un nuevo problema o problemas, o bien, d) en la orientación internacional (Gambez, 2005). El cambio en la política exterior puede ser desde imperceptible hasta muy fundamental. En el caso de México, existe una compleja interpretación del cambio en la misma, como se señaló en el capítulo anterior, la política exterior se ha regido por los objetivos implementados del grupo político en el poder, ellos de acuerdo a sus intereses han implementado estrategias cuyas decisiones y acciones se materializan en los actos específicos de política exterior, contemplando el contexto internacional e interno.

En el capítulo anterior se estableció un punto de inflexión en la década de 1990, cuando los objetivos tendieron a economizarse, dado que en la presente investigación se abordan los elementos que definen a una política exterior *securitizada*, es de importancia la declaratoria de diciembre del año 2006, en donde todos los mecanismos del Estado avalaron la “Guerra contra el crimen organizado”, la cual podría considerarse como un punto de inflexión en la política de seguridad interna en el país, cuya consecuencia inmediata implicaba la eminente *securitización* del Estado, en todos los ámbitos, incluido el de la política exterior.

Sin embargo, a partir de aquel momento se pueden articular diversas teorías respecto a la política interna, la seguridad nacional, la democracia, la gobernabilidad, los derechos humanos, entre otras más. Lo importante en este capítulo es analizar las circunstancias que obligaron al entonces presidente Felipe Calderón a tomar a aquella medida, la estrategia instrumentada y las consecuencias de la misma en la política de seguridad interna y en lo que compete a la política exterior.

En el año 2006, el Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato, Felipe Calderón, se impusieron contra todo pronóstico que aventajaba a la corriente “izquierda” liderada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México. La diferencia entre el contrincante conservador y el opositor de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, fue tan mínima que tuvo que ser resuelta por el poder judicial competente. En efecto, y ante la opinión pública nacional, Calderón se alzaba como gobernante de México, mientras que López Obrador inició una campaña contra las elecciones a partir del llamado a las masas de un supuesto fraude auspiciado por el entonces presidente Vicente Fox y las instituciones electorales.

Si bien, los indicios de una crisis política interna en México logró contenerse, lo cierto es que en aquel entonces la tarea inmediata del nuevo presidente, entre muchas otras, era la de legitimarse frente a un electorado polarizado, entre aquellos que convencidos con las propuestas de izquierda lograrían una vida mejor, frente a aquellos que a costa de perder sus privilegios, mantuvieron las riendas del Ejecutivo Federal, al proyecto político del candidato de Acción Nacional.

En lo que respecta a política exterior, la imagen de México se había desgastado debido a dos elementos muy importantes. Por un lado, la errática política internacional de Vicente Fox y sus respectivos secretarios de Relaciones Exteriores. Por otro, el tema de las elecciones presidenciales del año 2006. Cabe señalar que después del año 2000, la alternancia partidista y en virtud del reñido proceso electoral en México del año 2006, la sociedad internacional prestó atención a la posibilidad de una anunciada crisis política interna en México, la cual simplemente concluyó con una magna protesta de la izquierda en ciertas ciudades de la capital. La legitimación de Calderón en el plano internacional debió esperar, y la visita a países de izquierda, así como la simpatía a líderes socialistas fueron suficientes para mantener un imagen limpia en el exterior. El reto más importante de la política interna consistió en convencer al electorado de izquierda en México.

En efecto, a escasos días de haber tomado posesión como el Presidente de México, Felipe Calderón le declaró “la Guerra al Crimen Organizado” en un importante hecho que cambió el paradigma de contención del narcotráfico en el país, profundizando y declarando abiertamente la militarización de la seguridad pública. Las anteriores administraciones proporcionaron un contexto donde los índices de la inseguridad en los últimos años, se habían incrementado en las zonas fronterizas del norte. A partir de entonces, los elementos del Estado mexicano, se

convulsionó a lo largo del sexenio, debido principalmente, a que la estrategia de seguridad interior marcó la política exterior, en un espectro que involucra al Gobierno y sus instituciones, bajo la lógica del Estado de Derecho. El presente capítulo busca también identificar aquellos elementos de la política de Seguridad Nacional que han incidido en la política de seguridad interna.

La política interna tiene una influencia importante en la implementación de la política exterior, en lo que respecta al tema de seguridad en la gestión de Calderón, tanto en el interior como en el exterior, el enemigo identificado es el crimen organizado, en específico, el narcotráfico, por ende, todos los instrumentos y mecanismos se alinearon a la estrategia emanada desde el grupo en el poder para reivindicar el Estado Derecho y la autoridad del Estado. No obstante, es necesario profundizar en el combate al narcotráfico en México, para identificar la reorientación de la estrategia a mediados de la gestión calderonista. A partir del año 2009, ya no se hablaba de una “Guerra” como tal, sino de un nuevo paradigma denominado “lucha por la seguridad” que no modificó más que en el discurso, la estrategia de Seguridad, que cómo observaremos, obedece los mismos objetivos en el ámbito interno e internacional.

3.2 El origen de la lucha contra el narcotráfico

Establecer el origen del combate al narcotráfico implica el análisis del papel que las drogas han tenido para la humanidad, tanto para el desarrollo de medicinas y sustancias, que por sus características químicas, han causado reacciones biológicas benéficas para el bienestar de quienes las ingieren, como por los efectos destructivos que su consumo y abuso produce. El desarrollo de las tecnologías junto al descubrimiento de otras propiedades ha hecho que sean consideradas indispensables para la supervivencia humana, ya sea para fines medicinales o recreativos (Astorga, 2010).

Es en función del uso que se le da, dónde descansa el origen del problema entre el Estado y el tráfico de drogas. Dado que “(...) las decisiones del Estado, influyen, configuran y hasta determinan la incidencia de la actividad delictiva y criminal organizada” (Serrano, 2007, p. 254), ya que al prohibir el comercio de determinados bienes y servicios, sin contar con el respaldo de la sociedad, además de crear mercados ilegales, abroga *de facto* leyes reglamentarias de la misma.

Al prohibirse el comercio de las determinadas drogas, el Estado renuncia a muchos de sus poderes reglamentarios, e incluso las políticas prohibicionistas son capaces de agravar la situación de un determinado Estado, al generarse amplios vacíos de poder, condiciones de anarquía y el desarrollo de sistemas privados de justicia o protección (Serrano, 2007). En lo que respecta a las drogas, unas han sido objeto de prohibición, otras de regulación y otras más de comercialización, dependiendo del contexto histórico en el que las autoridades del Estado diseñan sus objetivos y emplean sus proyectos. E incluso en la actualidad, el tema relacionado con la legalización de las drogas es objeto de debate que incluye a todas las esferas de la sociedad.

En una retrospectiva histórica, la prohibición de determinadas sustancias fue la opción que armonizó con los intereses de las clases gobernantes, y es esa decisión, la que desencadenó el origen del enfrentamiento del Estado contra las agrupaciones encargadas del tráfico de las mismas. El narcotráfico, identificado como una actividad criminal organizada, dónde los bienes y servicios que se intercambian, ya sea por naturaleza, o en virtud de los medios que se utilizan, son ilegales; pero hay una dosis de consentimiento en donde existe una marcada diferencia entre crimen común y crimen organizado.

3.2.1 El régimen internacional de prohibición de drogas

El uso de sustancias alucinógenas data de la antigüedad y forma parte de la cultura humana, pero es en la segunda mitad del siglo XVIII que el comercio y producción de fármacos se dispara, cuyo uso legal fue de corte medicinal y recreativo. A principios del siglo XX, al convertirse dichos productos en ilegales en muchos países, por efecto de la Conferencia de Shanghái de 1909, la Conferencia de La Haya en 1911; y Estados Unidos, además de la aprobación de la Ley Harrison en 1914; lineamientos que en lo general son considerados como sólidos precedentes del régimen internacional de prohibición de drogas (Vélez, 2000).

No obstante, ya estaban establecidas las vías de su comercio, debido a las cualidades medicinales y recreativas que generaban a los consumidores, creándose de esa forma una demanda con crecimiento exponencial, en efecto, las drogas tienen propiedades que crean una necesidad para consumirlas, por eso se hacen tan fundamentales para las personas, creándose así, una especie de adicción (Astorga, 2010).

La prohibición no detuvo del todo, la demanda legal e ilegal, más bien, tuvo el efecto inmediato de encarecer las drogas, promoviendo el interés de organizaciones; criminales, grandes y pequeños, locales y regionales; estimulando su mejor articulación y multiplicando las vías ocultas para transportar a los países consumidores. Por otra parte, “(...) la demanda local de drogas en los sitios productores; de bajo precio o de sustitutos poco refinados pero efectivos, aparentemente prosiguió sin alteraciones notables ni en precio, ni en número de usuarios” (Vélez, 2000, pp. 30 y 31). Es decir, la instrumentación de la prohibición de drogas no era en aquel entonces la medida más idónea para eliminar el tráfico de drogas.

3.2.2 La respuesta del Estado mexicano

El surgimiento del mercado ilícito de drogas en México ha estado ligado con la introducción y ejecución de las políticas prohibicionistas en Estados Unidos, pues éste surge para compensar el mercado de drogas en Estados Unidos con el panorama que ofreció la Ley Harrison de 1914, así como, una serie de cercos políticos y legales que junto a las dimensiones geográficas, contribuyeron a la formación de este mercado.

La creciente demanda de las sustancias derivadas del opio en Estados Unidos se tradujo en un incentivo importante para la producción en México, dada la prohibición en otros países productores como China. Hasta inicios de la década de 1920, las autoridades de Estados Unidos reconocieron un aumento del tráfico de dichas sustancias y la incapacidad de contenerlo, y es cuando el escenario fue dominado por “(...) el coronel, político regional y empresario criminal, Esteban Cantú, que con un ejército personal de 1,800 hombres y protegido por una geografía inhóspita, aseguró el control político y militar de Baja California Norte y se apoderó de una tajada importante del flujo ilícito de drogas” (Serrano, 2007, pp. 256 y 257), beneficiándose de las cuotas pagadas por los comerciantes de opio que representaba el grueso del tráfico y producción de drogas.

Para las primeras décadas del siglo XX en México, la inestabilidad política derivada de la revolución social fue suficiente para que esa situación logrará ser real, sin embargo; “(...) aunque varias repúblicas latinoamericanas habían ya firmado la Convención Internacional sobre el Opio de 1912, para 1916, sólo México había impuesto algún tipo de restricción a estas actividades, [y

es que en aquellos años], en la aún lenta pero constante expansión del cultivo del opio y de la marihuana, que se irían tejiendo lazos cada vez más estrechos entre un mercado ilícito en expansión, y una clase política en ascenso” (Serrano, 2007, p.p. 257 y 258).

Serrano (2007) señala que la respuesta del Estado mexicano al tráfico de drogas tiene un orden de diversas etapas: en primer lugar, una etapa denominada “la prohibición y los cimientos del modelo regulador”, en donde la acción del Estado frente el narcotráfico fue a través de restricciones a la importación de opio, para luego expandirlas al cultivo y a la comercialización, e incluso a la marihuana en 1926. Ya en 1929 la prohibición no abarcaba únicamente a las exportaciones de marihuana, opio y heroína, también contemplaba sanciones contra productores y el tráfico de las mismas. Esas modificaciones legales fueron respuesta a los compromisos del Estado con el régimen internacional de prohibición de drogas, si bien la vigencia de las leyes sentaba las bases de la contención del narcotráfico, las instituciones y las capacidades del Estado no eran suficientes para afrontarlo.

Por otro lado, la expansión de narcotráfico en México está asociado con la extinción de la producción de heroína en Estados Unidos, observándose que los nexos entre la esfera política y el mercado ilícito de drogas no se remitieron a las autoridades locales, sino que lentamente se expandieron a ámbitos federales, deteriorando a largo plazo la relación el gobierno de Washington. Se supone en aquellos tiempos la incursión de autoridades estadounidenses para investigar la producción y comercialización de las drogas en México, por ende, las políticas de del vecino del norte y las diversas acciones para contener el narcotráfico dentro y fuera de sus fronteras, contrasta con las realizadas en otras regiones, tal es el caso de Centroamérica, pues ahí, no lograron imponer sus preferencias hegemónicas.

Una segunda etapa identificada como “la posguerra: a *touch of evil*”, se observa que la segunda guerra mundial fue lo que incentivo el aumento de los cultivos de amapola en las entidades fronterizas, señalando las incongruencias y consistencias de las políticas antinarcóticas de Estados Unidos, siendo la más importante, aquella que solicitaba al gobierno mexicano el cultivo legal de la misma. En parte, debido a la inestabilidad de las fuentes primarias en Asia y Europa, y ante la demanda cada vez mayor de morfina, es así como el cultivo de la amapola se expandió por Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua, y para principios de la década de los cuarenta “(...) las agencias estadounidenses estimaban que la producción de opio en México se

había triplicado, para alcanzar las 6 toneladas, pero sólo conseguían confiscar menos de medio kilo de opio preparado” (Serrano, 2007, p. 261).

En efecto, la lógica de las relaciones entre ambos países en materia de narcotráfico es la siguiente: a advertencias e informes del gobierno de Estados Unidos sobre aumentos del mercado de las drogas, el gobierno mexicano respondía con promesas de cumplimiento, lo que daba pie a una cooperación entre ambos, cosa que se deterioraba ante los escándalos de corrupción y las falsas promesas del gobierno mexicano. La prohibición no era una tarea fácil, ya que mientras el gobierno federal argumentaba limitaciones; las esferas locales disfrutaban los beneficios de una alternativa agrícola competitiva, al convertirse ésta en un importante sustento económico. Sin embargo, a pesar de que en la década de 1940 la ayuda económica por parte del gobierno de Estados Unidos aumento, en contraparte, en México las campañas antinarcóticos lejos de fortalecer a las instituciones policiacas, las hacia vulnerables ante el mercado ilícito de las drogas, debido al financiamiento adecuado y la propia corrupción.

Posteriormente, una tercera etapa denominada “la guerra fría y el ajuste institucional” que fue el producto de “...la creciente densidad del entramado político-criminal que permitió echar a andar una cadena de producción que, durante tres décadas, abasteció el total de la demanda de marihuana y entre el 10-15% del mercado ilícito de opio y heroína en Estados Unidos” (Serrano, 2007, p. 263). Los eventos perpetrados durante la Segunda Guerra Mundial fueron suficientes para dar por hecha la dependencia de México frente a Estados Unidos, por ello la centralización sería la clave de la unidad y ésta a su vez, la esencia de la estabilidad política en el país, por ende, se inicia, así, una ambiciosa reorganización del poder que buscará de manera casi simultánea, consolidar la autoridad central del partido oficial.

Es en esta etapa del ajuste institucional donde hay una nueva realidad estratégica que respondió a un modelo de regulación de plazas, en donde el control de los retenes y puntos estratégicos permaneció en manos de las agencias policiacas, la importancia de mantener el control, es que a través de él, las agencias tanto locales como federales tenían el conocimientos de los movimientos del mercado ilícito y de sus respectivas rentas (Serrano, 2007). Mecanismos que sirvieron para que las autoridades centrales, puedan obtener y regular el mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo, identificándose una etapa de oro del narcotráfico en donde hay un sistema *de facto* entre el Estado y las organizaciones criminales.

En una cuarta etapa denominada la “crisis del modelo regulador”, se identifican ciertos eventos que marcan el quiebre del modelo de la etapa anterior, entre ellos el despliegue de la operación “Intercepción I” y el posterior cierre de la frontera durante 20 días en 1969. Si se toma en cuenta un aumento exponencial del consumo en Estados Unidos junto a un endurecimiento de la prohibición, provocando la alteración de la estructura de incentivos, en donde nuevos requerimientos como protección, regulación y gestión se adhirieron a la lógica del tráfico de drogas. Además, de acuerdo a Serrano (2007) el retiro de Turquía del mercado ilícito de opio en 1971, hecho que se reflejó en el surgimiento de empresas criminales en México que para 1974 controlaban un alto porcentaje del abasto de heroína a Estados Unidos.

Los síntomas de este agotamiento obedecen a dos caracteres: por un lado la corrupción al interior de las agencias gubernamentales, y por otro, la creciente violencia de las actividades ilícitas. En efecto, “(...) los carteles fueron dividiendo al país y repartiéndose sus territorios. En Mexicali, por ejemplo, Rafael Chao, un exigente de la DFS se apoderó de la zona y con la ayuda de sus colegas logró cerrar la carretera Mexicali-San Luis Río Colorado para recibir allí a aviones cargados de cocaína. En Sinaloa, el Chapo Guzmán estableció los cimientos del cartel del Golfo. De igual modo, en Tijuana la organización de los hermanos Arellano Félix, herederos de Félix Gallardo, controló los movimientos de droga con la intimidación y la violencia. Mientras que desde Ciudad Juárez, Amado Carrillo, el “señor de los cielos” fue extendiendo el dominio de las rutas aéreas hasta el corazón del país en las ciudades de Cuernavaca y Guadalajara” (Serrano, 2007, p. 270).

Es en esta etapa dónde la incapacidad de las agencias del Estado para mantener el régimen prohibicionista de drogas, ante esta impotencia, a los entonces presidentes, De la Madrid y Salinas nos le quedo otra opción más que elevar al narcotráfico al plano de las amenazas a la Seguridad Nacional, creando el antecedente en sus respectivos proyectos y estrategias para la contención del mercado ilícito. En la última etapa se considera una “privatización de la violencia”, ya que el Estado mexicano y sus respectivas autoridades habían participado en el régimen de la prohibición a su manera, debido a que, al no existir otra forma de contener el mercado ilícito, la ‘aparente colaboración’ y control de las empresas criminales creó un andamiaje que se vino abajo en la década de 1980.

Por lo tanto, “(...) el problema es que la prohibición en México no fue siempre viable. La conjugación de la prohibición en Estados Unidos, de una la demanda constante y clandestina en

el mercado contiguo y de la presencia de restricciones geográficas y materiales, se tradujo en un control precario de la actividad económica criminal” (Serrano, 2007, p. 271), todo ello en el contexto de inestabilidad política y cambio de paradigmas en lo económico, mismos que tuvieron un impacto en el país, debido a los controles del Estado mexicano con la entrada de divisas.

El narcotráfico logró consolidarse en las economías regionales, en donde la participación activa de la población, ya no sólo abarcaba unos miles de agricultores, sino también en una naciente economía ilícita diversificada cuyas incidencias abarcaba el robo, el secuestro y la extorsión, involucrando a un número diverso de personas con oficios afines, convirtiéndose en parte esencial de la economía, evidenciando cada vez más los nexos con la política. La limpieza institucional provocó que los nexos entre los narcotraficantes fueran poco a poco eliminados, incluido aquellos en donde el Estado prestaba seguridad a cambio de beneficios, las organizaciones criminales se dieron a la tarea de crear sus propias fuerzas de seguridad, por ende, el papel desempeñado hasta entonces por las agencias de seguridad, fue transferido a guardias y organizaciones paramilitares como los Zetas al servicio del cartel del Golfo o las *Barbies* bajo el mando del cartel del Pacífico. La privatización de la violencia se convirtió en la insignia de la presente etapa del Narcotráfico en México.

Las cuatro etapas que inician desde mediados de la década de 1910, en donde la respuesta de las autoridades mexicanas debieron reaccionar a los ajustes internos y externos en los cuatro grandes momentos identificados del tráfico de drogas en México: 1914-1947, 1947-1985, 1985-2000 y el último momento, que inició en julio del año 2000 (Morales, 2011), con el arribo al poder de un nuevo partido político, Acción Nacional, cuyos intereses y objetivos debieron adecuarse al cambiante fenómeno del narcotráfico. Etapas que de acuerdo a Serrano (2007) el mercado de las drogas tenía una particular relación entre las autoridades y la población.

3.3 El narcotráfico en el siglo XXI

En el año 2000 se inauguró una nueva fase de la respuesta del Estado mexicano al narcotráfico, identificado con la privatización de la violencia, en donde el tráfico de drogas es “(...) sinónimo de todo lo que se relaciona con drogas ilegales y comercio entre mafias que obedece una lógica de poder y de mercado, al ser una actividad agro-industrial-comercial-

financiera” (Santana, 2004, p. 18 y 19). Es un fenómeno que incide en la esfera social, política y económica de los Estados, e incluso es contemplado como una cuestión propia de la Seguridad Nacional.

El narcotráfico en el siglo XXI forma parte de las esferas del crimen organizado, ya que de acuerdo con “(...) la Convención de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Crimen Organizado, del año 2000, se trata de un grupo de tres o más personas con una organización estructurada de manera no aleatoria, con una extensión en el tiempo, cometiendo delitos graves como medio para obtener un fin económico o de orden material para financiar otras actividades” (Vélez, 2008, p. 94), y el tráfico de drogas, forma una de ellas.

A manera general, el narcotráfico responde al esquema de relaciones de producción capitalistas, pero en lo particular, funciona como una de las partes del desarrollo de la economía subterránea, criminal, informal o ilegal, que se ha gestado en México desde las primeras décadas del siglo XX, obedeciendo patrones y mostrando una evolución particular, abordada con anterioridad.

La economía subterránea, de acuerdo a Santana (2004), está constituida por actividades ilegales de la propia economía, junto al contrabando de los juegos ilegales, del tráfico de alcohol y de tabaco, la narcoeconomía sería la rama más importante de la economía subterránea. Si bien, no se gestó en los países subdesarrollados, la rapidez en que se asimiló a la definición tradicional del sector informal, en particular en la parte del trabajo manual en los cultivos de droga, ha convertido al narcotráfico en un problema de seguridad nacional.

Lo anterior, debido a que al prohibirse el libre consumo de determinadas drogas surge de manera impulsiva el comercio clandestino, es decir, lo que hoy se conoce como tráfico de drogas, con la instauración del “régimen internacional de prohibición”, auspiciado por Estados Unidos, a principios del siglo pasado. Cabe señalar que las drogas es una generalidad que engloba: enervantes, narcóticos, estupefacientes, psicofármacos, drogas psicoactivas, tóxicas, entre otras formas más.

La droga es cualquier sustancia manufacturada, o no, en un laboratorio de la cual se abusa y que se emplea con la finalidad de drogarse, para tener reacciones biológicas. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), es considerada como toda sustancia introducida en un organismo vivo que puede modificar uno o más funciones de éste que modifique la psicología o actividad mental de los seres humanos. Existe una clara distinción, por un lado están las drogas

institucionalizadas: generalmente permitidas, y por otro, las drogas no institucionalizadas: penadas y no permitidas.

El libre comercio instaurado en la década de 1990 se ha encargado de dinamizar las drogas, ya que “(...) la desregulación del comercio internacional, los avances en tecnología de comunicaciones, en informática, y la velocidad que cobran los nuevos intercambios internacionales, provocan la mayor permeabilidad de las fronteras, ventajas todas que son aprovechadas también por el contrabando de mercancías ilegales como lo son los fármacos” (Vélez, 2000, p. 31). En una radiografía contemporánea del tráfico de drogas, tenemos que a excepción de la producción de cocaína, concentrada en tres países de América del Sur; las labores de cultivo y elaboración química de drogas de origen natural o artificial, se han internacionalizado ya que se extienden a lo largo de las rutas de tránsito que atraviesan varios países.

En lo que respecta a la producción opio, en la década de 1990, los países productores más importantes eran el “Triángulo Dorado”, Afganistán, Paquistán e Irán; seguida por la creciente dorada que incluía el Sudeste asiático, Myanmar y Tailandia; marginalmente México, Líbano y Guatemala. A inicios del siglo XXI, la producción, además de esos países, se concentraba en Colombia, Kenia y Nigeria. En lo que respecta a las hojas de coca, éstas se concentran en Perú, Bolivia y Colombia, y en un nivel industrial, en Asia-Pacífico, Sumatra, Java, Shanghai, Taiwán y Okinawa. En la producción de Marihuana, los países más importantes son México, Colombia, Jamaica y Belice. Otra materia prima es el *Hashish*, cuya producción se concentra en Líbano, Afganistán, Paquistán y Marruecos, y la producción sintética en Estados Unidos (Vélez, 2000).

Cabe señalar, que el escenario de las drogas en el siglo XXI se ha convertido en un problema mundial, urgente de cooperación internacional, dado que el conjunto de convenios internacionales está permeado por la orientación de la política antidrogas de Estados Unidos, para quien el mayor énfasis está dirigido a detener la oferta de fármacos fuera de su territorio, en vez de contener la demanda y comercialización interna, lo que representaría una tarea complicada y costosa en las diversas esferas.

El nuevo paradigma de seguridad internacional de Estados Unidos al finalizar la guerra fría fue hacia el combate al narcotráfico, y fuera de sus fronteras se buscaba promover la activa participación de los ejércitos locales en labores de interacción, erradicación de cultivos, inteligencia, persecución y aprehensión de delincuentes, además de procurar la actualización de

sistemas jurídicos, la codificación de conceptos legales y la aplicación de los cuerpos de inteligencia, policías, y atribuciones jurisdiccionales, y México nunca estuvo exento de ello.

En lo que respecta al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, este es capaz de promover la eventual formación de un ejército continental contra las drogas, obedeciendo al paradigma de seguridad regional, cosa que no ha logrado consolidarse, por lo que Estados Unidos ha optado con la celebración de acciones bilaterales, como el caso del Plan de Colombia, en donde es capaz de imponer su unilateralidad, lógica y objetivos para el combate en aquel país. En México el narcotráfico ha sido calificado como problema de Seguridad Nacional, cosa que ha provocado la estipulación de grandes partidas presupuestarias, un activismo mayor de las fuerzas armadas y de las agencias policiacas en el combate contra el crimen organizado, especialmente contra el mercado ilícito de las drogas (Vélez, 2000).

Lo anterior ha modificado las acciones del Estado en cuanto a la administración de la “violencia legítima”, y también, en la conducción de su política exterior. La respuesta al combate al tráfico de drogas ha evolucionado, se ha modernizado y en armonía con los mecanismos internacionales y los paradigmas, obedece la dirección de la clase gobernante, cuyos objetivos e intereses buscan materializar.

Cabe señalar que el dilema frente a las drogas en el nuevo siglo se remite a prohibir o domesticar. De acuerdo a Olmo (1992), ya que descansa en un problema moral entre el bien y el mal, en contra un fenómeno real y concreto que exige el análisis de costos y beneficios de las políticas para enfrentar el problema. Por un lado, el prohibicionismo, obedece al debate oficial y a las políticas que se implementan con un dominio del este paradigma. Los gobiernos hoy en día, participan en una guerra total contra las drogas por lo cual han diseñado políticas internacionales cada vez más rígidas. Por otro lado, el “anti prohibicionismo” surge como una vía alternativa que se sustenta debido a que las drogas no son eliminables, ya que existen y seguirán existiendo. Aceptar este hecho es fundamental para poder poner en marcha políticas realistas.

Además, el abuso de la ley puede ser más peligroso que el abuso de las drogas, dando lugar a efectos secundarios mucho más perniciosos para la sociedad. También, la división actual ente drogas lícitas e ilícitas, en términos de daño a la salud, es arbitraria y no responde a la realidad, ya que existen drogas que presentan un peligro y son legales, y viceversa. Una tercera opción pareciera ser la descriminalización que está dirigida a descongestionar el sistema judicial y a favorecer a un gran número de consumidores, pero no conlleva a cambios en el control de

calidad de las sustancias ni repercute en otros efectos secundarios de la actual política sobre drogas.

Finalmente, la despenalización propone modificar la legislación aunque el derecho penal continúe regulando ciertas conductas. Hay varias propuestas como la despenalización, que puede ser: a) del consumo, b) del consumo y los actos preparatorios o c) del consumo y del tráfico entre adultos, sin fines de lucro, y otras más que siguen surgiendo dentro del actual debate jurídico-penal. Cualquiera que sea la opción a seguir, implica costos en todas las esferas del Estado y la elite nacional gobernante. Ya sea a través de la prohibición, la descriminalización o despenalización, lo cierto con las drogas es domesticarlas o prohibirlas en virtud de las necesidades sociales y del papel de las clases gobernantes.

3.3.1 La gestión de Vicente Fox

El siglo XXI inauguró nuevas formas de quehacer político en México, la transición pactada, o la consolidación de la democracia, con la retirada de los gobernantes emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de “Los Pinos”, modificó las acciones prioritarias del Estado, instrumentando una nueva etapa de la política en México que incluyó el reacomodo de fuerzas y la formalización de acuerdos con otros grupos de poder, entre ellos, las que conciernen al narcotráfico.

En esta fase, la respuesta del Estado mexicano al fenómeno del narcotráfico obtuvo otra modalidad, y lejos de mantenerse estático, éste se adaptó a los cambios del nuevo siglo, identificándose de forma global, ya que las metas esperadas en la erradicación del mismo no se han alcanzado, y el aún frágil consenso político articulado por Estados Unidos se ha debilitado desde la instauración del régimen internacional de prohibición de drogas del siglo pasado, consenso que no ha podido controlar el aumento de la producción y el consumo de drogas. En lo que respecta a los carteles mexicanos, de acuerdo a (Shultze, 2008), éstos han experimentado los cambios más notorios en las dinámicas del narcotráfico latinoamericano, en los últimos diez años ha sido el refuerzo y la proliferación geográfica de los grupos criminales en México el detonante de que alrededor de tres cuartas parte de las drogas que ingresan a Estados Unidos, sean provistas por los cárteles de Tijuana, Sinaloa-Juárez y del Golfo.

Es de vital importancia las cifras que indican que los narcotraficantes mexicanos ya poseen bases en los países de Centroamérica, Sudamérica, Europa y África Occidental. El aumento de los grupos narcotraficantes ha traído consigo el incremento de la violencia, y el Estado ha respondido con el masivo despliegue militar y policial. Durante la gestión del Gobierno de Vicente Fox, se intentó, sin éxito, combatir a los narcotraficantes, y de esa forma acabar con la vieja forma de contener el narcotráfico, utilizada por los gobiernos precedentes del PRI, con la “administración del narcotráfico”, que implicaba la compenetración de autoridades municipales y federales, incluida la policía, con la mafia del narco y el crimen organizado.

La estrategia diseñada por el Gobierno al respecto fue la del fortalecimiento de la cooperación antidroga y anticrimen con Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa Mérida, o Plan México. Lo anterior trajo como consecuencia inmediata críticas realizadas por organizaciones de la Sociedad Civil Nacional, así como de otras instancias de la política internacional, ya que consideraban que la militarización de la lucha contra el narcotráfico, implícita en la Iniciativa Mérida, conllevaría a grandes peligros para el respeto de los derechos humanos y la institucionalidad democrática del país.

De la misma forma existió una insistente comparación con el Plan Colombia auspiciado en aquel país sudamericano por Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, señalando que el equiparar a las autoridades mexicanas no es tan eficiente como lo sería frenar el consumo de drogas en aquel país, o bien, frenar la producción de las mismas en los países andinos. Se insistió en la “responsabilidad compartida” que implica el crimen organizado como problema global en la actualidad, sin embargo, la participación en foros multilaterales de cooperación deficientes, como en el caso de los tratados internacionales, no contribuye a ese ideal (Shultze, 2008).

Por tanto el añejo “consenso” impuesto por Estados Unidos respecto a las drogas y el crimen organizado ha sido superado por la dinámica del fenómeno, indicando que un verdadero cambio de paradigma debería incluir a la comunidad internacional en una constelación nueva y con un nuevo argumento que los una y no los divida, sobre el mapa universal de las drogas, el narco y el crimen organizado, en donde las acciones consisten en avanzar hacia una responsabilidad compartida operacional, y de éxito implicaría establecer un intercambio sistemático de los mejores prácticas para reducir la demanda son prejuicios políticos y moralistas,

bajo el canal de la “responsabilidad compartida”, en donde cada Estado debe colaborar en la contención del fenómeno.

En el caso de México, el combate al narcotráfico ha sido considerado como una herencia de las administraciones emanadas del PRI, permitiendo la transformación de México en un canal de tránsito de la droga proveniente de Colombia, bajo la “política de tolerancia” que no contemplaba al tráfico de drogas como un problema de primer orden en la agenda pública nacional. En la gestión de Vicente Fox (2000-2006) respecto al narcotráfico, hay un camino “(...) hacia una política de confrontación contra el narco, en donde se rompieron varias inercias de corrupción entre el gobierno mexicano y el narcotráfico, lo cual reflejó en una política de la gestión foxista de mayor confrontación, dando como uno de los resultados el arresto de varios líderes del Narcotráfico como Osiel Cárdenas, del cártel del Golfo, Benjamín Arellano Félix, del cártel de Tijuana, Adán Amezcua, del cártel de Colima y otros líderes importantes como Gilberto García Mena, alias el June, del cártel del Golfo” (Chabat, 2010, pp. 27 y 28).

La tendencia en los cambios institucionales igual fue percibida, como respuesta al crecimiento de la delincuencia organizada, ya que durante su primer año de gobierno realizó dos reformas de gran importancia en materia de seguridad. Por un lado, estableció una nueva secretaría de Estado, la de Seguridad Pública, a la cual se transfiere la Policía Federal Preventiva. Por otro lado, desapareció la Policía Judicial Federal dentro de la Procuraduría General de la República (PGR) y, en su lugar, se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), que pretendía ser un FBI a la mexicana, con el uso de técnicas científicas de investigación y tecnología de punta (Chabat, 2010). El gobierno de Fox también buscó regular la actividad de la agencia de inteligencia civil, el CISEN, mediante la Ley de Seguridad Nacional, aprobada en 2005, que establecía controles judiciales para las intervenciones telefónicas realizadas por ese organismo.

Además, se continuó utilizando al Ejército en el combate al narco e incluso se nombró como procurador general de la República a un militar, el general Rafael Macedo de la Concha, lo cual facilitó una coordinación entre la PGR y el Ejército. No obstante, la coordinación de la PGR con la Policía Federal Preventiva y las policías estatales y municipales, por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no fue buena, por lo que el gobierno de Fox privilegió a la Procuraduría y a las fuerzas armadas para realizar los operativos de captura de narcos, porque ese sistema no estaba funcionando como debería hacerlo y las fuerzas policiales en el país no estaban

interesadas en entrar en la dinámica generada por la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal, es decir, no existía una coordinación armoniosa entre las diversas agencias policiacas.

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Fox para combatir el narcotráfico, los resultados fueron mixtos. No se provocó la desarticulación de la estructura operacional, de mercadeo y financiera, ni se afectó la logística de esos grupos delictivos, sino que más bien, el descabezamiento de las organizaciones criminales rompió el equilibrio en el mundo del narcotráfico, lo cual provocó una guerra entre el cártel de Sinaloa y el cártel del Golfo por el control de la plaza de Nuevo Laredo; empujando al gobierno de Fox a instrumentar, en junio de 2005, el operativo policiaco-militar México Seguro, luego de que el jefe de la Policía de Nuevo Laredo, Alejandro Domínguez Coello, fuera asesinado a sólo siete horas de haber tomado posesión del cargo (Chabat, 2010).

En efecto, a pesar de este operativo, la ola de violencia continuó en Nuevo Laredo y se reprodujo en otros estados del país como Guerrero y Michoacán. El programa fue rebautizado en marzo de 2006 como Proyecto Frontera Norte, pero de todos modos la violencia continuó durante ese año, lo cual provocó serias fricciones con Estados Unidos, siendo estos los elementos más destacados durante la gestión foxista que sentó los precedentes para la estrategia de su sucesor, Felipe Calderón, impulsara de lleno en el año 2006. Observamos que en el sexenio de Vicente Fox las bases de una futura *securitización* de la seguridad pública, misma que sería utilizada como bandera de la siguiente administración.

3.3.2 La gestión de Felipe Calderón

En 2006 Felipe Calderón, candidato del PAN resulto victorioso en las elecciones presidenciales para impulsar su proyecto nacional, sin embargo, en materia de seguridad, el panorama se caracterizaba por “(...) un control del narcotráfico de diversos territorios del país, una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia, renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública, conflictos con Estados Unidos por la narcoviencia en la frontera, el flujo estable de drogas hacia Estados Unidos que no se vio afectado por las políticas antinarco de Fox, el aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, sobre todo a partir de la década de 1990” (Chabat, 2010, pp. 29), y si agregamos la polarización

de la población durante la contienda electoral, el escenario era el indicado para que decidiera enfrentar el narcotráfico con ayuda del ejército, cuyo gran objetivo era retirar al narcotráfico de la agenda de seguridad nacional, y convertirlo en un problema de seguridad pública.

La reacción de los narcotraficantes ante la declaratoria de guerra del gobierno entrante fue la de trasladar su andamiaje de una entidad federativa a otra, provocando un enfrentamiento entre diversas bandas del crimen organizado, incrementando la violencia, la ejecuciones y la inseguridad. Sin embargo, la estrategia del nuevo presidente además de operativos policíacos-militares, contenía una serie de reformas legales que proveían mecanismos e instrumentos jurídicos que contribuirán a reducir la operatividad del crimen organizado.

En efecto, las modificaciones legales fueron en lo referente a la justicia penal e incluían, desde la inclusión del arraigo en el texto constitucional como una medida cautelar para los delitos graves y la delincuencia organizada, y hasta la remoción libre de los agentes del Ministerio Público y de los policías de los municipios, de los estados y del Distrito Federal y de la Federación, del mismo modo se envió otra iniciativa de reforma al Código Penal Federal a fin de establecer la prisión vitalicia para el delito del secuestro; mismas que fueron aprobadas en su mayoría, en 2008.

Cabe señalar que entre las reformas aprobadas también se incluyó una transformación profunda del sistema de justicia penal que sustituye el sistema inquisitorio por uno acusatorio, conocido popularmente como juicios orales, y en las capacidades institucionales, hubo una profesionalización de la Policía Federal y se abrió el paradigma de colaboración a través de la Iniciativa Mérida (Chabat, 2010). También, la profesionalización de la Policía Federal Preventiva, cuyo nombre cambió a, simplemente, Policía Federal, con la Ley de la Policía Federal que entró en vigor en junio de 2009, establece requisitos específicos para la contratación de agentes, al igual que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Paralelamente, el gobierno de Calderón negoció con Estados Unidos que se le otorgara equipo para mejorar las capacidades de las dependencias encargadas del combate al narcotráfico, en la llamada Iniciativa Mérida que se analizará en el siguiente capítulo, programa de colaboración que se gestó durante la visita del presidente George W. Bush a Mérida, Yucatán, en marzo de 2007, y ratificada por el Congreso de Estados Unidos en 2008.

En efecto, la responsabilidad de instaurar las recetas emanadas de la doctrina de seguridad internacional de Estados Unidos en México era para la clase gobernante. Al respecto, una de las

razones, por las cuales no se lograron grandes reformas en México durante el sexenio de Vicente Fox fue “(...) a la incapacidad del gobierno federal para establecer mecanismos eficientes de negociación, y el constante conflictos entre poderes, [en 2006, con el arribo de Felipe Calderón, el contexto político interno fue menos adverso, ya que] (...) ha contado con mayor presencia legislativa como presidente de la República que Fox, lo cual ha permitido un margen de maniobra más amplio con los partidos de oposición” (Navarrete, 2012, p. 34). En efecto, el gobierno dividido no debería implicar un problema, pues es parte del sistema democrático, la esencia de los acuerdos y la gobernabilidad misma descansa en la negociación del partido gobernante y las diferentes oposiciones.

Sin embargo, es una realidad que el sistema político mexicano fue diseñado para que un solo partido controlara el poder ejecutivo y, en consecuencia, el legislativo estuviera dominado por prácticas de lealtad al presidente, cosa que se experimentó durante las administraciones emanadas del PRI, observando de esa forma, serios problemas del diseño institucional para una mejor gestión de los presidentes panistas y que no sólo complicó las políticas públicas y el control político interno, sino también las que inciden en el exterior. No obstante, la estrategia del Gobierno Federal fue generalmente aceptada, dirigida por el Ejecutivo Federal sin intromisión directa de algún otro poder. Es decir, la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón no tuvo influencia de algún otro actor político interno, en su diseño e implementación, más que las competentes en los mecanismos legales.

3.3.2.1 La estrategia contra el narcotráfico

La estrategia contra el contra el narcotráfico es el combate frontal que al inicio de sexenio declaro, e hizo pilar, de su administración, Felipe Calderón, contra el crimen organizado. Lo anterior, debido a la ola de violencia en el país heredada de las gestiones antecesoras, y en un contexto de polarización política, la mejor opción de Calderón fue declarar la guerra al incomodo enemigo que durante el siglo XX se gestó con el régimen de prohibición, hasta convertirse en un problema de Seguridad Nacional. De acuerdo a Cisneros (2010) el narcotráfico puede considerarse como una de las formas que tiene el ser humano para mostrar su imperfección, y éste es, durante el sexenio de Calderón, la prioridad en la agenda nacional.

Desde las autoridades existe un discurso oficial, en donde la implementación de medidas legales y operativos militares, no sólo busca eliminar el tráfico de drogas, sino también el consumo, contrasta con el estado de la población que ha experimentado la ola de violencia derivado de los operativos militares y las propias bandas del crimen organizado que ante la estrategia del gobierno federal han sofisticado, no solamente su actividad, sino también los mecanismos para llevarlas a cabo.

La estrategia federal, denominada como “la guerra perdida”, implica, de acuerdo a Curco (2010), un hipócrita combate al crimen organizado caracterizado por la muerte fácil, ya que en los estragos de la violencia se han asimilado en la cotidianidad de ciertas ciudades en el País. Si bien existía el contexto para emplear la estrategia, lo cierto es que lanzarse por una guerra improvisada y costosa, carente de rumbo o planeación, no sólo estéril e inútil, sino de consecuencias devastadoras cuyos resultados va debilitando cada vez más al Estado. Todo ello a pesar de que las estadísticas registradas indicaban que de cada diez muertes relacionadas con la estrategia hasta 2010, nueve correspondían a las bandas criminales.

De igual forma, en 2009, México ocupaba el sexto lugar en el índice Mundial de Homicidios, evidenciando la incapacidad del Estado de brindar su obligación de mínima seguridad, cuestionando la estrategia y sus verdaderos objetivos. Las diversas justificaciones de la estrategia fueron aplaudidas desde Washington y las elites de la política exterior hasta diversos grupos políticos que alineados a los intereses de la clase gobernante, al principio del sexenio la aprobaron.

Sin embargo, hay un punto de inflexión en la estrategia de combate al crimen organizado, que ocurrió el 14 de junio de 2010, en donde semejante propósito quedó una vez más desmentido mediante el desplegado publicado por la Presidencia en los diarios de circulación nacional, donde quedó informado un nuevo objetivo en el combate al crimen: “Éste no sería única ni principalmente combatir al narcotráfico sino lograr la seguridad pública de los ciudadanos, cuyo objetivo deseable era reducir la acción del crimen organizado contra la población” (Curco, 2010, p. 14).

El trasfondo ocurrido con el comunicado de la presidencia, reorientó la estrategia de seguridad en México, en donde el objetivo ya no era un combate frontal y su “posible” eliminación, sino también la de prever “seguridad” a la población, dado el clima de violencia e inseguridad que incrementó de forma exponencial en diversas regiones del país. Esa creciente

inseguridad se convirtió en el eje gestor y la nueva razón para el combate, antes de que se perciba que los índices de violencia empezaran a ser observados como efecto de la errática lucha del Estado, en efecto, la retórica oficial anunció primero una política de combate al narco para luego retractarse señalando que su verdadera meta no era otra que anular los efectos que su misma política había provocado.

Al momento del punto de inflexión en la estrategia, existían ya más de 30 mil muertos, además de detenciones en procesos políticos y electorales arbitrarias. Del mismo modo, la insurgencia criminal tuvo que adaptarse, imponiendo sus propias leyes y hasta el punto de inflexión, hubo un crecimiento imparable de las organizaciones delictivas y de su poderío creciente frente a las instituciones, a pesar de que Calderón defendió en todo momento la vigencia de su estrategia, y el ritual de cada detención al exponer a los narcotraficantes ante los medios de comunicación. La estrategia ha sofisticado a las bandas criminales, aumentando entre otras cosas sus actividades y su poder de facto en diversas regiones del país.

3.3.2.2 Mitos, interpretaciones y críticas a la estrategia

Las críticas y diversas interpretaciones respecto a la estrategia en materia de seguridad, caracterizada en el sexenio de Felipe Calderón son muy diversas, respecto al contenido y la especulación del ¿por qué?, al implementarla, en el presente capítulo se ha hecho un análisis histórico para explicar lo que es hoy el fenómeno del narcotráfico, desde su génesis en el régimen de prohibición internacional a principios del siglo pasado, y hasta la reorientación de la estrategia en 2010.

Villalobos (2010) identificó una serie de mitos que circundaban al fenómeno en el país. Entre ellos la idea de que no se debió confrontar el crimen organizado, cosa que resulta inimaginable debido a que diversos procesos y hechos históricos que se alinearon para impulsar la estrategia. De la misma forma, se creía que México se estaba “colombizando” y estaba en peligro de ser un Estado fallido. Sin embargo, la comparación entre Colombia y México es inequitativa debido a las dimensiones de ambos países, y de lo otro, es cierto que en diversas regiones del país el Estado y sus instituciones no tenían un control efectivo, pero es lejano, quizás utópico, la muerte del Estado mexicano.

Se presumía que el intenso debate sobre la inseguridad es señal de agravamiento. Debido a que los muertos y la violencia demuestran que están perdiendo la guerra y que los ataques que realizan los narcos prueban que son poderosos. Sin embargo, el aumento de la inseguridad reflejó el costo de la instrumentación de la estrategia, y cómo toda política coyuntural, debía tomar tiempo para observar los resultados deseados. Lo que no se contempló era la capacidad de las bandas criminales para adaptarse a las diversas tácticas del Estado mexicano para concretar su estrategia, ahí descansa la idea de una mala planeación de la misma.

En marco de la política contra el crimen organizado, se tenía la idea de que primero hay que acabar con la corrupción y la pobreza. Detrás del narcotráfico hay poderosos políticos y empresarios. Situaciones que van de la mano con los tres principios de acción del narcotráfico: violencia, crimen y muerte, a la cual no solamente los estratos más pobres de la sociedad son víctimas, sino también, de buena o mala manera, los más ricos, cuya influencia no se limita a una sola esfera.

Cabe señalar que entre los mitos más importantes estaba el que sugería como única salida negociar con los narcotraficantes. Esto ha evidenciado la política de tolerancia utilizada por los gobiernos antecesores, a través de pactos informales de aparente colaboración con los cárteles, mismos que fueron rotos con la entrada de una nueva clase gobernante. Por otro lado, se ha planteado que la estrategia debería dirigirse a la legalización de las drogas, cosa que rompería el obsoleto régimen de prohibición de drogas (Shultze, 2008), y que implicaría una coordinación con los países productores y consumidores (Villalobos, 2010).

En otras ficciones, o propuestas poco efectivas, respecto a la estrategia, Villalobos (2010) considera que la participación del ejército es negativa y debe retirarse, y que lo más efectivo y rápido para combatir al crimen organizado es la justicia por la cuenta propia. En primera instancia, se considera que el combate al narcotráfico no es competencia de las fuerzas armadas, dado que es un asunto de la seguridad interna, sin contemplar que el fenómeno del narcotráfico forma parte de las redes del crimen organizado transnacional, fuera de la jurisdicción del Estado y que por ende, es una amenaza constante a la supervivencia del Estado. Por otro lado, la anarquía va en contra del respeto del Estado de derecho, y la justicia por cuenta propia no tiene cabida.

Dos años más tarde, Villalobos (2012) continúa con los mitos y crítica la estrategia del gobierno Federal, señalando la existencia de un “populismo pacifista” que junto a la aversión al conflicto por parte de la población ha permeado la objetividad de los resultados de las

consecuencias, en una demanda social al gobierno de menor violencia. En ese orden de ideas, establece diez argumentos para evadir el conflicto, entre ellos: 1) haber preparado la fuerza del Estado, 2) priorizar la prevención de las emergencias adyacentes al conflicto, 3) usar a la inteligencia, 4) negociar o acordar una tregua, 5) utilizar las tácticas disuasivas que utiliza Estados Unidos, 6) perseguir sólo a los cárteles más violentos, 7) no fragmentar a los cárteles, 8) legalizar las drogas, 9) priorizar el combate a otros delitos, y no sólo al narcotráfico y 10) que a pesar de en todas partes hay policías corruptas y grupos armados, el panorama en México es crítico.

En el mismo sentido, se alude la teoría del “avispero”, en donde la necesidad que tiene el Estado para responder a ¿quién fue?, y no ¿qué paso?, el culpable de la inseguridad en el país implica y justifica la confrontación entre el Estado y el Crimen Organizado. No obstante “...el enfrentamiento principal –y el más violento – no es entre el Estado y los criminales, sino entre los mismos grupos del crimen organizado: existen nueve guerras entre los distintos cárteles que están produciendo violencia en diferentes lugares del país: esas guerra produjeron más de 45 mil muertes desde diciembre de 2006 [y hasta enero de 2012]” (Villalobos, 2012).

Finalmente, la cultura de la violencia arraigada en los mexicanos se ha disparado, debido, entre otras cosas, al colapso del modelo de seguridad anterior, la alta densidad criminal, la extrema debilidad institucional, la propia cultura de la violencia y la disponibilidad de armas, el elevado nivel de complicidad social, y los cambios en el mercado de drogas en un contexto donde la seguridad dependen del monopolio de la violencia legítima, la cual corresponde únicamente al Estado. Ante un enemigo que se identifica por su poder financiero, su fuerza social, la capacidad de cooptación, penetración o sustitución del Estado, el dominio territorial, el poder armado, la interconexión global, el empoderamiento cultural y su poder político. El Estado mexicano se ha visto rebasado en su capacidad de contención de la violencia.

En lo que respecta a Curco (2010), señala que si bien el narcotráfico es un de las más de 20 actividades ilícitas asociadas al crimen organizado, la focalización, es porque representa entre el 45% y 48% de los ingresos de los carteles del crimen organizado, así como otras modificaciones legales que en el año 2010 incidieron en el ámbito financiero. Cabe señalar que, en lo que respecta al combate al crimen organizado, esté violenta lo acordado en la Conferencia de Palermo, ya que ahí se define, entre otras cosas, al crimen organizado trasnacional, y el narcotráfico como parte de ello.

El Convenio de Palermo define las medidas y protocolos que cada país debe implementar en su orden y acción jurídica con el fin de mitigar o erradicar este problema, en donde el combate al crimen obedece a cuatro pautas importantes: 1) Desmantelamiento de redes patrimoniales, 2) Combate a la corrupción política, 3) Prevención social del delito, para darle presencia al Estado y 4) Combate policial utilizando una inteligencia civil. El combate al crimen organizado en México pareciera ser una farsa ya que no se atiende a ninguna de esas pautas, ya que simula concentrarse en la acción policial, mediante montajes televisivos y con resultados poco aceptables, si bien se castiga a los bajos mandos, no lo es, como en Colombia, a las otras esferas de influencia dentro del combate al crimen. Es decir, no se cumple con la Convención de Palermo.

Además, de acuerdo al *International Narcotics Control Strategy Report*, “México sigue siendo un centro de lavado de dinero, y se estima que los ingresos brutos anuales de las organizaciones delictivas oscila entre quince mil y treinta mil millones de dólares: la mayoría de estos ingresos que se obtienen en territorio estadounidense se repartirían principalmente por medio de envío de divisas y el lavado a través de negocios legítimos de México” (Curco, 2010, p. 32).

De acuerdo Villalobos (2010; 2012) y Curco (2010), a mayor aumento de sanciones policiales y militares contra los cárteles delictivos, más tiende a crecer el incentivo para que estos grupos canalicen mucha mayor parte de sus recursos a corromper todas las esferas del Estado: una guerra frontal en la cual ganará quien dispone de más recursos para enfrentar al otro. En efecto, a mayor persecución y mayor represión, se da invariablemente, por tanto, mucha mayor corrupción, cuyo resultado es que el Estado tiende a feudalizarse y a volverse más débil. Observamos que el Estado ha perdido su capacidad punitiva porque la corrupción forma un tejido que hilvana tanto los intereses del poder político como los del económico, y resolver este problema por tanto, no es tarea de un gobierno, sino del Estado mismo y de la clase política en su conjunto. Si bien las modificaciones legales buscan hacer más eficiente y eficaz los operativos militares, lo cierto es que atenta contra las libertades fundamentales, en efecto, solo se ha intentado:

(...) Maquillar el Estado de excepción que sitúa la acción militar al margen de la ley, mientras que en lo fundamental, la iniciativa sigue orientada a fortalecer la impunidad y jurisdicción militar en detrimento de la justicia, dejando cínica y ominosamente de lado (o protegidos por el fuero) delitos

tipificados por la doctrina internacional de Derechos Humanos, tales como homicidios, ejecuciones, despojos y detenciones arbitrarias por los soldados que participan en la guerra, [finalmente], (...) hay un hipócrita simulacro del Crimen Organizado que deja entrevisto a un Estado Fallido, entidades institucional y políticamente vacías, donde no existe voluntad o capacidad alguna para llevar a cabo las tareas fundamentales de un Estado Nacional en el mundo contemporáneo, tal como prever bienes públicos –principalmente seguridad- en un entorno de debate democrático, inexistente y de debilidad estatal creciente y generalizada (Curco, 2010, p. 47).

La idea de que no hay otra alternativa de combate obedece a criterios de corte internacional, influenciada por Estados Unidos que desde el año 2001 ha vendido la política internacional de lucha contra el terrorismo, en donde México no ha quedado exento, por tanto, todos los mecanismos que inciden en la política exterior han servido para diseñar tácticas en coherencia con la estrategia federal, observándose la *securitización* de la misma. Esa lógica alineación de México, frente a las esperanzas latinoamericanos de una vista al sur, ha sido en parte por las fuerzas económicas del norte. Consecuencia inmediata el desarraigo y desprestigio de la tradicional política exterior mexicana. La política del combate al narcotráfico únicamente ha logrado mostrar el verdadero interés nacional de la clase gobernante.

Curco (2010) señala que una oportunidad desaprovechada en el año 2010 fueron “los diálogos por la seguridad” poco después de priorizar la lucha por la seguridad en la estrategia del gobierno Federal, pero fue un escenario que no logró imponer acuerdos entre las diversas fuerzas políticas, a los representantes de la sociedad civil y al propio Estado.

Por otro lado, a mitad del sexenio de Calderón, poco antes del punto de inflexión, la estrategia estaba enmarcada en la urgencia, indicando que era conveniente regresar a la política de tolerancia de los gobiernos priistas. Sin embargo, esa estrategia solo es posible en un régimen autoritario, en donde el control de la información sea tan efectivo como para distraer a las opciones. Por tanto, cualquier intento o idea de la gestión calderonista de pactar con el crimen organizado, implicaría severos retrocesos políticos y una polarización de la sociedad civil, entre aquellos que justifican y simpatizan con la estrategia de seguridad y quienes están en total desacuerdo con la misma.

Del mismo modo “(...) era difícil para Felipe Calderón eludir la confrontación con el narcotráfico, dado su discurso constante de fortalecimiento del Estado de derecho y su creencia personal en la aplicación de la ley, junto a que el combate al narco parecía una buena apuesta política que podría ayudar al Presidente a superar la crisis de legitimidad que enfrentó al principio de su gestión debido al triunfo apretado sobre el candidato de la izquierda” (Chabat, 2010, p. 34). La política de confrontación contra el narcotráfico ha generado altos costos en términos de violencia e inseguridad que el Estado mexicano no ha podido contener, en un dilema gestado desde el siglo pasado que se resume en más violencia o más corrupción.

De acuerdo a Chabat (2010), las opciones esperadas del Estado al instrumentar políticas a corto, o largo, plazo para combatir al crimen organizado. A corto plazo, el Estado puede aplicar una política de tolerancia, cuyos costos implicarían el aumento con mayor énfasis de la corrupción, y en menor medida la violencia y el consumo, con una viabilidad factible. La otra corresponde al combate total, que es la estrategia actual, cuyos costos se reflejan en el aumento de la corrupción y el consumo, pero con mayor énfasis en la violencia.

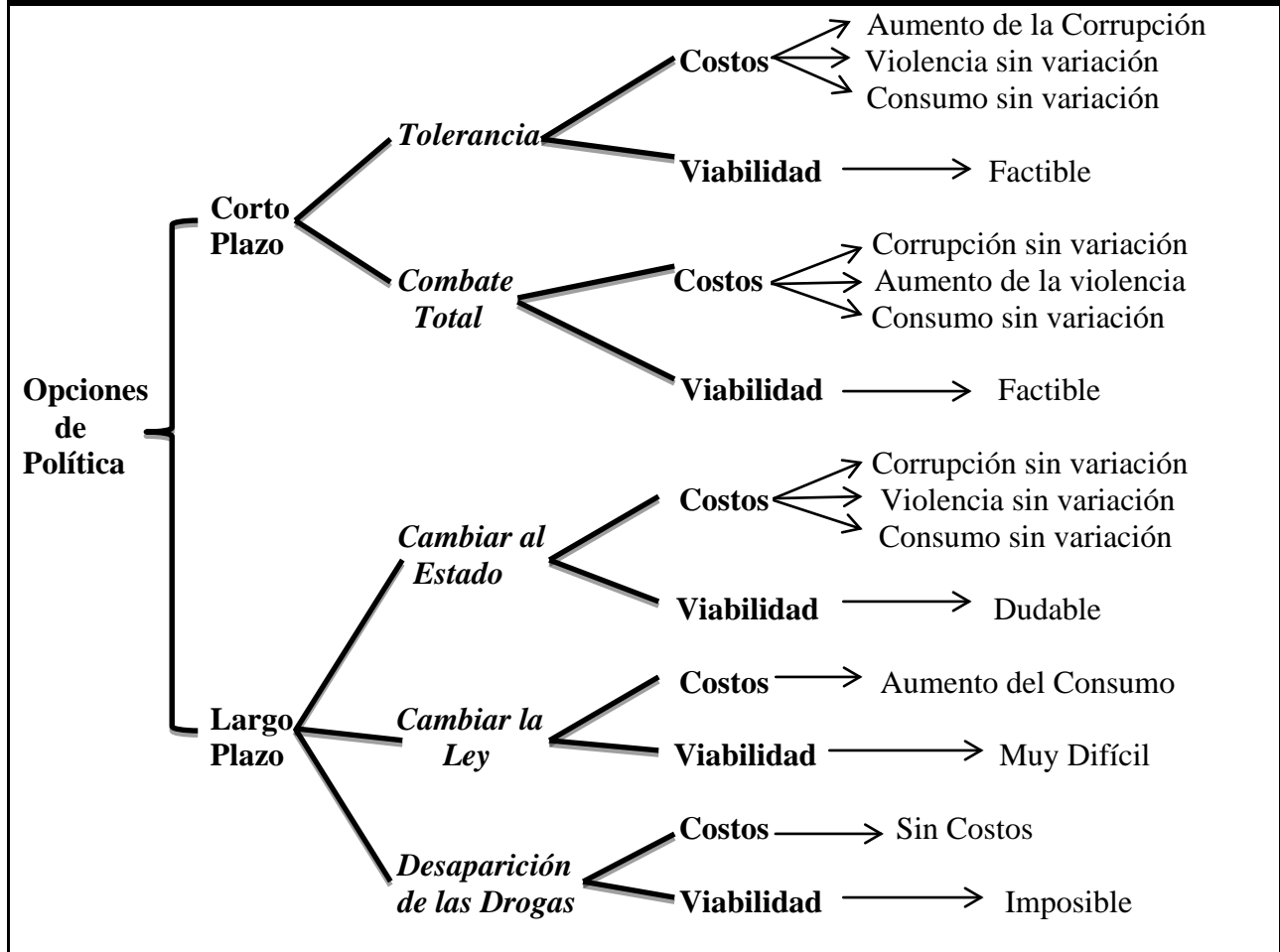
A largo plazo una política que implique cambiar al Estado, es decir, fortalecer sus instituciones reflejaría un aumento en la corrupción, la violencia y el consumo como algo normal pero la viabilidad estaría en duda. Una segunda opción de cambiar la ley, es decir, acabar con la prohibición implicaría el aumento únicamente y con mucho énfasis del consumo, y tendría una viabilidad muy difícil. Finalmente, una política que presuma la desaparición de las drogas no tendría costo alguno, y su viabilidad sería imposible.

La figura 4 ejemplifica los tipos de políticas contra el narcotráfico a largo y corto plazo, con los costos y la viabilidad de cada una. Es de observarse que de acuerdo a Chabat (2010, p. 37) “(...) la única manera de escapar a este dilema es salirse de la caja y plantear la legalización de las drogas, lo cual sólo ocurrirá si Estados Unidos así lo dispone, mientras eso ocurre, si es posible, es evidente que el gobierno mexicano tendrá que elegir entre lo malo y lo peor: combatir al narco o tolerarlo”.

De acuerdo a Morales (2011), las razones principales de la estrategia instrumentada por Felipe Calderón son justificadas. En primer lugar, por el aumento del consumo de las drogas en el país, ya que no era un país de tránsito de narcóticos, sino también de destino. En segundo, el aumento de la violencia por parte de los grupos criminales. Además, la suplantación y la penetración del control territorial del propio Estado en ciertas regiones. Finalmente la búsqueda

de una legitimidad electoral cuestionada, que en su conjunto obligaron al despliegue de las fuerzas armadas para la contención de narcotráfico.

Figura 4. Las opciones de política



Fuente: Chabat, 2010, p. 35

Las consecuencias negativas de la guerra contra el narcotráfico van desde un desequilibrio entre el poder civil y militar, problemas y disidencias en la ejecución y coordinación de los operativos, la violación de los derechos humanos y los daños colaterales, el germen del paramilitarismo, la restructuración de los cárteles, el aumento de la violencia, el desplazamiento de las acciones y sus consecuencias, hasta las contradicciones de las declarativas de los supuestos aciertos de la Estrategia, que en su conjunto dejan entrever un nexo entre la debilidad del Estado y el trastrocamiento del orden local (Morales, 2011). Es de importancia que

para justificar el uso de las fuerzas armadas, tuvo que considerarse el problema de seguridad pública que representaba el narcotráfico, a uno de seguridad nacional, cosa que auspiciada por los lineamientos de Washington ha sido adoptado y aplicado a la realidad en México, y que por ende, ya no solo compete a la política interna, sino que por obvias razones a la política exterior y su respectiva *securitización*.

3.4 De la seguridad pública a la seguridad nacional

El estado de caos, violencia e inseguridad en algunas regiones de México no tienen antecedentes inmediatos más que en la guerra civil de la década de 1910, en la denominada Revolución Mexicana. El fenómeno del narcotráfico a lo largo de la historia posrevolucionaria ha logrado infiltrarse a todas las esferas sociales, creando una fuerte presencia política, a través de bandas criminales y cárteles que han puesto en jaque a la clase gobernante, la cual a través de una política de tolerancia logró mantener el ritmo.

Con el ascenso de una nueva clase gobernante, los pactos informales entre el narcotráfico y el gobierno sufrieron reacomodos y quiebres cuyo nivel más crítico fue en el año 2006, con la declaratoria de guerra por parte Felipe Calderón al crimen organizado, en específico a las bandas de narcotraficantes. El uso de las fuerzas armadas contra una amenaza del orden público se trasladó a la esfera de la Seguridad Nacional, ya que el narcotráfico amenazaba el Estado de Derecho y la supervivencia del Estado.

Es imprescindible tal hecho histórico porque no sólo replanteo la política interna, desgastada por la jornada electoral, sino también por la incidencia de las bandas criminales que empezó a expandirse por varias regiones del país. En coherencia con los postulados de Washington desde el año 2001 con la guerra contra el terrorismo y el crimen organizado internacional, México empieza a partir de ese momento una *securitización* estatal.

Montero (2012, p. 29) señala que “(...) si bien el análisis del diseño de la política para combatir el crimen organizado expone los conflictos en la normatividad y la dificultad para articular la política de seguridad pública con la de seguridad nacional, entonces, el objetivo de la estrategia no es combatir al crimen organizado sino la violencia que este provoca y que la estrategia utilizada se funda principalmente en el ejercicio de la fuerza pública”. En virtud de los

nuevos objetivos de la estrategia identificados a mediados del sexenio de Calderón, en donde ya no se buscaba contener, y quizás eliminar, las células del crimen organizado, especialmente el narcotráfico, sino la de prever seguridad.

Por consiguiente, la estrategia del gobierno Federal es una política de Seguridad Nacional que descansa en la política de seguridad pública de carácter policial, cuyo objetivo es reducir los niveles de violencia (Montero, 2012). Pero las causas de las fallas van desde la falta de una visión integral respecto de la actuación política, debido a que, al privilegiar la seguridad pública, se pierde la consideración de que en realidad se trata de un asunto de seguridad nacional, lo que resta importancia a las políticas que complementan el esfuerzo de la seguridad pública, en particular las de desarrollo económico y social, y a pesar de las aprehensiones, no se ha atacado el verdadero origen del problema.

3.4.1 La seguridad nacional

La dimensión de las políticas de seguridad nacional históricamente se había asimilado dentro de la lógica de la política interna, y hasta el año 2000 había operado un híbrido entre seguridad interior y protección patrimonialista (Mendoza, 2004,) por parte de la clase gobernante, utilizando a las instituciones para alcanzar sus objetivos. Por eso la construcción de lo referente a ella descansaba en una idea de gobernabilidad efectiva, cuyo diseño recayó en la Presidencia y ciertas dependencias.

Si bien la influencia de Estados Unidos en las políticas de seguridad nacional aumentó después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S), lo cierto es que la referencia de Seguridad Nacional siguió descansando en el Presidente, y su objetivo, garantizar el control político. Con los cambios y reacomodos políticos de nuevo siglo, era ya imposible sostener una concepción estrecha de seguridad nacional y seguridad del régimen, ya que asuntos como el narcotráfico, la corrupción institucional y las guerrillas adquirieron una nueva dimensión desde la década de 1980 e irrumpiendo violentamente en la década de 1990.

Piñeyro (2009) señala que la Seguridad Nacional había sido asociada con los regímenes militares instaurados durante la década de 1960 y 1970 en el Cono Sur, cuyos crimines y abusos a los derechos humanos pretendieron justificarse por la supuesta amenaza del “comunismo

internacional” al mundo del libre mercado y democrático, en contraste, en México perduto una férrea cadena simbólica y real que brindó estabilidad política a través del Presidente, Partido, Gobierno, Estado, Nación y Revolución.

En la década de 1980, México paso de una país potencial a un país de tercera, y de acuerdo al Plan global de Desarrollo de 1980-1982, a cargo de López Portillo, en lo que respecta a Seguridad Nacional se planteó una lógica de seguridad regional sobre la inestabilidad política en Centroamérica, a efecto de ello, ésta estuvo ligada a la optimista y falsa perspectiva de que “México podía convertirse en una potencia petrolera, refrendarse como sujeto de crédito internacional y así convertirse en una potencia regional donde a futuro el problema sería aprender a “cómo administrar la abundancia” (Piñeyro, 2009, p. 135). En esa década, los respetivos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari enfatizaron lo trascendental que debe ser la política exterior como eje de las políticas de Seguridad Nacional. Es de observarse que la presencia en Centroamérica fue debido a razones de seguridad e interés nacional, dada la posibilidad de una generalización de la inestabilidad política en toda Centroamérica, el gobierno mexicano tuvo que presionar a los acuerdos de paz.

Sin embargo, a pesar de la creciente integración económica y comercial con Estados Unidos, el impacto de la crisis económica, la década pérdida, ésta contrarrestó las ambiciones de política exterior. Además, durante la gestión de Salinas de Gortari las dimensiones de la seguridad fueron coherentes con las políticas nacionales, gubernamentales y estatales que formaban parte del PND, cuyos objetivos eran la soberanía, crecimiento, democracia y bienestar; no obstante, al cataclismo en finanzas y en políticas públicas que carecían de una estabilización total, y que enmarcaba el camino hacia una dependencia mayor respecto a Estados Unidos.

En la administración de Ernesto Zedillo son más las continuidades y muy pocas las rupturas con la estrategia económica y política de Salinas, ya que el PND giraba alrededor del concepto de soberanía nacional, cuyo reto inmediato era sobrellevar la fuerte crisis financiera a principios del sexenio, en efecto “(...) el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía, donde los retos constituyen reducir el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia (...), cuyos retos y amenazas son el crimen internacional, el tráfico ilegal de arma y personas, y la explotación ilegal de los recursos marinos, así como el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo” (Piñeyro, 2009, pp. 137 y 138).

Además, en el PND de Zedillo la Seguridad Nacional no se vinculó con el desarrollo económico, a diferencia de los proyectos presidenciales de nación anteriores, donde López Portillo hablaba de un desarrollo efectivo, De la Madrid de un desarrollo integral y Salinas de una justicia social y equilibrio dinámico entre los sectores sociales de la nación. Si bien, dentro de los principios se auspiciaba el crecimiento económico, en lo que respecta a la política exterior, ésta se dirigió a fortalecer, o al menos, mantener el poder del Estado mediante diversas tácticas.

Entre ellas la diversificación de flujos comerciales y fuentes de inversión directa y de cartera, firma de acuerdos o tratados comerciales, culturales, militares, bilaterales o multilaterales. Otra más, la participación en foros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Por tanto, el Gobierno de Zedillo giraba alrededor de la defensa de la soberanía nacional, cuando ésta iba en caída libre y sin red de protección, observando el traslado de una extrema vulnerabilidad externa a una situación con indicadores económico-comerciales que apuntan una recuperación.

En la búsqueda de convergencia en las relaciones militares transfronterizas que forman parte las políticas de seguridad nacional, entraron a una nueva etapa a finales de octubre de 1995, cuando un Secretario de la Defensa estadounidense, William J. Perry, visitó México por primera vez, considerado como un paso trascendental en las relaciones entre México y Estados Unidos ya que el principal objetivo de la visita fue generar una mayor cooperación militar para combatir el tráfico de drogas a través de la frontera, pero también intentó, en sus propias palabras, “(...) montar el escenario para que nuestras naciones hicieran más en el área de seguridad, a niveles más altos y más profundos, dado que Perry invitó al Ejército Mexicano a conformar un *tercer vinculo* –la relación de seguridad – dada la *cercanía* ya existente entre ambos países en política y economía” (Sandoval, 2009, pp. 201 y 202).

En lo que respecta a la Seguridad Nacional durante el Gobierno de Fox, hubo un mínimo de amenazas externas e internas, lo interesante es que articula a la política exterior con la Soberanía Nacional, indicando que las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional la representaban la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada, y el tráfico ilegal de drogas.

Cabe señalar se ha mantenido una confusión voluntaria o involuntariamente, de seguridad de la nación, con la seguridad de las instituciones del Estado y la seguridad del gobierno nacional

en turno. “Las tres pueden coincidir, o no, a lo largo del tiempo, o en una crítica coyuntura económica o militar dada. Por tanto la incidencia del narcotráfico nacional y transnacional al generar focos crecientes de drogadicción entre la población, atenta contra la salud y la seguridad pública, y al adquirir cierta dimensión social se transforma en un peligro para la seguridad nacional” (Piñeyro, 2009, p. 141). Entendiendo así una relación necesaria entre lo que es la seguridad nacional y la seguridad pública.

En la administración de Felipe Calderón, la estrategia de seguridad pública funge como el eje de la Seguridad Nacional tal como señalo Montero (2012). Sin embargo, a pesar del acervo de convenios, acuerdos y tratados bilaterales de todo tipo, desde el Tratado de Libre Comercio, hay una ausencia de aquellos que apelan por un desarrollo social y político incluyente, y económico autosustentable, donde no predomine la retórica gubernamental sobre la realidad en el cumplimiento de los objetivos nacionales. La crítica de Piñeyro (2012, pp. 143 y 144) es que los PND no corresponden al Plan del Estado Democrático (PED), pues no es producto de “(...) un consenso entre los distintos sectores y clases sociales, no contempla una visión espacial de todo el territorio, no fomenta un desarrollo socio-económico regional y nacional con una delimitación de objetivos precisos y permanentes, no contiene la flexibilidad suficiente para cambiar ante escenarios externos de emergencia o imprevistos”.

El PED está diseñado para instrumentar políticas que respondan a los verdaderos intereses nacionales, y en rubro de la Seguridad Nacional, éstos deben incluir, entre otras cosas: 1) en el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas y del Sistema Nacional de Protección Civil y 2) la salvaguarda de la seguridad fronteriza a través de dos estrategias. La primera implica la integración de unidades mixtas, policía federal, estatal y fronteriza. La otra contempla la creación de canales de información sobre fronteras, y fortalecer la cooperación internacional en seguridad y defensa territorial sustentado en la antidelincuencia organizada, antinarcotráfico, antitráfico ilegal de armas y personas, antipandillas transnacionales, estandarización de la legislación nacional con tratados internacionales para combatir el crimen organizado y profesional, y el fortalecimiento de mecanismos de extradición.

Finalmente, cabe señalar que si bien los gobiernos son transitorios, mientras que la nación y el Estado son permanentes, no se puede seguir improvisando en las políticas de seguridad nacional, pues éstas son las que finalmente deben mantener la supervivencia del Estado, y no únicamente la del grupo en el poder. El desafío entonces es que los PND sean capaces de

contener lo que un PED implica, sólo así, esferas como la Seguridad Nacional, o la política exterior, podrán tener pautas generales en las cuales desarrollarse, y con ello, contribuir a la resolución de los diversos problemas nacionales.

3.5 Conclusiones preliminares

En el presente capítulo se analizó uno de los elementos esenciales para evidenciar la política exterior *securitizada* del Estado mexicano. Ese primer elemento es la estrategia del gobierno de Felipe Calderón para contener al narcotráfico. Sin embargo, la lucha contra el crimen organizado es una realidad en sí que amerita un análisis más especializado. En la presente investigación se ha advertido que el estudio de esta variable independiente es para identificar los elementos que han incidido para la corroboración de la tesis aquí planteada. El capítulo inició con la identificación de un punto de inflexión en la estrategia de seguridad pública del gobierno de Felipe Calderón, en donde en el discurso se cambiaron los objetivos, más bien, se agregaron otros, que irían más allá de un combate frontal contra el crimen organizado, sino que se iba a brindar seguridad a la población. El meollo de la asunto fue que la estrategia buscaba contrarrestar el tráfico de drogas en el país, el enemigo estaba ya identificado.

Sin embargo, para entender el fenómeno del tráfico de drogas se analizó históricamente el desarrollo del mismo, desde sus inicios con el régimen internacional de prohibición de drogas, auspiciado por Estados Unidos desde principios del siglo XX, y al que México se ha subordinado. Cabe señalar que la relación con Estados Unidos será abordada con mayor precisión en el siguiente capítulo, pero en el presente, se han encontrado elementos para señalar que la doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos ha logrado asimilarse en México, a través de las elites políticas en el poder.

La historia del narcotráfico en México ha pasado por diversas etapas, especificadas y delimitadas en el presente capítulo, con características y particularidades específicas. En la temporalidad que abarca esta investigación. De acuerdo a Serrano (2007) persiste una privatización de la violencia, en donde la reacción del crimen organizado, en especial de los narcotraficantes, ha provocado un clima de inseguridad. Lo cierto es que la estrategia no ha implicado únicamente el combate frontal, sino que tiene otras aristas, como lo es las reformas

legales y la modernización del Estado, así como la alineación en materia de seguridad con los aliados lógicos de México, en específico con Estados Unidos a través de diversos mecanismos como lo es la Iniciativa Mérida, elementos que en el siguiente capítulo nos permitirán abordar una política exterior *securitizada*.

En efecto se analizó la estrategia empleada por Felipe Calderón, la política de seguridad pública y la de seguridad nacional como complementarias entre sí. Así como las críticas a la estrategia y las opiniones de diversos autores al respecto, sobre el origen de la misma y los efectos a corto plazo. Del mismo modo se identificó el papel de la seguridad nacional en la política exterior y en la política de seguridad interna en coherencia con el estado de *securitización* al que se está transformando México. La estrategia ha servido para identificar a esta nueva política exterior cuyo eje descansa en la *securitización*. Si bien existen diversos puntos de vista acerca del porqué de la misma, o de las otras alternativas, o bien, de las formas de remediarlas, lo cierto es que en la historia de México ha sentado un precedente, y para la política exterior, un punto de referencia para la reorientación de los objetivos.

Existen otros elementos como lo es la homologación de la política de seguridad pública y la de seguridad nacional en lo que refiere al narcotráfico, dado que de acuerdo a las características de este fenómeno, ha logrado atentar contra el Estado Derecho, cosa que ha suscitado diversas hipótesis sobre el alcance y las debilidades del Estado mexicano, al convertirse en agenda de las políticas de seguridad nacional, rompiendo los esquemas de las administraciones anteriores y la política de “tolerancia” identificada por Chabat (2010).

La lucha contra el narcotráfico es un fenómeno cuyas dimensiones y alcances han modificado la realidad mexicana, y entre sus diversos efectos está el incremento de la violencia e inseguridad. Ante un aparato estatal y una elite nacional carente de legitimidad, aunada a la implementación de una estrategia ineficaz: la necesidad de recurrir al exterior en busca de legitimidad y apoyo fue algo necesario y predecible. El acercamiento en materia de seguridad con Estados Unidos no es algo de la presente administración, pero hay elementos que sientan las bases de un nuevo paradigma en las relaciones bilaterales, cosa que se abordará en el cuarto y último capítulo de la presente tesis.

CAPÍTULO 4: LA POLÍTICA EXTERIOR *SECURITIZADA* Y EL NUEVO PARADIGMA DE COOPERACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

El objetivo del presente capítulo consiste en identificar la política exterior *securitizada* en el sexenio de Felipe Calderón y las implicaciones de esa nueva forma de quehacer político en el exterior enmarcado en el nuevo paradigma de cooperación con Estados Unidos. Se aborda la política exterior en el sexenio, analizando los elementos más trascendentales, los objetivos y la evaluación de la misma. El capítulo incluye un análisis de las relaciones interamericanas y la política internacional de Estados Unidos, con América del Norte y Centroamérica. Finalmente se establece un diagnóstico y propuestas para la ejecución de la política exterior en el siguiente sexenio.

En el segundo capítulo se analizó la política exterior de México desde una perspectiva realista, identificando particularidades e incluso tendencias que marcaron un determinado comportamiento durante el desarrollo histórico de México. En las últimas décadas y debido a los constantes cambios en la realidad social, elementos internos y externos han influido para que la política exterior se identifique a partir de ciertas características, y sin duda alguna, la influencia de Estados Unidos que siempre ha estado presente.

En el tercero se abordó la estrategia de seguridad pública que marcó la administración de Felipe Calderón, de principio a fin, identificando su evolución y origen histórico en siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI, ubicando un punto de inflexión que tuvo alcances en el diseño y ejecución de la política exterior. Es importante señalar que la “Lucha contra el narcotráfico” es un proceso que se atenuó en el periodo estudiado, cosa que fue respaldada por Estados Unidos e incluso fijó mecanismos internacionales para colaborar con la estrategia.

En este último capítulo se pretende analizar la política exterior y sus nexos con la “Lucha contra el narcotráfico”, para identificar lo planteado en la hipótesis de la presente tesis, en donde se señalan los elementos que caracterizan a la política exterior *securitizada*. Por otro lado, la colaboración de Estados Unidos en materia de seguridad que complementan los mecanismos de la *securitización* de la política exterior.

Si bien, la política exterior es diseñada desde la elite en el poder, y más allá de hacerla coincidir con las necesidades nacionales, es la influencia, o de forma más crítica, la injerencia de Estados Unidos y sus respectivas elites en el poder, la que ha provocado la “*securitización*” de la política exterior, es decir; es un factor de cambio. Sin embargo, las teorías de la política exterior señalan que los cambios son en función de diversas situaciones, y con características particulares, en el caso de México, los procesos de apertura al libre mercado y la propia democratización, ambas doctrinas de la política internacional de Estados Unidos, provocaron que en el sexenio de Calderón la *securitización* sea una prioridad en las políticas públicas, incluida la referente al comportamiento internacional.

Es un riesgo para las elites nacionales hacer obvia la incidencia de Estados Unidos, ya que debido a la histórica relación bilateral entre ambos Estados y frente a una relación de dependencia exponencial. Por consiguiente, esto provocaría una severa inconformidad social que puede ser aprovechada por las elites rivales. De tal forma, la justificación desde el interior de esa situación fue a través de la estrategia en el sexenio a analizar principalmente, así como otros instrumentos que se analizarán en éste capítulo.

4.1 La política exterior durante el gobierno de Felipe Calderón

En el capítulo anterior se abordaron diferentes hipótesis sobre las principales razones de aplicar la estrategia del combate frontal al crimen organizado. Desde las condiciones internas y externas, los procesos y demás situaciones que orillaron al grupo en el poder a tomar tan importante decisión. Entre las diversas aseveraciones, descansa aquella en donde los intereses de esa elite son para resguardar sus privilegios; y por ende, han tenido que alienarse con los postulados desde Washington, especialmente, en lo que refiere a la *securitización*.

En la historia de las relaciones internacionales de ambos países, ha habido situaciones relaciones de dependencia exponencial y de interdependencia. Por lo general, ha sido también asimétrica y desventajosa en diversas esferas para México, salvo situaciones específicas en donde ese patrón se ha roto, como lo fue la Segunda Guerra Mundial y el dilema entre el conflicto y la cooperación (Chacón, 2008). Por consiguiente, uno de los elementos necesarios para caracterizar

la política exterior *securitizada* en el sexenio de Felipe Calderón es identificar los elementos más sobresalientes en el camino a la presidencia y el propio contexto interno.

4.1.1 Camino a la presidencia y el contexto interno

Dentro de los factores internos que culminaron con el nombramiento de Felipe Calderón como Presidente de México en 2006, éstos son múltiples y diversos, lo importante fue la continuación y prolongación de los gobiernos panistas. En ese orden de ideas, cabe recordar que “el 1 de diciembre de 2000, gran parte de la población mexicana vivía un ambiente festivo, con la satisfacción de atestiguar un momento democrático en la historia del país: la alternancia partidista en el poder presidencial y el fin del predominio priista; se perfilaba una nueva era, y se confiaba en la promesa de cambio tantas veces reiterada en la campaña foxista” (Delgado, 2007, p. 572).

En efecto, la gestión presidencial de Fox, controvertida, contradictoria y ambigua, se desarrolló en un contexto de constantes enfrentamientos con los otros grupos políticos, y con actores más allá de las fronteras, en un marco internacional de suscitadas crisis. Todo ello en un ejercicio comparativo, entre los objetivos depositados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 y los diversos hechos, eventos y procesos que enmarcaron la gestión presidencial foxista. Bajo éste esquema, es pertinente mencionar que el prestigio heredado de los gobiernos priistas, del actuar internacional de México se perdió (Ramírez, 2009).

No obstante, los reveses internos del primer gobierno emanado del Partido Acción Nacional (PAN) fueron diversos, entre ellos; el conflicto post electoral en Tabasco, en donde el proceso electoral fue anulado; en Yucatán, donde triunfó un candidato de oposición; en Chiapas, con la reactivación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); en Oaxaca el conflicto magisterial; entre otros más. Y en el marco de los procesos electorales; las irregularidades en las campañas presidenciales del año 2000; el Pemex *Gate* y la multa al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el caso de “Amigos de Fox” y las multas respectivas al PAN y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), entre otros hechos importantes.

Por consiguiente, la sucesión presidencial del 2006 presentó características a tal grado insólitas, que bien puede decirse, no habían sido experimentadas en México, ya que desde 1968, cada fin de sexenio implicaba una severa crisis generalizada, excepto en el año 2000: la crisis de

2006, eminentemente política, provocó una polarización tal de la ciudadanía, que ha hecho recordar el conflicto entre liberales y conservadores que dividió a México en el siglo XIX (Delgado, 2007).

En ese sentido, el mítico evento no culminó con el triunfo de la izquierda representada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México, y la tendencia presentada en diversos países de América Latina, ya que el PAN se mantuvo en la Silla Presidencial (Sabino, 2006). En lo que se refiere al camino a la presidencia por parte Felipe Calderón y a la élite nacional que representó, no fue del todo aprobada por el entonces presidente Vicente Fox; sin embargo, al salir victorioso en las elecciones internas del PAN, inmediatamente recibió el apoyo del Presidente.

En las propuestas de campaña, “(...) la política exterior no era prioritaria, debido en parte a la mala ejecución en el sexenio de Fox y a que podría ser objeto de ataques y críticas contraproducentes por la oposición, la cual debía remontar,” (Velázquez, 2010, p. 126), dado que la contienda interna pareció haber debilitado al candidato del partido en el poder.

En efecto, se observaron “(...) momentos de incertidumbre, de temor incluso, que quizás no se haya disipado del todo y que la historia juzgará más tarde. En el mismo proceso electoral se permiten detalles más afines, pero los resultados de la elección hicieron ganador a Felipe Calderón del PAN con 15 millones 284 votos (35.89%), sobre los obtenidos por López Obrador con 14 millones 756 mil 350 (35.31%) (Delgado, 2007, p. 583). Las consecuencias de aquel proceso electoral repercuten hasta hoy en día, ya que la administración se vio enfrentada a una nueva arena política-social, en donde los poderes fácticos se han expandido por toda la geografía del país; ampliando el sistema político mexicano.

Por tanto la influencia de los poderes fácticos, empresas, sindicatos, crimen organizado; junto a las otras élites nacionales o fuerzas políticas; en especial, la que representó el Poder Legislativo (Trejo, 2009), o bien, la influencia, el poder y alcance de los “nuevos señores feudales”, los gobernadores; han provocado una concentración de la agenda nacional en los problemas internos. En raíz de los múltiples conflictos internos, la administración calderonista también descuidó el comportamiento hacia el exterior de México, al no considerarse prioritarios, incluso desde la propia campaña electoral.

Una primera aseveración de la política exterior y su bajo perfil no es exclusiva de las administración calderonista sino que es producto de una tendencia que se viene dando de los años 90's; y por otro lado, ese bajo perfil responde a la estrategia de Calderón de reparar los errores

cometidos durante el sexenio foxista y volcar la atención hacia temas de política interior, principalmente de seguridad (Ramírez y Ruíz; 2010).

Lo cierto es que se han observado cambios en las formas y fines de la política exterior que aún sigue regulada por principios y doctrinas del siglo pasado, en ese sentido, uno de los objetivos de Calderón en éste tópico, ha sido devolver a México el prestigio, erosionado durante el sexenio de Fox. Lo anterior se observa en el discurso oficial sobre el tema, en los objetivos y lineamientos que se propusieron seguir con el fin de reivindicar las relaciones internacionales de México.

Es importante destacar que la capacidad de negociación de la administración calderonista con las otras fuerzas políticas, tuvo un alcance y margen de maniobra mucho mayor, que el que pudo tener Vicente Fox (Navarrete, 2012), es por ello que el PND 2007-2012 observó una estrategia pragmática que favorece el “desarrollo humano sustentable”, así como una serie de premisas y principios que buscan reorientar el buen actuar de México en el exterior (Garzón, 2009).

Por tanto, como Presidente Electo, Calderón “(...) desplegó una discreta pero importante actividad internacional, y su primera gira internacional fue por Centro y Sudamérica, cuyo objetivo era reorientar la política exterior de México, buscando un mayor acercamiento con América Latina, mientras que para Estados Unidos, pese a ser el socio comercial por excelencia, pareciera que durante su administración, éste no influiría en las decisiones de México” (Velázquez, 2010, p. 133). Sumando de ese forma puntos a favor después del desgastante proceso electoral interno.

No obstante, la segunda gira fue a Canadá en donde estableció una serie de compromisos con el otro socio del TLCAN. Después en reuniones con Estados Unidos planteó borrar el asunto de la migración mexicana a Estados Unidos de la agenda bilateral; marcando así una tendencia diferente respecto a su antecesor (Velázquez, 2007). Cabe señalar que los viajes internacionales fueron interpretados como un mecanismo para obtener reconocimiento internacional y legitimidad debido al estrecho margen con el que ganó la elección. Una vez estrechado los lazos con las naciones de América, las prioridades de la administración se centraron en articular todos los mecanismos necesarios para llevar a cabo la estrategia del combate al crimen organizado, la cual fue hecha pública a días de haber asumido Calderón su cargo como Presidente

Constitucional y fue hasta enero cuando se establecieron los primeros lineamientos de la política exterior.

Las principales directrices de la política exterior al inicio del mandato fueron explícitas en la XVIII Reunión Anual de Embajadores y Cónsules, en enero de 2007, entre las cuales destacaba “(...) una mayor coordinación entre la diferentes dependencias para alcanzar los objetivos; la recuperación del liderazgo de México en el mundo, en especial en América Latina, y con Estados Unidos; quitar del centro de atención, el tema migratorio sin restarle importancia; y finalmente, reforzar las relaciones con cada región y organismos internacionales, así como corregir los errores” (Velázquez, 2007, p. 137).

La *securitización* en México durante el sexenio de Felipe Calderón se atenuó desde el inicio de su gestión, e incluso esa tendencia en la forma de hacer las políticas públicas no es nueva, y menos la contención del crimen organizado, en especial el narcotráfico. Ésta ha sido histórica, pero cobró mayor relevancia después de los atentados terroristas en Estados Unidos en septiembre de 2001 (11-S) que modificó su actuar internacional. En el sexenio de Felipe Calderón el tema migratorio paso a segundo plano, por debajo de las políticas de seguridad. Cabe señalar, que a pesar del cambio en la política internacional de Estados Unidos auspiciada y arduamente defendida por el entonces presidente republicano George W. Bush, con el nuevo presidente demócrata Barack Obama, las relaciones mantuvieron el nivel de *securitización*, apoyando la estrategia interna.

4.1.2 Elementos de la política exterior en el sexenio de Calderón

Retomando la hipótesis de Ramírez y Ruiz (2010), sobre sí el perfil de México en política exterior fue débil debido a la estrategia de Calderón, o bien, a causa de los cambios experimentados en la formulación y contextualización de la política exterior. La inexistencia de un plan a largo plazo en política exterior, sustentado en las verdaderas necesidades nacionales y no en los intereses de las elites en el poder, sigue siendo el gran reto en ese tópico, y si se analizan los eventos que erosionaron o revitalizaron las relaciones con otros Estados se puede evidenciar la necesidad de dicho plan.

En primera instancia, la erosión de la relación con Francia en torno al caso de Florence Cassez que se convirtió en un tema de la agenda bilateral, en dónde la detención de la ciudadana francesa por ser integrante de una banda de secuestradores se convirtió en noticia nacional, debido a la difusión mediática del caso. Sin embargo, la forma en que se desarrolló tal suceso, respondió al circo político del entonces Secretario de Seguridad Pública y sus pobres resultados en el combate al crimen organizado (Ramírez y Ruíz, 2010). Dicho hecho alcanzó dimensiones internacionales cuando México se negó a que la Florence cumpla su condena en Francia.

Lo anterior llevo a ambos Estados en un nivel mínimo de relaciones hasta que en 2013, de acuerdo al Poder Judicial de la Federación, y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la francesa fue absuelta de todos los cargos. El gobierno mexicano no debió oponerse a la solicitud del gobierno francés, ya que sustentado en el Tratado Internacional de Estrasburgo, el cual México ha firmado, tiene los medios legales para solicitar la extradición, observándose una débil capacidad de negociación junto a la ejecución de malas decisiones respecto al caso.

Otros elementos importantes fueron las medidas discriminatorias durante la epidemia de influenza AH1N1 de Abril a Mayo de 2009, en donde, ante la posibilidad de expansión de la supuesta epidemia, y debido a que se originó en México, diversos países implementaron medidas discriminatorias contra viajeros mexicanos. Observándose una falta de iniciativa por parte del gobierno mexicano para enfrentar las medidas unilaterales de países como Argentina, Cuba, Ecuador y Perú, o bien, de las políticas discriminatorias de China, con casos de mexicanos puestos en cuarentena sin tener síntomas de la enfermedad.

Al respecto, dicha epidemia no sólo concluyó en una alarma mundial ante el surgimiento de una nueva enfermedad, o bien, en declaraciones cruzadas al respecto, sino que su impacto fue más profundo, dada la condición de crisis económica que estaba experimentando el país en aquel año, y a las implicaciones que ambos fenómenos provocaron en la sociedad mexicana. Identificándose una falta de planeación y de negociación previa a las políticas de los países por parte las autoridades mexicanas que pudo haber formulado una postura más adecuada respecto a la misma.

Por otro lado, la decisión del gobierno Canadiense de solicitar visa a los mexicanos, a pesar de que el gobierno canadiense informó a las autoridades antes de implementar la medida, representado un fracaso de la política exterior de México, dado que es éste un obstáculo a la integración política de América del Norte. Bajo ese esquema, otro tópico fue la promulgación de

la Ley SB1070 en Arizona que tiene repercusiones directas sobre los ciudadanos mexicanos en Estados Unidos y que se ha homologado en otros Estados de ese país. La ley antinmigrante da pie a actos racistas contra los latinoamericanos, y por ende, viola los derechos humanos; bajo ese esquema, la participación y postura de México, debió ser más activa, pero la desinformación y la falta de presión a las autoridades de Arizona no evitaron su promulgación y vigencia (Ramírez y Ruíz, 2010).

En lo que respecta al golpe de Estado en Honduras al gobierno de Zelaya en 2009, y el proceso político interno experimentado en aquel país centroamericano, concluyo con la victoria de Porfirio Lobo y su instauración como Presidente. Las posturas de otros países son discordantes al respecto, a tal grado del retiro de Honduras de la Alternativa Bolivariana para nuestra América (ALBA) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este tópico, los autores señalan la correcta aplicación de la doctrina Estrada, pilar de la política exterior mexicana, ya que durante tal acontecimiento, México se limitó a retirar a su embajador, y tanto Calderón como Obama, mediaron para la reincorporación de Honduras a la OEA, de donde fue expulsado a raíz del golpe de Estado de 2009.

En lo que respecta la Iniciativa Mérida, forma parte de la corresponsabilidad ante el fenómeno del narcotráfico, cuyos pilares buscan acrecentar y reforzar la cooperación entre Estados Unidos y algunos países de Centroamérica, el Caribe y México en cuanto a lucha contra el tráfico de drogas y el crimen organizado. No obstante, en lo que respecta a la iniciativa Mérida, hay otras nociones a considerar.

Entre ellos los orígenes de lo que la Iniciativa Mérida representa: un nuevo paradigma de cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos. Conviene señalar que tal acuerdo descansan en la lógica estadounidense de proteger su seguridad nacional, retomando diversos pasajes históricos e identificando en la visita del Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry en 1995, donde habla del “tercer vínculo”, el cual consiste en modernizar a las instituciones encargadas de mantener la seguridad, frente a temáticas como la migración, inteligencia, seguridad pública, justicia y defensa; que conllevan a una mayor cooperación militar con Estados Unidos (Rodríguez, 2008), a propósito del éxito del TLCAN. Al respecto, es de observarse la idea de la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) que incluye a Canadá, el cual es parte también de ese “tercer vínculo”.

Existen algunas discrepancias en los mecanismos que miden los resultados de la Iniciativa Mérida, ya que la estrategia de capturar criminales y decomisar grandes cantidades de droga, en parte, debido a la donación de recursos destinados a la profesionalización y capacitación de los cuerpos policíacos, la adquisición de armas y equipo especializado en ese tipo de operaciones –lo que es la Iniciativa Mérida en sí–: esto no incide en la consolidación de las instituciones policíacas que son fácilmente vulneradas por la corrupción (Rodríguez, 2008).

Lo anterior es evidente en los cables informativos que ofrece *Wikileaks* sobre el reporte de Estados Unidos del Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional de México (CISEN) y de las otras instituciones de inteligencia, que debido a su tradicional operatividad, estas son deficientes y carecen de tácticas y estrategias para generar información de calidad, y por ende, la necesidad de una colaboración cercana y secreta entre México y Estados Unidos para afrontar el crimen organizado, además el CISEN carece de capacidad para actuar como líder en las operaciones de inteligencia y deja que la Secretaria de Seguridad Pública Federal (SSP) se apodere de esas funciones (El Universal; 2010a/12/04). Demostrando que los informes y demás instrumentos que formula el CISEN, indispensables para el gobierno, y por ende, en la formulación de política exterior, no sean a la altura de las expectativas.

Ahora bien, en lo que respecta a la participación en foros de cooperación México ha demostrado una insistencia en formar parte de dichos círculos de debate, pero únicamente han concluido en compromisos que la mayoría de veces son olvidados, tal es el caso del Tratado Internacional de Estrasburgo, por mencionar alguno, o bien, el compromiso con la protección de los derechos humanos y las respectivas recomendaciones de organismos internacionales ante la ola de violencia (Ramírez y Ruíz, 2010). Sobre el tema migratorio, la Ley Nacional de Migración del año 2011 y las reformas Constitucionales en materia de derechos humanos del año 2012, son mecanismos que establecen garantías mínimas a las personas migrantes en su tránsito por México.

Es de vital importancia señalar que la política exterior en el caso de la Crisis entre Venezuela y Colombia en 2008, así como el caso de Lucía Morett son frivolidades de la política exterior mexicana que cobraron poco importancia; sin embargo, a partir de la publicaciones de *Wikileaks*, dichos conflictos permanecen vigentes, y la enemistad de dichas naciones fue evidente en la Cumbre de la Unidad Latinoamericana celebrada en 2010.

El gobierno de Estados Unidos señaló que “(...) la cumbre de la unidad latinoamericana fue pobremente concebida, manejada de forma inadecuada y pésimamente ejecutada [además,] la declaración de Cancún parece una larga lista (de chismorreos) de lavandería sobre diversos temas, sin especificar ningún detalle concreto sobre cómo debería o podría ser traducida a una acción internacional efectiva, [refiere el informe en el que se presenta un detallado reporte del espectáculo de bronca y desorganización que privó durante esa cumbre]” (El Universal, 2010b/12/04). En donde el enfrentamiento entre Hugo Chávez, presidente de Venezuela, y el entonces Presidente Álvaro Uribe de Colombia, en torno a sus marcadas diferencias se filtró a los medios.

En lo que refiere a la participación en el “Grupo de Río”, México tuvo una participación activa para colocar en la agenda de los organismos regionales el combate a la delincuencia organizada y fortalecer la cooperación internacional, así como la participación en otros foros relacionados con ellos, (Levy, 2009). Otros instrumentos de la política exterior fueron la firma de convenios y pactos, entre ellos, el Proyecto Mesoamérica antes llamado Plan Puebla Panamá, y la visita a la India en 2007 para el establecimiento de relaciones financieras. En 2008 se concretó la Asociación Estratégica entre México y la Unión Europea de Intercambio Comercial de la que se espera obtener beneficios en el mediano y largo plazo.

En materia de seguridad, la participación en el Consejo de Seguridad en 2008, y la Iniciativa Mérida permitieron un nuevo esquema de cooperación bilateral que se basa en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto a la soberanía y jurisdicción de cada nación contra el enemigo en común: narcotráfico y crimen organizado transnacional, y en consecuencia, se buscó apelar por una reforma migratoria integral y el Proyecto Nacional de Derechos Humanos.

Sin embargo, los elementos que nos permiten integrar el actuar de la política exterior durante el sexenio de Calderón debieron corresponder a los objetivos de la política exterior que descansan en su proyecto nacional, donde de acuerdo a los supuestos de la democracia, se debe establecer el interés nacional.

4.1.3 Objetivos de política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, lo referente a Seguridad Nacional se encuentra depositado dentro del eje de “Estado de Derecho y Seguridad”, lo que a primera vista indica una connotación de la *securitización* explícita dentro del proyecto nacional de Felipe Calderón. Si bien, los objetivos y lineamientos de la política exterior durante su sexenio, se pueden interpretar a partir de los diversos discursos y comparecencias de los máximos representantes y administrativos involucrados en la formulación de la política exterior, empero estos se encuentran explícitos en el PND 2007-2012, en él se permiten observar las aristas en que se debió sustentar la política exterior.

Dentro del mismo, el tópico referente a política exterior descansa en el eje quinto del plan, el cual se titula “Democracia efectiva y política exterior responsable”. El título en sí, da pie a una noción común de política exterior, pues está se identifica como la continuación y armonía con la política interna (Ojeda, 1986), en ese sentido, democracia efectiva hacia el interior del país, infiere en un política exterior responsable. Sin embargo, en éste sistema de palabras, ¿Acaso la política exterior anterior no fue responsable?, o bien, ¿Qué debe entenderse como política exterior responsable?, dado que la dirección de Calderón a esa vital función del Estado, en poco se acerca a la que sus objetivos plantea.

El eje indica, de forma general, que la Democracia es la forma de organización por excelencia, la cual es efectiva en México, y por ende, debía expandirse por el mundo. Los objetivos que integran ese eje del PND 2007-2012 son en principio, hacia el fortalecimiento de la Democracia, cuyo objetivo es “(...) contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana (...)”, modernización del sistema político que busca “(...) consolidar la democracia en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad (...)”, la participación ciudadana que busca “(...) desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas (...)”, la eficacia y eficiencia gubernamental cuyo fin responde a “(...) mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios

públicos (...)”, la transparencia y rendición de cuentas para “(...) promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno (...)” (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

En contraste, esos primeros objetivos aluden al ideal de la acción política interna, ya que los siguientes son los que están netamente relacionados con la acción de la política exterior. Bajo éste esquema, la administración calderonista señala que la política exterior debe ser la “palanca del desarrollo nacional”, ya que se busca “(...) apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo”, reiterándose el carácter economicista de la política exterior iniciada en la década de 1980 (Velázquez, 2002a; Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Las estrategias de este objetivo son; a) aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional para combatir la pobreza; b) promover activamente las exportaciones; c) perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del TLCAN; d) fomentar un comercio exterior amplio y justo; e) articular los esfuerzos para la promoción de México en el exterior; f) promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales firmados, y; g) modernizar y fortalecer las capacidades del Servicio Exterior.

El siguiente objetivo de política exterior establece el deber de “Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y los principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable” que son coherentes con la idea de la participación de México en la construcción del orden mundial, la cual hace alusión a México como la potencia mundial; cuando los conflictos en el interior han alcanzado dimensiones impensables.

Las estrategias de ese objetivo se remiten a; a) participar activamente en las discusiones e iniciativas en favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales; b) incrementar la participación política de México en organismos y foros regionales promoviendo el Desarrollo Humanos Sustentable; c) promover activamente el derecho internacional, las instituciones multilaterales, la codificación de las normas de convivencia internacional y la resolución pacífica de controversias como la mejor alternativa para el desarrollo de las relaciones entre los países, y; d) coordinar los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

Otro objetivo más fue “Impulsar la proyección de México en el entorno internacional”, cuyas estrategias son; a) reforzar y extender los lazos políticos, económicos y culturales con América Latina y el Caribe; b) enriquecer e impulsar la agenda mesoamericana en el marco del Plan Puebla-Panamá; c) incrementar la cooperación bilateral y trilateral con Estados Unidos y Canadá; d) construir alianzas estratégicas con Asia y la Unión Europea; e) aprovechar la plataforma del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para derivar en acuerdos gubernamentales y empresariales de la cuenca del Pacífico, y fortalecer los vínculos con China, Japón, India, Corea, Singapur, Australia y Nueva Zelanda, y; e) ampliar los mecanismos para la cooperación de los intereses económicos y la promoción de México en Medio Oriente y África.

Otro objetivo en política exterior es el de “Proteger y promover los derechos de los mexicanos en el exterior” que se refiere a la atención de los mexicanos en el extranjero y de la institución encargada del fenómeno migratorio. Un poco contradictoria, debido a la no reciprocidad que México reflejaba con los migrantes dentro de sus fronteras; el caso de los migrantes asesinados en Tamaulipas en agosto de 2010 que evidenciaron, por un lado, la deficiente ofensiva del gobierno frente al crimen organizado, y por otro, la insignificancia del Estado frente a los movimientos migratorios dentro del país, cosa que hizo disminuir, el ya pequeño margen de acción internacional de México.

Las estrategias de ese objetivo son; a) fortalecer la capacidad de protección, asistencia jurídica y gestión de la red consular mexicana; b) fortalecer los vínculos económicos, sociales y culturales con la comunidad en el exterior, especialmente en Estados Unidos; c) promover mecanismos jurídicos internacionales que permitan flujos legales, seguros ordenados y respetuosos de los derechos de los individuos, en especial en América del Norte, y; d) coadyuvar en el fortalecimiento del derecho al voto de los mexicanos en el exterior.

Un último objetivo que va de la mano con el anterior al establecer la necesidad de “Construir una nueva cultura de la migración”, cuyas estrategias son; a) respetar y proteger los derechos de los migrantes en México; b) impulsar una visión de corresponsabilidad en la que México genere mayores oportunidades de desarrollo dentro del territorio nacional; c) promover la inversión productiva de capital en las regiones expulsoras de mano de obra; d) contribuir a generar oportunidades de desarrollo dentro de la región mesoamericana a través de programas como el Plan Puebla-Panamá, y; e) mejorar la calidad de los servicios y la gestión migratoria en general.

De acuerdo al PND 2007-2012, la política exterior está sujeta a la idea de la continuidad interna, y la razón de que forme parte del eje “Democracia efectiva y política exterior responsable” es debido a que los primeros objetivos buscan fortalecer internamente la “democracia” a través de los diversos lineamientos, y por otro lado, proyectar esos objetivos en el ámbito externo, bajo una influencia economicista.

En ese sentido, el PND 2007-2012 expresa esa noción de continuidad, la cual, al menos en los buenos deseos, se pretendió alcanzar. Además, es evidente que en el discurso oficial se defiende, o bien, se omite decir, o se les pase mencionar, y por ende, para los expertos en el tema, que existen inconsistencias en la realidad y el discurso, que funciona como justificante de lo poco que se ha logrado y además, como tapadera de aquellos reveses de la política exterior en el sexenio de la administración calderonista, expresando un discontinuidad entre los objetivos y las acciones.

4.1.4 Nuevos objetivos de política exterior

En una identificación de los objetivos de política exterior en el PND 2007-2012, éstos difícilmente corresponden a la población como la teoría lo indica, es más bien el producto de la elite nacional gobernante, cuyos intereses particulares se ven reflejados en las estrategias que se planearon realizar. Si bien, el proyecto nacional de la gestión calderonista se estructura a partir de cinco ejes: 1) estado de derecho y seguridad, 2) economía competitiva, 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental, y 5) democracia efectiva y política exterior responsable; es evidente la preponderancia a la Seguridad y a los aspectos económicos, ambos están presentes en los objetivos identificados.

En el primer capítulo se infirió en una nueva modalidad de la política exterior, la cual está orientada a la *securitización*. Una forma de identificarla es a través del desfase en los proyectos nacionales de cada administración sexenal. Bajo la condición de que encada sexenio una nueva elite nacional trata de satisfacer sus necesidades y prioridades, entonces los objetivos y las estrategias para lograrlos implican una nueva orientación. Sin embargo, existen tendencias que se conservan.

En el PND 1995-2000 correspondiente al gobierno de Ernesto Zedillo, se integraba a partir de cinco objetivos fundamentales: 1) fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, 2) consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, 3) construir un pleno desarrollo democrático, 4) avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, y 5) promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

En lo referente a política exterior, el PND 1995-2000 señala que el principio rector de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía, por tanto los objetivos son: a) fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano, b) recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México, c) asegurar que la política nacional exterior respalde y refleje efectivamente los intereses del país, d) renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, e) propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país, f) promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

En el PND 2001-2006 de la administración de Vicente Fox, se identifican grandes transiciones del Estado, la demográfica, la social, la económica y la política. Se establece que debido al comportamiento del crecimiento poblacional, éste afecta indistintamente a la esfera de lo político, lo económico y lo social, y por ende, las prioridades nacionales en la primera esfera es: una sociedad que crezca en orden y respeto, por lo que se requiere gobernabilidad democrática y seguridad pública. En la segunda, un desarrollo con calidad que destaque un desarrollo económico, dinámico, incluyente, sustentable y la competitividad nacional. En la tercera, un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y un sistema integral de salud (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

Las grandes temáticas y áreas del proyecto nacional foxista son en primer lugar; el desarrollo social y humano; en segundo, una de crecimiento con calidad; y una tercera referente al orden y respeto. En lo que respecta a los objetivos de política exterior, éstos son: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional. Segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero. Tercero, intensificar la participación e

influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional. Cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política. Quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

Tabla 2. Plan Nacional de Desarrollo			
Sexenio	Ernesto Zedillo (1994-2000)	Vicente Fox (2000-2006)	Felipe Calderón (2006-2012)
Ejes, áreas temáticas, principios rectores	Soberanía y Seguridad Nacional. Estado de Derecho. Desarrollo democrático. Desarrollo Social. Crecimiento Económico.	Desarrollo social y humano. Crecimiento con calidad. Orden y respeto.	Estado de Derecho y seguridad. Economía competitiva. Igualdad de oportunidades. Sustentabilidad ambiental. Democracia efectiva y política exterior responsable.
Objetivos de política exterior	Fortalecer la capacidad del Estado al interior. Recuperar y preservar la estatura política y económica al exterior. Hacer coherente la política nacional con la internacional. Estrechar lazos con mexicanos en el extranjero. Defender los derechos de los mexicanos en el extranjero. Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas.	Promover y fortalecer la democracia y los derechos. Fortalecer la capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero. Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales. Utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana. Apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial y cultural.	Apoyar el desarrollo económico, social y político del país. Contribuir a la ampliación y vigencia de los valores democráticos. Impulsa la proyección internacional de México. Proteger y promover los derechos de los mexicanos en el extranjero. Construir una nueva cultura de la migración.
Fuente: creación propia en base a: (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001, 2007)			

La tabla 2 nos ofrece una síntesis de las últimas tres administraciones, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, identificando sus objetivos de política exterior en virtud de los ejes, áreas temáticas principios recortes que conforman sus respectivos PND.

Cabe señalar que en el primer capítulo se abordó las orientaciones históricas de la política exterior, identificándose en las últimas décadas una tendencia economicista, y en los últimos años, hacia la *securitización*. De hecho, la hipótesis de esta investigación señala que debido a la estrategia interna, ha existido un nuevo desfase en el actuar internacional de México, mismo que se observa en la modificación de los objetivos de la misma.

De acuerdo al modelo de política exterior de Cabra-Ybarra (1996) y Velázquez (2002a), en ambos se indica la importancia de los objetivos de política exterior con el interés nacional y con la estrategia a implementar. La coherencia con el interés nacional y con el contexto, tanto interno como externo, de la misma forma, el cambio o continuidad de ciertas tendencias son en virtud de los intereses de cada clase gobernante. En efecto, en un análisis de los proyectos nacionales, de los últimos gobernantes tenemos una continuidad con el desarrollo y crecimiento económico, así como la preservación del Estado de Derecho y la imagen internacional del país.

En la administración de Zedillo la prioridad en el PND es referente a la Soberanía y Seguridad Nacional, se contempla el estado de Derecho, el desarrollo democrático y social, y se precisa en el crecimiento económico. Cabe señalar que el contexto en el que Zedillo asume la presidencia es delicado, debido en parte a la crisis económica que se desató a finales de 1994, y por otro al levantamiento del EZLN.

En la administración de Fox, la atención a las diversas transiciones de México en el nuevo siglo se sustentaron el desarrollo social y humano; pero al igual que con Zedillo, existe en su proyecto nacional una atención al crecimiento económico y al respeto del estado de derecho. En la administración de Calderón hay una prioridad al tema del estado de derecho y seguridad, también contempla la importancia de una economía competitiva, desarrollo social, y agrega una nueva rectoría a la sustentabilidad ambiental.

En una lectura rápida observamos que los proyectos nacionales tienen prioridades particularizadas, pero cada uno contiene más o menos, los mismos ejes o principios rectores. Unos más especificados que otros, como en el caso del proyecto nacional de Calderón a diferencia del de Fox. En lo que respecta a los objetivos de política exterior, estos a grandes rasgos son para coadyuvar al desarrollo económico, enaltecer el prestigio en el exterior del

Estado y defender los derechos de los mexicanos en el extranjero. Esos objetivos en cada uno de los PND son más o menos similares, sin embargo hay especificaciones más profundas.

Los objetivos en el PND 1995-2000 están encaminados a fortalecer la capacidad del Estado para preservar el estado de derecho y la seguridad nacional, así como la esfera económica y política en el sistema internacional. En el PND 2001-2006 hay una tendencia hacia la promoción y defensa de los derechos individuales, y por otro contribuir a la promoción económica. En contraste, en el PND 2007-2012 el primer objetivo es referente a apoyar el desarrollo económico, social y político, y en coherencia con la administración de Fox, la promoción de los derechos en el exterior.

El análisis nos permite identificar una continuidad en ciertos objetivos de la política exterior en los tres PND; la promoción de los derechos, la defensa de los mexicanos en el extranjero y la contribución en la esfera económica y política, especialmente con el estado de derecho, que cobró mayor importancia en la administración de Calderón. Es decir, los PND nos permiten identificar continuidad y la integración de nuevas tendencias, como la sustentabilidad ambiental. Sin embargo, no es suficiente para afirmar que existe una política exterior *securitizada*.

Ahora bien, si en vez de analizar únicamente los PND hacemos un análisis menos superficial, en virtud de las grandes orientaciones de la política exterior identificadas en el capítulo primero, concluiríamos que los objetivos de la política exterior no cambian, en un ortodoxo enfoque realista, ya que estos siempre buscaran la supervivencia del Estado y la salvaguarda de los elementos básicos del mismo; territorio, población, gobierno y soberanía.

En efecto, en los periodos que caracterizan a la política exterior, observamos una consolidación del régimen y sistema político nacional, a su vez, una transportación del autoritarismo político, a las prácticas democráticas y una evolución del sistema económico proteccionista hacia uno amable a la apertura. Sin embargo, todo ello son efectos de las modificaciones del contexto internacional, debido a que las repercusiones en él, se reflejan con cierta intensidad al interior del Estado.

Entonces, ¿Quién influye en los cambios en el contexto internacional?, ¿a qué elementos obedece? Se ha dicho que la política internacional es el reflejo de la política interna de los Estados, para bien o para mal, la política internacional tiene un origen en Estados Unidos, que en el siglo XX ha consolidado su poder político, militar y económico. Por ende, las diversas crisis

económicas y financieras han sido debido a que las políticas al interior de Estados Unidos se han modificado para adoptar el neo-liberalismo y este a su vez se ha convertido en el paradigma vencedor frente al comunismo. En especial con el Consenso de Washington para América Latina que instauro la receta del neoliberalismo y el combate al crimen organizado trasnacional.

El fin de la Guerra Fría y la nueva política internacional del “Combate al Terrorismo”, inaugurado en el nuevo siglo, es el desfase de una doctrina de una política exterior a otra. En ese orden de ideas, los cambios políticos también obedecen a las intenciones de las clases dominantes y las altas esferas políticas en el país del norte. Utilizando la influencia política, o económica, han logrado exportar las recetas internas hacia el exterior, modificando el orden de las cosas. Los instrumentos adoptados, generalmente aceptados, a través de los organismos multilaterales son con la bandera de la Democracia, los Derechos Humanos y el Libre Mercado.

Ahora bien, ¿Por qué hablar de un cambio en la política exterior de México?, si de acuerdo a la ortodoxa teoría realista, esta señala que los objetivos no pueden modificarse; pero, las formas de lograr esos objetivos pueden sufrir modificaciones, alteraciones u orientaciones en virtud de las prioridades nacionales, forjando una estrategia en función de las necesidades nacionales y contemplando siempre el escenario internacional, pues al final de cuentas es el origen de los nuevos cambios.

El diseño de la política exterior descansa en una serie de objetivos y estrategias, tal como identificamos anteriormente en los PND, mismos que desencadenan una serie de acciones y decisiones, contemplando el contexto interno e internacional; vigilando la estabilidad y conservando los elementos constitutivos del Estado, porque según la teoría realista, el Estado es el único actor capaz de hacer e intervenir en la política exterior, indistintamente de los actores y los intereses que desean obtener.

Cabe señalar, que en lo que respecta a los objetivos de la política exterior, ejes del comportamiento internacional de México, estos se dividen en estructurales, referentes a la soberanía, el desarrollo económico y la integridad territorial, y en coyunturales, de índole interna o externa(Herrera-Lasso; 2006). Objetivos estructurales porque inciden en la arquitectura del Estado mexicano, siempre están presentes en la formación del interés nacional, mientras que los coyunturales son los que caracterizan la tendencia u orientación de la política exterior.

Si el objetivo es la supervivencia del Estado, las orientaciones y estrategia para hacer cumplir ese objetivo ha obedecido a los diseñadores de la política exterior, qué de acuerdo a la

Constitución corresponde al Ejecutivo y Legislativo Federal, no obstante; la influencia y participación de otros actores en su diseño está presente, ya sean elites económicas, empresas, sociedad civil, organizaciones, por mencionar las más importantes.

Al desmesurar los objetivos dentro del modelo de política exterior del capítulo primero, se pueden identificar objetivos a nivel fin, que contribuyen a gran escala, mientras que los objetivos a nivel propósito obedecen a las prioridades inmediatas que se gestionan a través del contexto interno e internacional y fluyen por los diseñadores de la política exterior, y de quienes inciden directa o indirectamente en ella. En ese orden de ideas, es posible observar la modificación de los objetivos de la política exterior, los cuales siguen obedeciendo a los generales, de acuerdo a la teoría realista, y por ende, al Interés Nacional del Estado.

Lo cierto es que los nuevos objetivos son el resultado del contexto interno e internacional, cuyas incidencias fluyen por los diseñadores, o grupo en el poder, a través de las formas convencionales y no convencionales para diseñar y ejecutar las diversas estrategias. Las prioridades en los objetivos son las que auxiliaron para efectivamente, describir una política exterior *securitizada*. Incluso en el análisis del PND 2007-2012 la connotación a la seguridad es evidente a diferencia del PND 2001-2006 y el PND 1995-2000 que si la contemplan, pero no es prioritaria.

En conclusión, los nuevos objetivos de la política exterior son más claros al identificar las orientaciones por las cuales se ha transportado la política exterior. Si bien los PND contienen los objetivos deseables, lo cierto es que la realidad, en cada administración, ha reaccionado a los cambios del contexto y ha moldeado las prioridades y necesidades nacionales, con el objeto de lograr sus intereses, y armonizar con los que emanan desde el exterior. Cada objetivo particularizado y cada estrategia planteada han sido ejercidos por las diferentes administraciones, y la evidencia son los diversos elementos que en su conjunto forman parte de las decisiones y acciones que caracterizan la política exterior de cada Estado. En la tabla 3 se sintetizan los objetivos generales y particulares de las diversas orientaciones de la Política exterior mexicana, así como las estrategias implementadas en cada una de ellas.

Así, durante la aplicación de una política exterior principista, los objetivos particulares eran mantener la independencia del Estado, además de consolidar el estado de derecho y mantener la mínima estabilidad política, económica y social, que propicie a la clase gobernante su permanencia y vigencia, y por ende, al conjunto de instituciones que integran al Estado. Bajo

esa orientación, las estrategias identificadas, fueron la aplicación de los principios del Derecho Internacional y la gestión de un sistema político basado en la hegemonía de un partido oficial, garante de la estabilidad internas en las distintas esferas.

Tabla 3. Los objetivos de política exterior de México

Política exterior	Objetivos Generales (Interés Nacional)	Objetivos Particulares (prioritarios)	Estrategias
Principista	Salvaguardar elementos del Estado Mantener la supervivencia del Estado	Mantener la independencia del Estado. Consolidar el Estado de Derecho. Mantener la estabilidad política, económica y social.	Aplicación de los principios de política exterior y el derecho internacional Concentración del poder político a través del Partido Oficial.
Economicista	Salvaguardar elementos del Estado Mantener la supervivencia del Estado	Adoptar el “neoliberalismo” como paradigma económico. Ampliar las relaciones económicas internacionales.	Integración Económica Regional, y desarticulación del Estado de Bienestar. Transición político-democrática.
Securitizada	Salvaguardar elementos del Estado Mantener la supervivencia del Estado	Combatir las amenazas a la Seguridad Nacional. Mantener la vigencia del Estado de Derecho.	Guerra contra el crimen organizado (Lucha por la seguridad). Transición político-democrática. Consolidación del neoliberalismo.
Fuente: creación propia			

Ahora bien, si analizamos los objetivos de la política exterior economicista, los objetivos prioritarios fueron adoptar el neoliberalismo como paradigma económico, y en efecto, ampliar las relaciones económicas internacionales. Cuyas estrategias han sido la integración económica regional, la desarticulación del Estado de Bienestar y la transición política-democrática. Cabe señalar, que al especificar la transición política-democrática, ésta se refiere a los cambios políticos internos gestados en los Poderes Políticos, y de las respectivas prácticas democráticas; entre ellas, las modificaciones de la Legislación Nacional.

Finalmente, en una nueva política exterior en materia de seguridad, o bien, política exterior *securitizada*, los objetivos están encaminados a combatir las amenazas a la seguridad

nacional y mantener la vigencia del estado de Derecho. Las estrategias, como se ha indicado anteriormente, ha sido la guerra contra el crimen organizado, la consolidación del neoliberalismo y además, la transición política-democrática. Además de existir una transversalidad entre los objetivos generales, los objetivos particulares y las estrategias de cada una de las orientaciones de política exterior, mismos que inciden en una continuidad de la política exterior del Estado mexicano.

4.1.5 La política exterior securitizada

En el primer capítulo se estableció que la política exterior de México ha experimentado cambios, en virtud de muchos factores e intereses de los grupos en el poder. En efecto al analizar la política exterior de un determinado Estado, uno de los mecanismos de interpretación, es el establecer los objetivos, mismos que no están exentos del comportamiento internacional de otros Estados.

Por tanto, “(...) si se quiere identificar porque el tema de la seguridad se inserta en la agenda de la política exterior, había que decir en primera instancia, que se ha manifestado una tendencia en el sistema internacional que otorga cierta prioridad a este asunto sobre otros temas, ya que se considera que mientras se mantenga el Estado libre de amenazas a su seguridad, se podrán controlar los demás temas de su agenda”, (Jiménez, 2004, p. 246). En ese sentido, es el régimen internacional de prohibición de drogas, abordado en el capítulo anterior, en donde se identificó que dicho paradigma fue gestado desde Estados Unidos, e instaurado en México.

La inserción de los temas de seguridad en la agenda internacional cobró un mayor alcance debido a los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001 (11-S). La *securitización* es un postulado de la escuela neorrealista que identifica necesidades básicas por mantener como aquellas propias de la *high politics*, seguridad, política y poder militar o bien, el *status quo*; respecto a distintos problemas desestabilizadores del orden imperante como el comunismo, el narcotráfico y el terrorismo.

Entonces, “(...) al amparo del discurso neorrealista la seguridad no sólo se convierte en la prioridad temática por excelencia, sino también se constituye como elemento del proceso de toma de decisiones de la política exterior de los Estados, [y es] la escuela de Copenhague la que

presentan una aproximación conceptual que permiten evidenciar cómo el tema de la seguridad se inserta en los distintos escenarios de la realidad nacional e internacional y que se conoce como la *securitización*” (Jiménez, 2004, p. 247).

Los autores de la escuela de Copenhague a partir de sus diversos estudios sobre la seguridad en la realidad europea, han identificado como un asunto esencialmente de política es transitado a uno dentro de la esfera de la seguridad. En efecto, la lucha contra las drogas ilícitas, siendo un tema de esencia política, ha sido *securitizado*, lo que ha contribuido a darle la ejecución de la política que se adelanta para combatirlo, un tratamiento militarista y una restricción en su tratamiento en el proceso de toma de decisiones.

Los temas de *securitización* y su relación con el combate a las drogas fue enunciado por vez primera en 1982, cuando Ronald Reagan declaró como amenaza a la seguridad de Estados Unidos el tráfico de drogas, en virtud de que la estrategia es combatir la oferta, y por ende, países productores y de tránsito deben adoptar la *securitización* del combate (Jiménez, 2004; Serrano, 2007), cosa que ya ha pasado en Colombia, y es una situación de la realidad mexicana de los últimos años.

Al *securitizarse*, o bien, vincular un tema de la agenda de la política exterior con la estrategia de seguridad nacional, como por ejemplo, el problema de las drogas, adquiere calidades de amenaza y recibe un tratamiento restrictivo en cuanto al proceso de toma de decisiones,. Es la elite en el poder, instalada en el centro decisional, la responsable de la construcción y aplicación de dicha política para eliminar la amenaza identificada. En México el tema de la seguridad está explícita en el PND de la administración de Calderón y en la estrategia del combate al crimen organizado que caracterizó a todo su sexenio.

Ahora bien, ¿Qué cambios internacionales modificaron el quehacer interno?, ¿Cómo relacionarlo con la *securitización* de la política exterior? El principal cambio es la institución del régimen internacional de prohibición de Drogas, gestado por Estados Unidos a principios de siglo XX, que fue introduciendo a todos los países con los que mantenía relaciones, incluido México, y la relación con la *securitización* de la política exterior, esta descansa en el nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad entre ambos.

Además, el crimen organizado, en especial, el combate al narcotráfico ha sido caracterizado como parte de las amenazas a la seguridad internacional dentro del Crimen Organizado Mundial en la Convención de Palermo del año 2000. Otros autores han definido al

narcotráfico como un fenómeno que rebasa las fronteras y por ende está por encima del propio Estado, se vuelve en una amenaza tanto interna como externa, y por ende, violenta a la seguridad nacional. Es aquí la identificación de cómo una política de seguridad interna se convierte en parte en aquella referente a la seguridad nacional (Montero, 2012).

En lo interno se aplicó el combate al crimen organizado, renombrada como lucha por la seguridad, en lo externo se concretaron acuerdos y convenios internacionales en materia de seguridad, tales como la ASPAN y la Iniciativa Mérida. Cabe señalar que la prioridad del quehacer de México se ha concentrado únicamente en Estados Unidos y lejos de las especulaciones de integración hacia el sur, el acercamiento ha sido más hacia el norte, pero eso forma de otro camino a seguir dentro de la investigación. Observándose la prioridad en temas de defensa y seguridad.

La hipótesis dio origen a la presente tesis indica que los nuevos objetivos de política exterior corresponden a la actual orientación de las políticas de seguridad pública en México. Aunque el carácter economicista aún está presente en la política exterior, la lucha contra el narcotráfico está determinando la conducción y características de las relaciones internacionales de México. La actual orientación de las políticas de seguridad pública en México, a principios de la gestión de Calderón, buscaba eliminar el crimen organizado a través de un combate frontal contra el narcotráfico y a los cárteles de la droga. Esa política de seguridad pública tiene dos orígenes, uno inmediato y otro mediato.

El inmediato se compone de dos premisas básicas. Por un lado legitimidad del nuevo gobierno, después de un proceso electoral desgastante que culminó con la prolongación del dominio panista. Por otro lado, la continuidad de las políticas panistas de la administración Fox en materia económica y de seguridad. El mediato corresponde a una añeja osadía del Estado contra el mercado de las drogas y todos los actores y procesos, tanto interno y externos ligados e influenciados por él. Es decir, el régimen de prohibición de drogas que se remonta en el nacimiento del Estado mexicano y a la doctrina prohibicionista estadounidense de principios del siglo XX. El combate contra las drogas es un fenómeno que se ha desarrollado desde aquel entonces, y que cobra relevancia en el siglo XXI debido a los ajustes en la *high politics* mexicana, en los grupos de poder, político y económico, y a la política internacional de Estados Unidos.

Éste último aspecto, es debido al paradigma de política internacional gestado desde finales de la Guerra Fría, en la década de 1990 y hasta los actos terroristas del 11 de septiembre

de 2001, en donde el combate al crimen organizado mundial se fijó como un objetivo central en la contención del terrorismo mundial. Es en aquel entonces cuando los mecanismos de seguridad se reactivan, identificando a un enemigo en particular.

En México, el narcotráfico y para Estados Unidos el terrorismo, cosa que se busca homogenizar en el “narcoterrorismo” (acciones terroristas por bandas dedicadas al tráfico de drogas) para hacer efectiva la intervención militar a México, ya no a través de financiamiento en armas o en adiestramiento militar, sino en la “colombianización” de México, dado los resultados de la cooperación en materia de seguridad que Estados Unidos y Colombia signaron a finales del siglo XX.

Lo cierto es que todo ello es un juego de suma cero, lo que pierde uno lo gana otro. Si partimos del análisis del control en el mercado de la droga de los cárteles colombianos, al ser desplazados y abatidos por el gobierno de aquel país junto a la cooperación-intervención de EE.UU, ese poder pasó inmediatamente a los cárteles mexicanos, cuya complejidad es inimaginable. En todo caso, de llevar a cabo el “Plan México”, ¿El poder en el mercado del narcotráfico hacia dónde va a ser distribuido?, las posibles respuestas podrían ser; Centroamérica, los países caribeños, o bien, el resto de los países en Sudamérica.

¿Por qué decir que la política exterior aún es economicista? La prioridad economicista se identificó en la adopción del neoliberalismo y la diversificación de los lazos económico-comerciales. Desde la óptica del Realismo clásico, política y economía son esferas independientes cuyas interacciones no son fundamentales en la interpretación de realidades. Sin embargo, en lo que respecta a los enfoques de integración y cooperación, e incluso del Neorrealismo e interdependencia, la cuestión económica tiene una importante incidencia en la política y viceversa, y no sólo en el interior de un Estado, sino de otros actores más. Esos antecedentes son suficientes para señalar que la “cosa económica” aún es prioridad y la crisis financiera en Estados Unidos de 2008-2009 sigue teniendo impactos en el escenario internacional.

La política exterior *securitizada* es aquella en donde las cuestiones relacionadas a la seguridad nacional adquieren una jerarquía en la agenda de los asuntos internacionales. La teoría realista señala que la *securitización* de la agenda es en virtud de amenazas al Estado, propiamente de otros Estados. Sin embargo, en la realidad del siglo XXI, el alcance de la llamada guerra contra el terrorismo ha dado un carácter de amenaza a la seguridad nacional la sola existencia de

grupos terroristas, cosa que forma parte del caldo de cultivo del realismo político en el siglo XXI, de nuevas doctrinas y formas de entender a la realidad internacional.

En el caso de México, la amenaza a la seguridad nacional, más bien pública, corresponde a un enemigo interno: el narcotráfico. En ese orden de ideas, la lucha contra el narcotráfico es una política de Seguridad Nacional implementada por el Gobierno de Calderón para combatir las células del crimen organizado dentro de las fronteras del Estado mexicano. Esa política ha tenido alcances y repercusiones al interior del mismo, pero también ha provocado reacciones en el contexto internacional, en estricto sentido; en la forma de conducir la política exterior.

Tal hecho nos permite suponer que los nuevos objetivos de política exterior, previamente identificados, corresponden a la actual orientación de las políticas de seguridad pública en México: Aunque el carácter economicista de la política exterior, aún está presente, la llamada lucha contra el narcotráfico está determinando la conducción y características de las relaciones internacionales de México. Basta con agregar en el momento, que la política exterior *securitizada* es consecuencia de la política de seguridad pública interna (Montero, 2012).

Este esquema pertinente de la *securitización* va de la mano con otro proceso: la regionalización e integración de grandes bloques con el fin de cooperar. Lo curioso en la integración de América del Norte, a comparación con la Unión Europea, es que la llamada integración política a través del denominado “TLCAN plus” se vio remplazado, o quizás pausado, por el 11-S y sus efectos en la doctrina internacional de Estados Unidos al focalizarse en el combate al terrorismo mundial.

4.1.6 Evaluación de la política exterior en el sexenio de Calderón

El estudio realizado sobre la política exterior en el sexenio de Calderón, no abarca todas las caracterizaciones y variables de la misma, pero presume retomar los tópicos más fundamentales de ella. En ese sentido, la falta de un proyecto a largo plazo de la política exterior en México, junto a una administración que carece de conocimientos y profesionalización diplomática, y además, considerando las deficiencias de los sistemas de inteligencia, todo ello ha provocado que el diagnóstico del comportamiento exterior de México no corresponda al de su legado histórico de décadas pasadas.

Lo anterior es debido a circunstancias de la política interna, y los reveses sufridos en el sexenio anterior, los cuales reconfiguraron la capacidad de acción internacional. Además, es de observarse que la relativa independencia de la política exterior de México en sus relaciones con Estados Unidos es un elemento que nutría el prestigio del primero, pero con el desfase identificado, esa relativa independencia ha transitado a una alineación en lo político, económico y en materia de seguridad.

Las diversas teorías de la integración de América del Norte descansan en la formulación de instrumentos jurídicos y acuerdos bilaterales a los que México se ha comprometido con Estados Unidos, la Iniciativa Mérida y el ASPAN demuestran que el llamado tercer vínculo, en lo militar, más que un ideal, se ha convertido en una realidad. Y si existe una corroboración de los reportes publicados en *Wikileaks*, la colaboración secreta en contra del crimen organizado cambiaría el esquema de la política exterior mexicana, que se haría dependiente de la información estadounidense, y por ende, implícitamente de sus intereses, cosa que ya pasa.

En suma, el análisis de la política exterior en el sexenio de Calderón se da en un clima de divergentes cambios y crisis; en el contexto internacional y hacia el interior del país. La continuidad de la política interna tiene un eco en lo internacional, y si la estrategia, decisiones y acciones son mal implementadas, provocan efectos no esperados ni medidos. Sin embargo, el diseño e instrumentación del problema podría también descansar en los mismos objetivos.

La poca claridad de los objetivos de política exterior es uno de los principales errores en el sexenio de Calderón, cosa que también ocurrió con su antecesor, ya que Calderón "...heredó una política exterior dislocada, sujeta a las agendas personales de los miembros del gabinete, sobre todo, seriamente limitada por la visión aldeana del ex presidente, incapaz de valorar la tradición diplomática de México" (Levy, 2009, p. 128) cuya meta inmediata debía ser en recuperar el liderazgo moral, económico y político.

Las fuerzas políticas ajenas al Ejecutivo Federal a través de diversos mecanismos reclamaron la ausencia de una táctica para evitar la influencia de Estados Unidos y la interdependencia generada, entre muchas otras, por la migración de connacionales a ese país. En otras palabras, la política exterior es un fracaso debido a que hay una coyuntura en la realidad de la política exterior de México, en donde la defensa de la soberanía se ha convertido en un mecanismo para la conservación del poder, y no para coadyuvar al desarrollo del país.

En contraste con la presente tesis, Levy (2009) identifica tres etapas de la política exterior diversas a las planteadas a en los capítulos precedentes, éstas son: “Una primera que tuvo una fuerte orientación jurídica de respeto al derecho internacional; después, una segunda que se orientó hacia el ámbito político y se mostró más activa; y finalmente, una que fue adquiriendo un matiz económico” (Levy, 2009, p. 129). No obstante, en el sexenio de Calderón no existió una congruencia con los objetivos, dado el acercamiento y cooperación en materia económica con Estados Unidos, más bien la formalización de la misma, ha desencadenado, más que una interdependencia, una subordinación; y si agregamos la alineación en materia de seguridad y la estrategia característica del sexenio analizado; habría cabida a una política exterior *securitizada*.

Paralelamente, se ha gestado un profundo descuido de la política multilateral y un distanciamiento con países latinoamericanos. Mirar hacia Estados Unidos ha provocado que desde el sexenio de Fox no se preste atención al sur, “(...) la desmedida atención con Estados Unidos ha derivado una dificultad para diversificar las relaciones exteriores en áreas claves como Europa y Asia Pacífico: más allá de los tratados comerciales con Europa y Japón, no parece existir una estrategia diplomática que incluya alianzas políticas con las naciones más relevantes de esas áreas” (Levy, 2009, p. 133).

En efecto, México ya no es una potencia regional en ascenso, pues es evidente un estancamiento económico y social en las últimas tres décadas, en dónde la política económica y las políticas públicas no han logrado ser coherentes con los respectivos planes de desarrollo nacional, y mucho menos al interés nacional estrictamente definido, sino a los intereses de la elite nacional en el poder. Esa incongruencia puede ser corregida, y los objetivos de la política exterior deben beneficiar a la mayoría de la población.

Levy (2009) destaca que los ejes por los que debe guiarse la política exterior es: 1) Redefinir la relación con Estados Unidos, preservar ante todo, la soberanía y la cuestión migratoria. 2) balancear las relaciones con Estados Unidos mediante una presencia más activa de México en foros multilaterales. 3) Fortalecer las relaciones con países de cierta influencia regional: Colombia, Venezuela, Nigeria, Egipto, Kenia, Sudáfrica, indonesia, Malasia, Pakistán y Corea del Sur. 4) Recomponer las relaciones con América Latina, por ende, “descubanizar” la política de defensa internacional de los derechos humanos, no concentrarse en un país y ampliarse al Caribe. 5) reconocer la creciente relevancia de la región Asia-Pacífico. 6) revitalizar la relación económica y política con Europa. 7) No negociar, ni firmar más tratados de libre

comercio, sino establecer condiciones para obtener el mayor provecho de los ya existentes. A nivel institucional: 1) crear una Secretaría de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, 2) impulsar la reforma administrativa cuyo fin sea revitalizar el Servicio Exterior Mexicano, y 3) relanzar a México como una potencia media con capacidades para realizar alianzas políticas y económicas de alto nivel.

Cabe señalar que Felipe Calderón enfrentó muchos de los mismos desafíos de política interna que su predecesor, tales como la dependencia fiscal de los volátiles ingresos petroleros, enormes cargas pensionarias que se extienden al envejecer la población del país, inversión insuficiente de capital en el sector energético, decadencia de la competitividad global, débil crecimiento y creación de empleos, corrupción, un estado de derecho inadecuado y el aumento de la delincuencia y la violencia, y si se agrega los diferentes hechos, eventos y procesos del contexto internacional, tendríamos un panorama más preciso para evaluar el comportamiento de los otros Estados.

Es importante para los estudiosos de las Relaciones Internacionales estar pendientes con las síntesis informativas del día a día, ya que a través de la información, y la correcta interpretación, la realidad internacional puede apreciarse como un sistema en constante cambio y evolución. Para concluir, es necesario advertir que si bien, los principios doctrinarios que rigen la política exterior descansan en la Constitución Política, éstos aun resguardan su supremacía sobre elementos de vital importancia para México, cosa que la tradición economicista, o bien, la *securitizada*, no han logrado evitar; en ese sentido, el deterioro de la política exterior, si bien responde a deficiencias internas, lo es de la misma forma, por el cambiante contexto internacional.

4.2 Las relaciones interamericanas

Al final de la Guerra Fría, el reacomodo de fuerzas políticas, militares y económicas arrojó que Estados Unidos se convertiría en la potencia mundial, cuyo poderío traspasaba las fronteras del hemisferio americano, hacia la extinta Unión Soviética, y el resto del continente asiático. Lo cierto es que entre las tesis de política internacional, la más acertada es la referente a

la formación de bloques regionales, y la idea del Estado supranacional, cuyo referente empírico es la Unión Europea (Maúrtua, 2012)

La formación de bloques regionales surge con la idea de la cooperación, un modelo teórico derivado del neoliberalismo que busca armonizar el sistema internacional, a través de relaciones pacíficas, en donde la intervención del Estado se vaya reduciendo, acogiéndose de forma natural, la llamada globalización. En el caso de América, debido al proceso histórico, es posible identificar dos sociedades por mucho diferenciadas, por un lado la América Anglosajona (Estados Unidos y Canadá) y por otro, América Latina (las ex colonias de España, Portugal y Francia). Hablar de integración únicamente ha sido posible a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Si nos referimos a los diferentes organismos latinoamericanos y caribeños, estos obedecen a las dos tendencias de la formación de bloques, por un lado está la apertura económica como tal, todos los Estados con todos los Estados, lo que obedece a la globalización pura, y por otro, aquella en donde las regiones se sectorizan, y se forman grupos de Estados que comparten alguna característica en particular, ya sea la continuidad geográfica, el pasado histórico, el idioma, el origen étnico, la religión, alguna actividad económica, por señalar las más importantes.

La integración hacia un fin, ya sea político, económico o social entre los Estados responde a ideales del corte neoliberal, por ello el fin último obedece a una serie de postulados, en donde la democracia y el libre mercado son las formas más deseables de organización política y económica respectivamente. En el Caso de América Latina y el Caribe, entre esas organizaciones sobresale la reciente Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) del año 2010 que excluye a Estados Unidos y Canadá. Dicho organismo sustituye al del Grupo de Río, y la Cumbre América Latina y el Caribe. La oportunidad de exentar a esos dos países fue debido a que la región no anglosajona debe crear sus propios mecanismos de organización e integración (Maúrtua, 2012).

En ese orden de ideas, otras son: la Comunidad Andina de Naciones, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Mercado Común del Sur, el Sistema Económico Latinoamericano, la Comunidad del Caribe, el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, la Asociación de Estados del Caribe, el Foro del Arco del Pacífico latinoamericano, el Organismo para la proscripción de las armas nucleares en América Latina y el Caribe. Cada una integrada

por países de la región, cuya operatividad se remite a acciones en específico, sea de la esfera política, económica, educativa, lo importante es la cooperación entre los Estados.

Si nos referimos a los organismos regionales y a los organismos mundiales, estos se desarrollan en aquellas asociaciones, cuyo alcance coincide con las bondades de la globalización, y su anhelo de unificar a las economías, la tecnología, las políticas sociales y culturales de los Estados que comparten un rasgo en común. Por tanto, la importancia de las organizaciones internacionales de alcance universal radica prioritariamente en que su accionar está orientado hacia la consolidación de la idea de una verdadera comunidad internacional, en la que se establezca un marco general de normas jurídicas, que reflejen el interés de la comunidad mundial.

Por tanto, la importancia de la OEA para las relaciones interamericanas, cuyo rol fundamental en el continente es indudable, es ser un claro ejemplo de concertación de voluntades de los Estados miembros, ya que la visión panorámica de la actividad y responsabilidad interiorizada por parte de ella es la base para el desarrollo de América Latina en su conjunto. Desde su creación, la OEA se ha consolidado como el principal foro hemisférico de debate y colaboración. Un ámbito donde los Estados miembro se reúnen para discutir sobre los hechos importantes de la realidad del continente, donde establecen acuerdos para avanzar en el desarrollo del sistema democrático y el progreso de las sociedades, y analizan las discrepancias con el diálogo como único instrumento.

Respecto a las Cumbres, las más importantes son: la Cumbre Europa-América Latina y el Caribe cuyo fin es fortalecer los vínculos entre las dos regiones; luego el Foro Económico Mundial en donde la presencia de México en tiempos ambientales fue de admirarse, y por último, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, cuyo fin fue la de consolidar el crecimiento de los países del pacífico a través de intercambio comercial y la cooperación con los países miembros (Maúrtua, 2012), lo anterior, dada la importancia de los países asiáticos a la dinámica internacional, en especial China y Japón.

En lo referente a la integración, esta es una doctrina importante de relaciones internacionales. En donde la regionalización y formación de bloques ha beneficiado a los Estados que las conforman. El ejemplo por excelencia ha sido la Unión Europea, muy a pesar de sus actuales problemas económicos. Es importante resaltar el proyecto de “Mesoamérica” dada que es la doctrina de reciente creación que busca impulsar el desarrollo de la región de Centroamérica

y el Caribe. Además, del poder político y económico de los países perteneciente al BRICS - Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica-.

El BRICS tendrá un peso sin precedentes en la esfera mundial, en un futuro próximo. De acuerdo a estadísticas macroeconómicas los países concentran un potencial que les permitirá influir en las grandes decisiones mundiales. Ya en las reuniones de 2008 lograron ser el motor de la recuperación económica, por lo que su influencia en los próximos años podría desplazar al G-7, y en efecto, abarcar temáticas de índole política y militar en el plano internacional.

Ahora bien, si entendemos a Latinoamérica como un todo, ésta tienes severas fisuras, ya que se presta atención al disentimiento entre Venezuela y Colombia, está ultima por formar parte del Eje pro Estados Unidos, a diferencia de Venezuela que a través de la ALBA ha querido imponer una forma diferente de integración en la región. A doscientos años de la emancipación de España se ha inferido en que el potencial de la región es en las actividades primarias, especialmente la agricultura, la cual debe fortalecerse para ser el motor económico de aquellos Estados carentes de seguridad social. Sin embargo, el concepto de América Latina ha sido el que ha logrado acaparar a las naciones no anglosajonas y que por ende comparten ese pasado histórico, colonizadas por los países de lenguas latinas de quienes adoptaron el nombre.

Por otro lado, inclusión social, derechos humanos y democracia son temáticas trascendentales para la región. Por un lado la necesidad de la innovación tecnológica en las economías de los Estados, a partir del cual se debe dar apertura a innovaciones que permitan dar resultados en formas de ganancias, las mismas que benefician a la sociedad y al propio Estado. A través de los diversos mecanismos de establecimiento de relaciones comerciales y económicas, la inclusión de todos los sectores, muy a pesar de sus características, será lo suficiente para que los Estados de la región logren superar sus principales contradicciones, en especial, las del ámbito de la seguridad social (Maúrtua, 2012).

Los otros dos temas, son más de corte político y del Estado de Derecho en la región. La protección de los derechos humanos ha sido a través de un organismo dependiente de la OEA, el cual se encarga de llevar los casos en donde el Estado violenta a los Derechos Humanos de su respectiva población. La complejidad de América Latina y el alto número de población indígena han sido quienes han utilizado esta forma de defensa de derechos humanos para combatir las arbitrariedades de los Estados. Además, la doctrina de los derechos humanos va en armonía con el de la Democracia y la Gobernabilidad.

Por un lado, la corriente política liberal ha instaurado al modelo democrático como la forma de organización política por excelencia. Sin embargo, la insatisfacción con la misma por parte de la población ha provocado que diversas sociedades opten por líderes anti sistémicos, y abundantes en carisma. Situaciones que van en contra de los lineamientos de Washington. La democracia no es posible sin la gobernabilidad y viceversa, y por tanto, se insiste en la necesidad de ambos elementos para la dinámica política y social de América Latina, en virtud del viraje a la izquierda en algunos países.

Si bien la doctrina de los derechos humanos y la democracia son dos productos de exportación norteamericana, lo cierto es que la adopción ha beneficiado a los sectores más desprotegidos de la región, grupos vulnerables a los que el Estado debe proveer un mínimo de seguridad social, si anhela adentrarse a la dinámica de la globalización. La protección de esos sectores marginados, y de pivotes dentro de las economías nacionales, en específico, los sectores estratégicos, ha sido la crítica que desde Europa y Estados Unidos se hace a la región, la de liberar y desarticular las funciones del Estado para que la dinámica a la globalización beneficie a todos, cosa que en la realidad no sucede.

En el particular caso de México la guerra contra el narcotráfico ha tenido una repercusión en las relaciones interamericanas que ha desencadenado una inestabilidad en la política regional, derivada de la intervención estadounidense en la región a través de Tratados de Libre Comercio y de Seguridad, lo cual involucra principalmente a Chile, Colombia, Centroamérica y México (Maúrtua, 2012).

Por tanto, a inicios de siglo, el contexto latinoamericano se identificó por un complejo entramado de procesos interrelacionados, que podían resumirse en un marcado "...descrédito de las instituciones ejecutivas, legislativas y represivas; aumento de las contradicciones dentro de los partidos y corrientes políticas que conducen a su fraccionamiento; desconfianza creciente en los sistemas y procesos electorales; desgaste acelerado de gobernantes recién electos; incremento del abstencionismo; proliferación de escándalos por la corrupción; extensión de la producción y tráfico de narcóticos; agravamiento de la delincuencia y la violencia institucionalizada; marginación de amplios sectores sociales; generalización de la demagogia como recurso para capitalizar la desesperación y la frustración de la población, y otros fenómenos que conducen a las llamadas crisis de gobernabilidad" (Hernández, 2003, p. 39).

4.3 La Política Internacional de Seguridad estadounidense

Una forma de concebir los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) es la de un viraje radical en el discurso público, en donde la administración del entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, llegó a la conclusión de que no es posible garantizar la seguridad nacional sin antes rehacer el entorno internacional; es decir, hay necesidad de comportarse como imperio en el exterior; gestándose la guerra preventiva y unilateral ante la falta de alianzas en los diversos mecanismos de cooperación en materia de seguridad, evidenciando un nuevo papel de Estados Unidos en el mundo (Antal, 2004).

Dentro de las relaciones exteriores de Estados Unidos, una de las interacciones más importantes del siglo pasado, y también del presente, es la que se concibió con Europa desde finales de la Segunda Guerra Mundial, pero las diferencias entre Estados Unidos y la Unión Europea, el principal socio, al valorar la dimensión de las amenazas después del 11-S, únicamente aumentan cuando se habla de las causas del terrorismo islámico, ya que para el segundo son evidentes las causas básicamente políticas y sociales de este fenómeno, y en particular, en el caso palestino, que es el verdadero símbolo de los conflictos en el mundo islámico, mientras que para el primero, bajo el gobierno de G.W. Bush, la razón principal para combatir el terrorismo fueron las armas de alta tecnología.

Cabe señalar que un panorama de las relaciones internacionales de Estados Unidos a finales del siglo XX es: “(...) sí éste está en declive o si aún goza de hegemonía; si se advierte un liderazgo hegemónico o un institucionalismo corporativo; si la política estadounidense es internacionalista o aislacionista; si Estados Unidos busca consolidar un mundo unipolar o uno de equilibrio de poder; si está en busca de la profundización de los procesos de globalización e interdependencia, o si intenta introducir ajustes a dichos procesos; o bien, si la política exterior estadounidense es realista o neoliberal” (Gómez, 2001, p.182).

Sin embargo, lo que parece estar ocurriendo es que sigue “(...) una estrategia realista, ya que su diseño parte de una visión global del mundo y de las relaciones de poder entre sus componentes, pero las tácticas para alcanzar sus fines son neoliberales, pues en las últimas décadas, principalmente, ha puesto énfasis en el institucionalismo y la colaboración con otros países para enfrentar los problemas internacionales; pero esto no significa que haya renunciado al

uso de la fuerza y al unilateralismo cuando en función de sus intereses lo ha considerado necesario” (Gómez, 2001, p. 185), y se evidenció con las diversas tácticas que utilizó después del 11-S, e incluso desde antes, en América del Norte y Centroamérica al afianzarse con el paradigma de la *securitización* y la doctrina del combate internacional contra el terrorismo. Implícitamente ha tratado de introducir el tema del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad regional y hemisférica, así como nacional en cada país.

4.3.1 Seguridad e integración en América del Norte y Centroamérica

La seguridad internacional genera todo tipo de presiones hacia los Estados que tienen problemas para consolidar sus instituciones políticas, económicas y sociales en un ambiente democrático. Estas presiones, en el caso de Centroamérica, se ven manipuladas por la influencia de Estados Unidos, y en ese sentido, muy pocos Estados logran establecer la continuidad del proyecto nacional y transnacional estadounidense, basado en el consenso de sus élites políticas y corporativas, así como en el carácter formal e informal del ejercicio del poder en los terrenos de la política, la economía y la cultura, terrenos, o esferas, en donde el vecino del norte ha extendido su paradigma de seguridad.

En efecto, la estrategia de seguridad nacional se nutre de la doctrina de los “Estados bribones”, elaborada durante la década de los años noventa. Esta doctrina, ha identificado a países como Irak, Irán y Corea del Norte como los principales enemigos en función de dos premisas fundamentales: 1) la posesión de armas de Destrucción Masiva y 2) la amenaza que estos representan hacia sus vecinos en regiones sumamente estratégicas para Estados Unidos después del 11-S (Rodríguez, 2008).

El espacio de acción, se cierne sobre Canadá, el Caribe y México, por lo cual ha previsto diversos mecanismos para asegurar la defensa hemisférica. Lo anterior significa un reacomodo geopolítico en América del Norte, por ende, la independencia y la soberanía de los países comienzan a verse a través de las nuevas estructuras de seguridad de Estados Unidos, pero siempre bajo la óptica de sus valores.

La expansión del *homeland security*, o bien, la “Seguridad de la Patria” a partir del 11-S, tiene como objetivos principales: 1) prevenir ataques terroristas internos, 2) reducir la

vulnerabilidad de Estados Unidos proveniente del terrorismo, y 3) minimizar los daños y reconstruirlos cuando éstos ocurran (Rodríguez, 2008). Incluso si es pertinente para especular sobre los procesos de integración que a finales del siglo XX y principios del XXI se han *securitizado*.

En el análisis de la evolución de la seguridad en América del Norte, se pueden identificar dos marcadas vertientes, por un lado a nivel institucional y temático, y por otro; bajo la instauración de un acuerdo macroregulatorio (Benítez, 2005). Ante el desarrollo de la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, basado en el concepto de *homeland security*, que implicó la cooperación con gran cantidad de países del mundo, pero la prioridad fue con sus vecinos y socios comerciales.

Por ende, la estrategia de “fronteras inteligentes” fue un primer paso. A diferencia de la profunda cooperación existente entre Estados Unidos y Canadá; México ha rechazado enérgicamente que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se acompañe con un acuerdo en materia de seguridad, es más, no existía antes del 11-S un acuerdo que englobe a las diversas esferas de interacción, pero si las había en materia de cooperación para combatir el narcotráfico, la criminalidad y de índole comercial.

En contraste, la Unión Europea ha sido el paradigma de integración por excelencia, a pesar de integrar a más de veinte países diferentes. Sin embargo, a comparación con Norteamérica, en dónde las diferencias son más evidentes y conflictivas; especialmente, las asimetrías económicas, sociales y políticas de los países que la integran: Canadá, Estados Unidos y México. De hecho aún persisten los cuestionamientos del TLCAN por parte de la sociedad en cada Estado, e incluso, dan poco viabilidad a una esquema de integración superior.

Benítez (2005) señala que el concepto de vulnerabilidad, ha sido revalorado por Estados Unidos después del 11-S y se ha diseñado nuevas estrategias de defensa y seguridad para enfrentar esa situación; cosa que en sus vecinos y socios no ha pasado. México ha permanecido aislado en los programas de seguridad, salvo el contexto de la Segunda Guerra Mundial. El autor identifica cinco niveles de estrategia y doctrina en seguridad: I) la seguridad internacional; II) la seguridad hemisférica (regional); III) la seguridad de América del Norte; IV) la seguridad binacional, y; V) la seguridad nacional (*homeland security*).

En lo que respecta a los países de América del Norte: Estados Unidos ha dado prioridad al nivel I y al V, Canadá a la del nivel I, III y IV, y México al nivel IV y V (Benítez, 2005). El papel

de Estados Unidos debe ser protagónico para articular y sentar las bases en un nivel III de seguridad con sus vecinos, e incluso, de sentar los mecanismos de una América del Norte Unida. Si bien, con Canadá hay una colaboración más estrecha, a propósito del *North American Air Defense Command* (NORAD) vigente desde 1963, el Mando Norteamericano de Defensa Aérea que ungió en aquel entonces, como medio de contención de posibles ataques soviéticos a Estados Unidos o Canadá. Por consiguiente, la necesidad de un paradigma de cooperación en seguridad con México después del 11-S era ya una necesidad de la seguridad nacional de Estados Unidos.

No obstante, la cooperación de ambos países en la lucha contra el narcotráfico tiene una base institucional sólida y objetiva, y encierra un gran potencial: el convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico y la Dependencia de las Drogas, firmado en febrero de 1989. Una primera aproximación de lo que sería la *securitización* de las relaciones entre ambos países en décadas futuras. En efecto, para México el combate contra las Drogas constituye una alta prioridad de seguridad nacional, ya que “(...) el narcotráfico ha complicado en ocasiones las relaciones exteriores del país al generar fricciones con otra naciones que pueden perturbar la comprensión y cooperación mutuas” (Tello, 1997, p. 181), y más, pensar en la formación de un bloque de seguridad hemisférica que lo comprometa a acciones en conjunto, cuando difícilmente puede remediar su propia *homeland security*.

4.3.2 *Perspectiva mexicana de la seguridad hemisférica*

Después del triunfo de Fox en el año 2000, el tema de la Seguridad hemisférica cobró relevancia en la agenda nacional, ya que se decidió dar preferencias a la búsqueda de consensos y entendimientos para arribar a una nueva arquitectura de seguridad, pero con el 11-S en 2001, el paradigma de seguridad hemisférica cobró una urgencia mayor, tanto así que en la XXIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la AOE se hizo un llamado para acordar medidas concretas de cooperación regional frente al 11-S (Derbez, 2006).

El resultado de la XXIII Reunión fue realizar en fechas próximas la Convención Interamericana contra el Terrorismo y adelantar la Convención General de la OEA, realizándose años más tarde la Conferencia Especial de Seguridad dónde se aprobó la Declaración de Bridgetown, en la que se establece que la seguridad hemisférica no se limita a la capacidad de los

Estados para hacer frente a las amenazas provenientes de contexto internacional, sino que se trata de un conjunto de condiciones que aseguran el bienestar de los individuos de cada Estado.

Con el seguimiento de los Acuerdos de Bridgetown, en octubre de 2003 se celebró en México la Conferencia Especial de Seguridad, de la cual emanó la “Declaración sobre Seguridad de las Américas:” documento que da una nueva concepción de seguridad en el hemisferio, que incluye amenazas tradicionales y nuevas, incorporando las prioridades de cada país, contribuyendo a consolidar la paz, al desarrollo integral y a la justicia social; basado en valores democráticos, los derechos humanos y la soberanía nacional (Derbez, 2006).

El 11-S además de movilizar mecanismos y recursos en Estados Unidos, tuvo replicas en México ya que elevó la prioridad de la gestión migratoria a nivel de seguridad nacional, además, se activaron mecanismos como el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza entre México y Guatemala, y de México y Belice (GANSEF).

Con Belice el acuerdo fue creado en junio de 2005 a través de un Convenio sobre Cooperación y Seguridad Fronteriza cuyos temas fueron la migración, seguridad y terrorismo internacional, seguridad pública y aduanas. Con Guatemala, inicialmente el GANSEF fue creado en 2002 a través de un Memorando sobre cooperación y seguridad fronteriza, cuyos temas contemplaba migración, derechos humanos y asuntos fronterizos, terrorismo y seguridad internacional, crimen organizado y cooperación jurídica, seguridad pública y aduanas (Calleros, 2010) . En julio de 2008 el GANSEF con Guatemala fue modificado a través del Memorando de entendimiento para fortalecer y ampliar el alcance del mismo, denominándose Grupo de Alto Nivel de Seguridad para Guatemala y México (GANSEG) contemplando los mismos temas, solo que se particularizo con ese país..

4.3.3 La política exterior de Estados Unidos y su relación con México

Los objetivos y estrategias de la política exterior de ambos países han tendido a la convergencia. El objetivo de Estados Unidos con México es mantenerlo política y económicamente estable, así como preservarlo como un aliado. En contraparte el interés de México frente a su vecino es asegurar su cooperación y mostrar cierta autonomía relativa. En efecto, una vez desaparecida la amenaza comunista, los temas más prioritarios para Estados

Unidos son el narcotráfico, el terrorismo, la venta de armas nucleares, la migración, los asuntos ambientales, los regímenes antidemocráticos, las economías cerradas, entre otros: México ocupa así un lugar preminente, y por ello, en el proceso de toma de decisiones hay mucha coincidencia, pues se presentan más similitudes que diferencias (Velázquez, 2003), y a principios de siglo, los temas por atender son necesariamente la migración y el narcotráfico.

En México la instauración del Plan Centinela, buscaba entre otras cosas: 1) vigilancia de las fuentes de energía ya sean eléctricas, nucleares y petrolera. 2) Vigilancia de las fuentes hidráulicas, presas, ríos y mares. 3) Vigilancia de instalaciones de comunicación terrestre y aérea, instalaciones de interés regional. 4) Vigilancia de las instituciones de carácter local como telefonías, comunicaciones satelitales y electrónicas (Rodríguez, 2008).

Con el objeto de proteger los sectores estratégicos del país, todo ello en armonía con la doctrina internacional de Estados Unidos después de 11-S. México tiene importantes zonas estratégicas que defender al ser objetos de su seguridad nacional, pero no tiene un plan de defensa que involucre esfuerzos diplomáticos, económicos y militares con los países de la zona, en especial con la frontera con Centroamérica y el Caribe, más que con el vecino del norte, a pesar de la existencia de acuerdos de índole militar con Belice y Guatemala. Por tanto, México ha enfrentado la pérdida de espacios geopolíticos en Centroamérica frente a Estados Unidos, y de la misma forma en el Caribe.

Cabe señalar, que desde principios de la década de 1990, los grupos económicos centroamericanos y las empresas transnacionales comenzaron una especie de integración, en la que la expansión de sus actividades comerciales produjeron importantes cambios, todo ello, auspiciado por Estados Unidos a cambio de la desmovilización de la izquierda armada, ya que las élites terratenientes accedieron a aceptar las instituciones políticas democráticas (Rodríguez, 2008); siempre bajo el respaldo y observancia de Estados Unidos más que de México, cuyo papel activo sólo fue así debido a la posibilidad de que la violencia en aquella región se trasladara a su territorio.

En efecto, a pesar de diversos instrumentos y convenios que corroboran la hipótesis de la presente investigación, son dos los mecanismos que permiten profundizar en el tema del acercamiento de Estados Unidos con México en materia de seguridad; por un lado la ASPAN, y por otro la Iniciativa Mérida. Una resultado de negociaciones durante el sexenio de Vicente Fox, y la otra en el de Felipe Calderón que se abordaran a continuación.

4.3.4 La securitización de las relaciones bilaterales

Los atentados terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre del 2001 (11-S) fue un hecho histórico sin precedentes que reorientó la política internacional, insertando el paradigma de la lucha contra el terrorismo internacional, sin considerar, que dentro del crimen organizado internacional, el terrorismo es una más de las esferas, entre las que se encuentra, el tráfico de personas y drogas. Tal hecho provocó que la Seguridad de la Patria, o bien *homeland security* pase a ser el principal punto de la agenda norteamericana, cuya discurso, entre otras cosas, definían a Al-Qaeda como central en la agenda del terrorismo y la principal amenaza a la seguridad internacional, y en Estados Unidos: la eminente guerra contra el terrorismo como condición fundamental y prioritaria de las relaciones de cooperación entre las naciones.

Cabe señalar que el TLCAN necesitaba renovarse en seguridad y defensa. Entre las primeras medidas en pro de la seguridad regional están los Acuerdos de las fronteras inteligentes 2001 y 2002; y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA). Sin embargo; el arraigado nacionalismo tanto en México como en Estados Unidos, han provocado un estancamiento de la cooperación en materia de seguridad bilateral (Benítez y Rodríguez, 2006).

El orden de las cosas se modificó después del 11-S; por un lado el acuerdo referente a las Fronteras Inteligentes que se firmó entre México y Estados Unidos en marzo del año 2002, provocando en el primero una intensificación de la seguridad en la Frontera Norte, se incrementó también la incidencia y participación del Ejército, y se proporcionó mayor protección a las zonas petroleras. No obstante, la cooperación en seguridad con Estados Unidos se intensificó en la década de 1980 en combate al tráfico de drogas, y es hasta 2001, con el 11-S, un cambio en el paradigma.

La política internacional de Estados Unidos se focalizó en ataques preventivos a países como Afganistán, debido a su entonces gobierno talibán que auspiciaba al grupo terroristas Al-Qaeda. La doctrina imperante sustentaba que mientras se reconozca que la mejor defensa es una buena ofensiva, también se está fortaleciendo la Seguridad de la Patria de América, protegiéndola y disuadiéndola de un posible ataque.

En el interior, se observó un rediseño institucional con la creación del Departamento de Seguridad a la Patria que sustituyó a la Oficina de Seguridad de la Patria en noviembre de 2001, se instauró el Comando Norte *-Northcom-*, defensa de Estados Unidos, Canadá, México y zonas del Caribe, modificándose todas las actividades de inteligencia. En el caso de los aliados, México y Canadá, la reacción en cuanto a defensa y seguridad aún era prematura a comparación de Estados Unidos (Benítez y Rodríguez, 2006). Los Acuerdos de Fronteras Seguras concibieron una incómoda realidad de la frontera entre México y Estados Unidos, ya que al limitar sólo a los bienes y personas legales, y legítimos, poder cruzar, y cerrarla a los que no lo son; plantearía dilemas a la seguridad fronteriza; conteniendo la migración ilegal y expandiéndose en algunos estados fronterizos de Estados Unidos el odio a los inmigrantes.

Si bien, la frontera del futuro quedará protegida mediante la cooperación internacional para elevar la participación de información de inteligencia y contrarrestar con más eficiencia las amenazas planteadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de inmigrantes y narcóticos, las plagas y enfermedades agrícolas. Lo anterior no implicaría una cooperación de Estados Unidos más allá de lo que es netamente su seguridad nacional.

Cabe mencionar que México y Canadá son los dos países que más colaboran con Estados Unidos, al compartir fronteras terrestres, para la protección de la seguridad de la patria; sin embargo, ninguno de ellos comparte la doctrina de acción preventiva contra el terrorismo, política internacional de Estados Unidos vigente después del 11-S. Hay una coordinación de Agencias en Estados Unidos y contrapartes en México y Canadá, producto de los intereses de estadounidenses y no los nacionales de cada Estado.

Benítez y Rodríguez, (2006, pp. 17 y 18) señalan que “(...) en esta frontera, para los mexicanos, siempre ha habido una indefinición entre lo que es la situación de seguridad de la frontera y la seguridad pública, sobre todo por el aumento del crimen organizado en ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros, donde cárteles del narcotráfico han logrado asentar casas de seguridad e incluso han corrompido a numerosas corporaciones policíacas, sobre todo en el ámbito local...”, situación que se reproducirá en otras áreas dentro del territorio nacional, antecedente inmediato de la declaratoria de guerra al iniciar el sexenio de Calderón.

Así, los objetivos de México con el Acuerdo de Fronteras Seguras son; garantizar el seguro y eficiente flujo de personas y bienes; mejorar la infraestructura fronteriza; y la coordinación de intercambio de información. La firma del Plan de Seguridad Fronteriza en 2004

se interpretó como la rectificación del Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera suscrito en junio de 2001, que en su conjunto, son elementos del acercamiento en seguridad entre México y Estados Unidos.

La seguridad de América del Norte en los primeros años del nuevo siglo es un rompecabezas en permanente construcción y negociación entre los tres socios; ya que poco a poco se está construyendo un sistema de seguridad de América del Norte que tiene como epicentro la protección de la patria en Estados Unidos. No obstante a la existencia de un enérgico papel de Canadá, ya que ha asumido que su aportación a la seguridad estadounidense está directamente vinculada a su propia seguridad, por lo cual ha consolidado su colaboración con las agencias de Estados Unidos y ha mantenido su status de relación bilateral especial, pero no es suficiente para permitir la instalación de misiles Balísticos en su territorio, y mucho menos en México.

Por la parte de México, éste da una amplia colaboración, de acuerdo con sus limitados recursos, pero sin generar respuestas institucionales similares porque se carece de una definición y proyecto propios de seguridad nacional, debido a que sus instituciones son débiles y por tanto, sólo reactivas en esta materia, por lo que en realidad, es tomado por sorpresa y pierde amplios espacios de negociación con sus socios del TLCAN. México podría aprovechar la coyuntura para hacer más eficientes sus instituciones de seguridad; al interactuar con Estados Unidos y Canadá, orientando los problemas trilaterales de seguridad como catalizadores de una mayor integración e institucionalización en América del Norte.

Sin embargo, el reto después del 11-S y el nuevo paradigma de seguridad nacional de Estados Unidos para con sus vecinos, es superar el bilateralismo dual, que es posible a largo plazo y que tuvo un importante paso en el año 2005 con la promulgación de la ASPAN. Bilateralismo dual porque así han funcionado las relaciones de Estados Unidos con sus vecinos, y es una forma de concebir el dichoso TLCAN que si bien ha intensificado el intercambio entre Estados Unidos y sus vecinos al norte y al sur, éstos últimos no han logrado consolidar una relación más formal.

No obstante, las condiciones en México distancian en extremo para ser parte de una América del Norte Unida, a diferencia de Canadá, él más propicio a la integración. En México y Estados Unidos hay muchos grupos nacionalistas que no pretenden dar el siguiente paso; además las instituciones en México son muy débiles, y causan desconfianza en Estados Unidos y Canadá;

el compromiso de México se reduce simplemente a la negativa de una alianza militar plena, pero si en el apoyo referente a asuntos humanitarios (Benítez y Rodríguez, 2006). Es decir, hay una cooperación en materia de seguridad regional, en extremo limitada.

4.3.4.1 La Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte

Las negociaciones internacionales ya no están tan dominadas por un número limitado de Estados poderosos, sino, cada vez más, se caracterizan por una gama amplia de organizaciones de la sociedad civil, las nuevas tecnologías de la información y los Estados emergentes en el mundo en desarrollo que exigen un lugar en elaboración de las políticas, en contraste con la función más tradicional de recepción de las políticas, y en el caso de América del Norte, la estructura del TLCAN es precaria, a comparación a la Unión Europea, (Ayres y Macdonald, 2009), como un primer instrumento de integración en América del Norte, aunque sea en la esfera económica y comercial.

El acontecimiento original que llevó a la ASPAN ocurrió en 2003 en el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos donde la razón, la necesidad práctica de mejorar la seguridad de Estados Unidos, prevaleció sobre la pasión, ir contra México y Estados Unidos por no haber apoyado la cruzada contra Iraq. Sin embargo, una vez consolidada la victoria de George W. Bush en 2004, fue un año más tarde cuando se sentaron las bases de un acuerdo trilateral en materia de Seguridad (Clarkson, 2009).

En efecto, en uno de los procesos trilaterales más reciente, que compete a la administración y estrategia en el sexenio de Fox respecto al tema de la política exterior *securitizada*, en particular a sus antecedentes; es la ASPAN entre los tres estados miembros del TLCAN, mismo que se ha resistido a la tendencia de un multilateralismo complejo y la expansión de oportunidades políticas, descentrado el proceso de las relaciones trilaterales –y bilaterales–; desplazando el centro de poder de toma decisiones a estructuras burocráticas renuentes a la rendición de cuentas democrática.

Hay que señalar que después de los acontecimientos del 11-S una potente red de actores políticos y económicos ha elaborado una visión estrecha del espacio económico y de seguridad posterior, a costa de otros actores de la sociedad civil. Ahí descansa que la “(...) restringida

estructura multilateral de oportunidades políticas en la región norteamericana, documentando la desigualdad de oportunidades de consulta que existe en la ASPAN y a la que tienen acceso las empresas, en contraposición con otros actores de la Sociedad Civil y del Poder Legislativo” (Ayres y Macdonald, 2009, p. 121)

El TLCAN fue un primer inicio para el surgimiento de una estructura de oportunidad política, con múltiples niveles que ha influido en la movilización regional de los actores de la sociedad civil en los tres Estados. En el proceso de la ASPAN parece diseñado adrede para limitar y tal vez hasta intervenir la tendencia, por muy incompleta que sea, hacia un multilateralismo norteamericano complejo, ya que se ha dado a conocer como una iniciativa extensiva entre los órganos ejecutivos de los tres Estados del TLCAN, en el seno de la cual se ha incluido a un grupo privilegiado trilateral de dirigentes corporativos (Ayres y Macdonald, 2009).

La ASPAN está diseñada para mitigar los intereses de seguridad de Estados Unidos después del 11-S en las fronteras del norte y sur, misma que fue promovida por mexicanos y canadienses para lograr que los intereses estadounidenses en materia de seguridad no condujeran a la restricción de su acceso, ya sea por México o Canadá, al mercado interno ya conquistado con el TLCAN. Entonces, ¿fue diseñado el proceso de la ASPAN para atenuar el surgimiento de múltiples niveles de oportunidades políticas?, o, ¿Es la ASPAN un mecanismo para reducir las oportunidades políticas internas tradicionales de debate de la sociedad civil y su influencia en el seno de las instituciones políticas? Lo cierto es que va más allá de una necesaria regulación de las relaciones derivadas del TLCAN con carácter democrático, es uno de los mecanismos que sienta el precedente para el surgimiento de un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, entre México y Estados Unidos.

En efecto, la Agenda para la seguridad en el marco de la ASPAN, contempla entre otras cosas; “(...) 1) instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bioprotección; 2) mejorar la protección de infraestructura e implementar un modelo común de respuesta ante emergencias; 3) instrumentar mejoras en la seguridad aérea y marítima, hacer frente a amenazas extrarregionales y ampliar las alianzas en materia de información e inteligencia, 4) implementar una estrategia que agilice el movimiento fronterizo a fin de aumentar la capacidad instalada para mejorar el movimiento legítimo de personas y mercancías en las fronteras” (Derbez, 2006, p.15).

Los aspectos que envuelve la ASPAN son; “(...) a) instrumentar estrategias comunes en materia de seguridad fronteriza de viajeros y bienes; b) mejorar la protección de la infraestructura

crítica e instrumentar criterios comunes de respuesta ante emergencias, c) intensificar y modernizar la seguridad aérea y marítima; d) mejorar los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia. Observando la preocupación estadounidense por su frontera, y en efecto, de la seguridad en México. Sin embargo, añade el autor que la ola de violencia desatada en México desde 2005 ha sido un factor para la concertación de la Iniciativa Mérida” (Chabat, 2009, p.27).

Ambos autores identifican que los objetivos de la ASPAN son promover el crecimiento económico, la competitividad y la seguridad de la región de Norteamérica con un enfoque trilateral, pero orientado, principalmente, a liberar de amenazas terroristas a los flujos migratorios y al comercio de bienes en general; esta establece una vinculación entre prosperidad y seguridad, entendiendo por la primera, crecimiento económico a través de la productividad y competitividad.

Finalmente, los objetivos de la ASPAN pretendían, entre otras cosas, la creación en el 2010 de una comunidad de América del Norte que incremente la seguridad, la prosperidad y la oportunidad, con parámetros que se definen por un arancel externo común, y un perímetro externo de seguridad, dentro del cual el movimiento de personas, productos y capital debe ser legal, ordenado y seguro (Benítez y Rodríguez, 2006). Que coincide con las teorías de integración regional basadas en ejemplos tales como la Unión Europea o del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

No obstante, en la Cumbre de los Líderes de América del Norte, surgida en vez primera en Waco, Texas en 2005 con la creación de la ASPAN, en 2009 fue realizada en Guadalajara, observando un cambio modesto “...la reunión demostró que el proyecto político que surgió con el TLCAN enfrenta desafíos considerables, al tiempo que las oportunidades que ofrece la integración económica y social en la región estadounidense siguen siendo desaprovechadas” (Studer, 2009, p. 9).

La Declaración de Guadalajara definió una agenda de trabajo de los tres países, Canadá, Estados Unidos y México para los próximos años, donde predominaron elementos de continuidad, aunque se hizo explícita la desaparición de la ASPAN como marco de dialogo trilateral, se recuperaron muchos de los proyectos que fueron desarrollados bajo el cobijo de la competitividad, cuyo aspecto novedoso fue el menor énfasis relativo a los asuntos de seguridad, a pesar de que en el plano bilateral hubieron más avances, y en el trilateral, el acento fue en trabajar conjuntamente el combate al crimen trasnacional.

Desde los ataques terroristas del 11-S, la seguridad de las fronteras nacionales y la guerra contra el terrorismo se han convertido en el eje de la política exterior de Estados Unidos, aún con el actual presidente demócrata. Para México, la guerra contra el narcotráfico, declarada por el entonces presidente Calderón, también ha dominado su gestión; y la Iniciativa Mérida es una nueva forma de cooperación que se gesta a finales del siglo XX cuando la relación bilateral se narcotizó (Studer, 2009) y una vez que el TLCAN y la ASPAN no fueron suficientes para que Estados Unidos alcance su principal objetivo de política exterior con México: mantener su estabilidad política y económica.

4.3.4.2 La Iniciativa Mérida

Thomas Kuhn plantea que los paradigmas son modelos o patrones generalmente aceptados por la sociedad que, duran cierto tiempo, proporcionan soluciones específicas a problemas particulares. Para considerarse un paradigma, tiene que existir consenso sobre el fenómeno pero no necesita explicar todos los hechos que se puedan confrontar en él. El nuevo paradigma de cooperación entre Estados Unidos y México, la Iniciativa Mérida, es suficiente para considerarse como tal (Prado y Velázquez, 2009).

Las organizaciones criminales al ocupar espacios de poder del Estado han provocado que tanto el Gobierno y la Sociedad cuestionen los retos en materia de seguridad que se afrontan en el nuevo siglo. Ante la polarización política del proceso electoral del año 2006, y la postura de los simpatizantes de izquierda; Calderón en busca de la legitimidad como presidente, declaró la Guerra contra el Crimen Organizado, y en efecto, todos los mecanismos y recursos del Estado fueron alineados a la estrategia de la nueva administración.

En es en ese contexto donde se inscribe la Iniciativa Mérida, concebida como el ejercicio de cooperación en seguridad entre Estados Unidos y México más importante en la historia de las relaciones bilaterales de ambos países, ya que marca una nueva etapa de la relación bilateral que ha caracterizado a la sólida relación que existe entre ambos países (Prado y Velázquez, 2009). Desde la perspectiva del gobierno mexicano, éste mecanismo representa un nuevo paradigma de cooperación porque, en primer lugar, logra que Estados Unidos reconozca abiertamente su corresponsabilidad en el problema del narcotráfico; en segundo lugar, México ha conseguido que

el gobierno de Washington aporte recursos económicos para el combate al tráfico ilícito de drogas. La Estrategia de Estados Unidos con sus vecinos ha sido a través del bilateralismo dual, instrumentando un plan de seguridad con cada uno, y no uno de alcance regional. Negociar por separado, para que una vez que sus vecinos vean resultados, se convenzan o lo rechacen.

Es en octubre de 2007, Felipe Calderón y George W. Bush, entonces presidentes de México y Estados Unidos respectivamente, anunciaron un programa de colaboración para combatir el narcotráfico y el terrorismo, denominándolo “Iniciativa Mérida”, al ser la ciudad en dónde ambos mandatarios gestaron el nuevo paradigma de cooperación en seguridad (Chabat, 2009). La pregunta inmediata a la Iniciativa Mérida era saber si su vigencia y alcance sería suficiente para consolidar la cooperación en seguridad.

La amenaza terrorista latente desde el 11-S y el incremento de la violencia en México han sido los elementos más identificables ante tal anuncio; además, modificaciones legales en Estados Unidos sobre la *homeland security*, los Acuerdos de Fronteras Seguras y la propia ASPAN son otros mecanismos que incidieron en la promulgación de la Iniciativa Mérida. Otro paso en materia de seguridad fue en 2005 cuando en Waco, Texas, se anunció la creación de la ASPAN, que junto otros instrumentos anteriormente identificados, fueron suficientes para que el entonces presidente de México, Vicente Fox lanzara: “(...) una estrategia de combate al narcotráfico que se centró en el arresto de los líderes de importantes cárteles de droga, así el desequilibrio de fuerzas del crimen organizado condujo al país en una serie de enfrentamientos entre los cárteles de la droga, en especial, a un enfrentamiento entre el Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa que disputaban la plaza de Nuevo Laredo; todo ello en un contexto de incremento potencial de la violencia en 2005, 2006 y 2007; la violencia se ha manifestado en asesinatos y secuestros, y más que es una ciudad fronteriza, la violencia vivida por los ciudadanos estadounidenses” (Chabat, 2009, pp. 26 y 27).

Lo anterior permite identificar que la estrategia del combate al narcotráfico como producto de un alineamiento con Estados Unidos en materia de seguridad regional, o bien, binacional, tiene su génesis en el sexenio de Fox; sin embargo, debido a la polarización electoral y ante el incremento heredado de la violencia, es en el sexenio de Calderón en dónde se utiliza como bandera nacional. En efecto, el operativo “México Seguro” en junio de 2005, en el sexenio de Vicente Fox, puede considerarse como una primera declaratoria formal de Guerra contra el crimen organizado, especialmente, a los narcotraficantes.

Por si fuera poco, los otros instrumentos de cooperación en materia de seguridad, y debido al contexto interno previamente analizado en el capítulo anterior, a escasos días de asumir la presidencia, el operativo de combate frontal al narcotráfico se expandió a otras entidades federativas; postura que fue aplaudida y celebrada en Estados Unidos, sentando las bases para formalizar un acuerdo de cooperación en materia de seguridad que sea admisible para la situación de México, contemplándose la inclusión de Centroamérica en un marco de seguridad regional, siendo el combate al tráfico de personas, drogas y armas, así como de las propias organizaciones criminales, los objetivos del nuevo proyecto.

No obstante a la estrategia implementada y aplaudida en Estados Unidos, los efectos de la misma en México, lejos de disminuir la violencia y el entonces estado de las cosas, fue contraproducente tanto para el gobierno en turno en la contienda electoral del año 2009 y en la presidencial de 2012. Para el propio Estado que se ha visto debilitado ante las fuerzas, tácticas y estrategias del Crimen Organizado, “(...) la Iniciativa Mérida incluía una ayuda en equipo para México de 1,400 millones de dólares durante tres años, así como una cantidad adicional para Centroamérica de 50 millones de dólares para el primer año, lo cual confirmaba la óptica regional del gobierno de Estados Unidos en este plan de apoyo a México” (Chabat, 2009, p. 29).

La Iniciativa Mérida implicó un impulso a la modernización de las instituciones de seguridad mexicanas, dado que en el marco de las negociaciones, fue la insistencia del Senado de Estados Unidos que optó por la inclusión de un reporte del Departamento de Estado de que los gobiernos receptores de la ayuda, no estaban involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos y que en caso de que lo fueran, los responsables sean llevados ante la justicia.

Tiempo más tarde, en junio de 2008 el Senado de Estados Unidos rectificó finalmente a la Iniciativa Mérida que incluyó un apoyo de 50 millones de dólares para México en el primer año. Las discusiones más nacionalistas fueron en México debido a que grupos políticos comparaban a la nueva cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos con el “Plan Colombia” en dicho país sudamericano, pero en México, la cooperación se centró en el otorgamiento de ayuda para apoyar las labores de inteligencia y para modernizar el funcionamiento organizativo de las agencias de seguridad. El presupuesto otorgado se divide en los siguientes rubros: 1) combate al narcotráfico, al terrorismo y seguridad fronteriza, 2) Seguridad pública y aplicación de la ley, 3) Construcción institucional y Estado de Derecho;

además, propone: la provisión de equipo de inspección no intrusivo, colaboración en la reducción de la demanda de drogas, apoyo al registro nacional de Policía del Sistema Nacional de Seguridad Pública, apoyo al Instituto Nacional de Migración, asistencia en materia penal, modernización de laboratorios, modernización financiera (Chabat, 2009). Además de esfuerzos en realizar una reforma judicial y la revisión de Códigos penales.

Estados Unidos siempre ha desconfiado de las instituciones policíacas mexicanas, “(...) las cuales están involucradas en actos de corrupción, esta desconfianza recurrente en la cooperación antidrogas con México se reflejó durante las últimas tres décadas en ayuda antidrogas estadounidense muy reducida en comparación con otros países latinoamericanos productores o de tránsito. [En contraste], (...) la Iniciativa Mérida representa un cambio histórico en los patrones de cooperación antidrogas entre, y sugiere que la tradicional desconfianza del gobierno estadounidense hacia el gobierno mexicano en esta materia ha disminuido de manera considerable” (Chabat, 2009, pp. 32 y 33). Cabe destacar que ante la renuncia de personajes importantes de instituciones policíacas que fueron vinculados con la corrupción y las drogas, no impidieron el apoyo a la iniciativa, ni de George W. Bush o del actual presidente Barack Obama en la lucha contra el narcotráfico.

Dentro de los alcances y límites de la Iniciativa Mérida, ésta representa un cambio histórico en materia de cooperación, pero no supone un deslinde por parte del Estado de atender el narcotráfico, sino más bien, es un apoyo en la lucha. Pero en una interpretación muy radical, México cedió soberanía en un asunto particular y ha provocado diversas críticas. Lo cierto es que en el contexto actual, el combate al narcotráfico implica el uso de la fuerza pública y las fuerzas armadas, además de las tecnologías, para el éxito se requieren de otros aspectos que obedecen más, a factores internos como lo es el combate a la corrupción y la impunidad.

La inclusión de Centroamérica forma parte de la concepción regional de seguridad que pretende auspiciar Estados Unidos para Norteamérica al sur del Río Bravo, identificando como las elites en el poder en aquel país, y especialmente en México, han identificado el problemas de las drogas como una amenaza mayor, capaz de desestabilizar al Estado, y la adopción de la Iniciativa Mérida ha logrado ser aceptada por la clase política y la opinión pública mexicanas, dejando en un segundo plano las tradicionales reticencias nacionalistas.

4.3.4.3 Seguridad y soberanía en la Iniciativa Mérida

La Democracia en México ha sido debilitada por los llamados actores ilegales, poderes fácticos, grupos de presión y estructuras mafiosas, el negocio del narcotráfico ha escalado a México, dado que los actores locales transformaron su papel y se volvieron los dueños y monopolizadores para establecer un mercado incipiente de cocaína en el país del norte, calculados entre 2 y 3.5 millones de personas, provocando que los cárteles mexicanos se volvieran en las organizaciones criminales más poderosas de América Latina desde finales de los años noventa del siglo XX, y especialmente en México, a principios del siglo XXI, (Benítez y Rodríguez, 2009).

La Iniciativa Mérida es un nuevo marco de cooperación, anunciado oficialmente en octubre de 2007, está fincado en el principio de responsabilidad compartida y destinado a combatir el tráfico de drogas y de armas, así como la violencia que genera el crimen organizado; las dimensiones del combate al crimen organizado, en palabras del entonces presidente Felipe Calderón, es que éste busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso, son ellos o nosotros.

Las nuevas condiciones de la cooperación en materia de seguridad responden a los cambios en el contexto internacional, ya que después de la amenaza del comunismo; es el terrorismo internacional, la principal preocupación de Estados Unidos; pero para América Latina, el narcotráfico se ha convertido en la principal amenaza. Identificando que la verdadera inseguridad proviene del interior de las naciones latinoamericanas; la inseguridad pública, el aumento de la criminalidad y el tráfico de drogas que en conjunto forman parte del Crimen Organizado, mismo que es solapado por el Estado a través de la corrupción, y su naturaleza transnacional tiene como principal obstáculo la soberanía de los Estado-Nacionales. En efecto:

(...) al transformar la política de cooperación con América Latina, abandonando *de facto* el terrorismo, sustituyéndolo por el crimen organizado – al ser una amenaza real y estar presente en todos los países sin distinción, aunque con distintas formas– se abre una puerta a las relaciones más realistas. La nueva amenaza está en todos lados, corrompe todo y justifica una nueva política integral de cooperación. El problema se presenta en la cúspide de la pirámide, sobre todo con los grandes cárteles de narcotraficantes y sus dirigentes, pues son realmente limitadas las capacidades

de los gobiernos para enfrentarse a la amenaza. [Por tanto](...) la Iniciativa Mérida es el primer experimento de cooperación hemisférica de estas características. Se distingue del Plan Colombia, pues en éste se agregaba la lucha contra la insurgencia y el paramilitarismo, fenómenos no existentes en México (Benítez y Rodríguez, 2009, p. 40).

No obstante, el narcotráfico debe ser visto como un problema transnacional de seguridad nacional; al caer los carteles colombianos y los bolivianos; los mexicanos se fortalecieron y se volvieron en los dueños del negocio, y en un plano más reducido, los operativos en una región de México, ha provocado que el crimen organizado se desplace hacia otras regiones que antes carecían altos índices de criminalidad. Así con la Iniciativa Mérida se va a recibir más asistencia en un año que el total de los últimos doce, por ejemplo, “(...) entre 1996 y 2009, México ha recibido 1, 204, 376,881 dólares de asistencia en seguridad y la defensa, de los cuales el 70% corresponde a los años 2008 y 2009” (Benítez y Rodríguez, 2009, p. 42).

México es concebido como tránsito de los flujos de drogas, por el Caribe, el Centro y por el Pacífico, las toneladas de drogas llegan hacia Estados Unidos, estimándose que alrededor de 300 mil armas cruzan la frontera de forma ilegal, y al compartir con la droga, las mismas rutas de tráfico, los territorios por donde cruzan se convierten en motivo de disputa, y por otro lado el control del Estado, provocando una serie de eventos que han convergido en el incremento de la violencia que es medido por el número de ejecuciones. Sin mencionar el operativo “Rápido y Furioso” en México por parte de las agencias estadounidenses para controlar la distribución de armas, haciéndose público su fracaso en el año 2011.

Al respecto, la estrategia del gobierno de Felipe Calderón contra el narcotráfico se basa en el uso de la fuerza a través de las instituciones militares y de seguridad pública, cuyos efectos y resultados de acuerdo a informes del gobierno de Estados Unidos como de poca eficiencia, al no ser capaces de evitar que las organizaciones de narcotraficantes, ocupen ya, la agenda de seguridad nacional, al ser consideradas la principal amenaza nacional.

Ahora bien, dentro de la Iniciativa Mérida, por cooperación en seguridad se entiende transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático, así como intercambio de información y programas de capacitación, es decir, México podrá tener acceso a un paquete de ayuda que le permita fortalecer sus capacidades operativas para combatir a los carteles del narcotráfico que existen en el país, en el que los costos los asume el gobierno mexicano.

El avance en materia de cooperación ha experimentado un importante cambio, pero aún es insuficiente para el tipo y la dimensión de la amenaza que caracteriza al crimen organizado. La dinámica del narcotráfico es transnacional y requiere de acciones con los mismos alcances, por ende, los gobiernos nacionales tienen que avanzar todavía hacia la convergencia de sus entramados jurídicos, por un lado, y el fortalecimiento de todas las instituciones que tienen relación directa e indirecta con él. Por otro lado, la implementación de mecanismos que en México se han impulsado desde el Ejecutivo Federal, para que exista una coherencia entre la política interna y externa, siendo la estrategia de Calderón el eje de esa articulación.

Cabe señalar que la aprobación de la Iniciativa Mérida fue un reto para el Congreso mexicano debido al nacionalismo arraigado de ciertos actores políticos que vieron amenazada la soberanía nacional. Chanona (2009, p. 56) señala que “(...) es menester destacar la labor del Congreso mexicano para lograr que el Ejecutivo Federal hiciera pública la información sobre la Iniciativa Mérida y para llegar a consensos con los legisladores estadounidenses en dos temas fundamentales: la necesidad de enfrentar el problema del narcotráfico de manera conjunta y que se eliminaran los condicionamientos que vulneran la soberanía mexicana”.

En México el dilema de la seguridad nacional se ha renovado, y se sustenta en el combate al crimen organizado, especialmente en el combate frontal al narcotráfico en la administración de Felipe Calderón, a diferencia de los países norteamericanos han identificado una serie de amenazas comunes de carácter transnacional, interdependiente y provenientes del exterior, por lo que la agenda se ha centrado en el combate al terrorismo y al tráfico de drogas y armas, así como a la protección de las fronteras vía el establecimiento de los mecanismos de fronteras inteligentes.

En el caso de México, los acuerdos de seguridad con Estados Unidos continúan enfrentando resistencias soberanistas y se han enfocado a dos temas fundamentales: a) la seguridad de la frontera a través del mecanismo de fronteras inteligentes, de programas de cooperación que venían operando desde la década de los noventa entre municipios de la frontera norte de México con condados del sur de Estados Unidos –como el caso de Tijuana-San Isidro– y en el marco del grupo de Trabajo sobre seguridad y Cooperación fronteriza de la Comisión Binacional. b) La cooperación en la lucha contra el narcotráfico, que tomó un nuevo impulso bajo la administración del entonces presidente Felipe Calderón, convirtiéndose en el eje de las relaciones bilaterales (Chanona, 2009).

Así, la perspectiva mexicana en torno a la seguridad nacional y regional claramente se ha endurecido, abandonando paulatinamente el discurso multidimensional y orientando todos sus esfuerzos a la llamada guerra contra el narcotráfico, lo que ha inducido el uso de las fuerzas armadas en el combate frontal a los cárteles de droga. El narcotráfico se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad, la gobernabilidad democrática y la estabilidad política en México.

La lucha de los narcotraficantes ha transitado de la disputa por el control de las rutas, a las del territorio en la medida en que el país se ha convertido también en un mercado importante. Por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales en materia de combate al narcotráfico, Estados Unidos reconoció el carácter interdependiente de esta amenaza: al mismo tiempo acepto que se trata de un tema de responsabilidad común que incluye aspectos como el consumo al interior de su territorio y el tráfico de armas hacia México, (Chanona, 2009), tal es la certeza, que en diversas ocasiones se ha escuchado a los altos políticos en el país del norte que la seguridad en México forma parte de su *homeland security*.

En México el papel del Legislativo en materia de política exterior se centró tradicionalmente en la ratificación de acuerdos internacionales del país, conforme a sus atribuciones constitucionales. Sin embargo, la transición democrática ha acompañado también el ejercicio del Legislativo en materia de relaciones internacionales, a través de una activa participación en el seguimiento y evaluación de las acciones de política exterior, así como el ejercicio de la diplomacia parlamentaria.

Además de transparentar el proyecto de la Iniciativa Mérida, el Congreso de la Unión insistió en tres temas fundamentales: 1) Las facultades constitucionales en materia de seguridad nacional otorgaban al Congreso la potestad de dar seguimiento y vigilancia a los programas y transparentar y los recursos provenientes de Estados Unidos, fueran estos materiales o de capacitación. 2) Al ser encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados debía conocer a cabalidad las partidas y recursos que serían parte de la Iniciativa, exhortando al Ejecutivo a transparentar la información en el proyecto de presupuesto de 2008. 3) El cuestionamiento del ejecutivo por excluir al Congreso del acuerdo, mientras que en Estados Unidos, el Legislativo desempeñó un papel determinante en la aprobación de la Iniciativa y, paradójicamente, era en aquel país donde se reconocía la importancia de la

participación de los Congresos para impulsar nuevos canales de cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional (Chanona, 2009).

Las bancadas de los partidos políticos manifestaron diversas posiciones respecto a la Iniciativa Mérida. Lógicamente el Partido Acción Nacional mostró su total apoyo al Ejecutivo; el Revolucionario Institucional mantuvo ciertas precauciones y críticas al igual que el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza. Las posiciones más encontradas y debatibles fueron la de los partidos llamados de izquierda; Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia; asumiendo un papel nacionalista criticaron a la Iniciativa Mérida como una intromisión de Estados Unidos a la soberanía de México y otros argumentos afines más. En resumen, las peticiones hechas por el congreso de Estados Unidos fueron consideradas como afectivas a la soberanía nacional y fueron modificadas muchos apartados del proyecto.

Por tanto, las negociaciones y el cabildeo entre ambos Congresos coincidieron en que el tema de la Iniciativa Mérida y la lucha contra el crimen organizado generó importantes coincidencias entre los legisladores de ambos países. Además, tanto unos como otros reconocieron el importante papel que el poder Legislativo desempeña, tanto en la negociación como en el seguimiento de la instrumentación de este tipo de acuerdos.

Fue así, como en junio de 2008 la Cámara de Representantes aprobó la versión final de la Iniciativa Mérida, mostrando cambios sustanciales en el lenguaje y respecto a los condicionamientos unilaterales al incorporar la consulta al gobierno de México por parte del Departamento de Estado para realizar sus informes correspondientes a los Comités Legislativos. Finalmente, “(...) la lucha contra el narcotráfico emprendida por el gobierno de Felipe Calderón junto al interés del gobierno de Estados Unidos de apoyarla vía la Iniciativa Mérida, pueden dar un nuevo impulso a la construcción de la Comunidad de Seguridad Norteamericana. Pero centrarse en el caso particular del narcotráfico conlleva al riesgo de mantener la bilateralización de las relaciones, al tiempo que los temas de la agenda de seguridad y la cooperación para el desarrollo quedaran relegados” (Chanona, 2009, p. 74). La prioridad a los temas de seguridad ha dejado en olvido otras cuestiones en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos. El más importante, la situación de los millones de mexicanos indocumentados en territorio estadounidense.

4.3.4.4 La política exterior y la Iniciativa Mérida

Históricamente la relación entre México y Estados Unidos ha oscilado entre el conflicto y la cooperación dado que el gobierno de Washington siempre ha tratado de proyectar sus objetivos e intereses hacia su vecino del sur. Cuando México no comparte los mismos objetivos, y las percepciones sobre los problemas de interés son disímiles, entonces la relación puede tender hacia el conflicto. Cuando hay coincidencia, ambos coexisten en un ambiente de cooperación. En efecto, la seguridad de su frontera sur ha sido la máxima prioridad de la política exterior estadounidense con México. En esa agenda los principales temas son: blindar las fronteras ante posibles ataques terroristas y la lucha contra el crimen organizado, especialmente en lo que refiere al narcotráfico, (Schiavon y Velázquez, 2009).

Después de la guerra fría, el tema del narcotráfico se convirtió en la peor amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, y después del 11-S, el eje principal de la relación entre Washington y México ha sido la Seguridad. Se *securitizó* la relación entre ambos países. Así, la iniciativa Mérida se concibe como es un instrumento de cooperación binacional que tiene como principal objetivo la cooperación bilateral para el combate al narcotráfico y las organizaciones criminales transnacionales ligadas al mismo.

En la línea de la cooperación y el conflicto en materia de seguridad entre México y Estados Unidos se remonta históricamente en 1848, con la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo, antecedente de la colaboración formal en materia de seguridad fronteriza entre ambas naciones. Los temas centrales en materia de seguridad hasta antes del siglo XX se focalizaron en la incursión de grupos indígenas de un territorio a otro, en contraste con la etapa de la Revolución Mexicana, en donde la relación bilateral se caracterizó por ser conflictiva debido a las invasiones y a las intervenciones directas en los asuntos internos de México y que a pesar de ello, ambos gobiernos pudieron colaborar en un tema vital para el nuevo régimen revolucionario: la venta de armas a grupos rebeldes mexicanos; con posterioridad, los principios establecidos en la Constitución de 1917 marcaron una nueva fase de conflicto con Estados Unidos (Schiavon y Velázquez, 2009).

Fue hasta la década de 1980, cuando el gobierno mexicano empezó a considerar el tema de la seguridad como prioritario dentro de su política exterior, en principio derivado de los

conflictos armados en Centroamérica. México buscó incrementar la seguridad de su frontera sur, debido al creciente flujo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos; al incremento en el tráfico de armas en el sur y sureste del país, convirtiéndose así, en el tema en asunto de seguridad nacional.

Es en aquella época cuando México y Estados Unidos identificaron al narcotráfico como problema de seguridad nacional; sobre todo, la creciente penetración del narcotráfico en los órganos policiales y a la cuestionada impartición de justicia en México que empezó a preocupar seriamente a Estados Unidos. Por tanto, el tema del narcotráfico empezó a ser un asunto significativo de la política exterior, especialmente en la agenda bilateral con el vecino del norte. La desconfianza en aquel entonces es debido a que el gobierno mexicano es corrupto y que funcionarios gubernamentales estaban coludidos en el narcotráfico; dicho tema permanece en la agenda bilateral con Estados Unidos, y en el sexenio de Calderón ocupó el nivel más alto de las negociaciones.

Las polarizadas elecciones del año 2006, la crisis de legitimidad de Felipe Calderón y el aparente fraude electoral, son elementos que pusieron en duda la legitimidad del presidente. Por tanto, éste decidió realizar acciones contundentes con un propósito dual: aumentar su legitimidad y prever mayor seguridad en el país. La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado fue la alternativa que eligió el nuevo mandatario, así Felipe Calderón estableció como su máxima prioridad el tema de la seguridad nacional desde el inicio de su mandato, relegando a la política exterior a un lugar secundario, con un perfil bajo, en comparación con su antecesor.

En los primeros meses de la administración de Calderón, la política de exterior se enfocó en reconstruir los desaciertos de Fox. En un mayor acercamiento a América Latina, especialmente con países con los que se habían suscitado conflictos diplomáticos: Cuba, Venezuela, Bolivia. Una estrategia importante fue el acercamiento a los países gobernados por la Izquierda, con el objeto de ganarse a los adeptos internos.

En el tema de política exterior, no se definieron directrices claras a seguir. Incluso pareciera existir mayor continuidad en materia de política exterior con respecto a las administraciones del PRI que con el gobierno de Fox: se observa una política exterior que mira básicamente hacia América Latina y el resto del mundo. Los asuntos externos se convierten en prioridad cuando éstos buscan apuntalar los temas de seguridad nacional. Es en este contexto que se inscribe la Iniciativa Mérida. México le ha dedicado mucho al tópico de la lucha contra el

narcotráfico y el crimen organizado. Hubo un perfil bajo por parte de México en la relación bilateral con Estados Unidos ya que no hubo acercamientos importantes de alto nivel en los primeros meses del sexenio. Tampoco se llevó a cabo la reunión anual de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, otrora mecanismo fundamental para discutir los temas de interés binacional. Quizás debido a lo debilitado que salió G. W. Bush como presidente de Estados Unidos (Schiavon y Velázquez, 2009).

En la actual administración, el tema de seguridad ha sido priorizado en la relación bilateral, desplazando otras esferas como lo es la Migración. Y debido al TLCAN, los temas comerciales y financieros no fueron atendidos enérgicamente, hasta después de la crisis financiera de 2008-2009. Observamos una relación cercana en términos de seguridad.

De la Iniciativa Mérida tenemos que diversos grupos externaron opiniones críticas al respecto. Ya que pensaban que se estaba militarizando la lucha contra el narcotráfico y que ello traería violaciones a los Derechos Humanos. En Estados Unidos, los grupos conservadores opinaban que Washington no debía apoyar al gobierno mexicano, que se caracterizaba por ser corrupto y violador de derechos humanos.

Observamos que una posición menos idealista del gobierno de México y más abierta a la colaboración con Estados Unidos, fue un factor clave que impulsó la iniciativa Mérida. Una política exterior más pragmática de parte de los dos países permitió una cooperación más amplia en materia de seguridad nacional. Al inicio del sexenio no hay una estrategia clara en política internacional, pero la Iniciativa Mérida es considerada el éxito más importante en materia de Relaciones Internacionales. Pero es claro que la Iniciativa Mérida no es el mecanismo que permitiera la victoria total en la guerra contra el narcotráfico, ya que es solamente un elemento que ayudará a reducir y controlar de manera más eficaz el problema. El tema del narcotráfico tanto en Estados Unidos como en México tiene retos importantes de cara al futuro cercano.

Se tiene que pensar en la posibilidad de despenalizar el uso de ciertas drogas para que el asunto ya no sea un negocio para los cárteles. Lo más importante es reducir las tres principales consecuencias del narcotráfico: la violencia, la penetración del Estado y el problema de la Salud Pública, (Schiavon y Velázquez, 2009). Pero tal idea va en contra del régimen prohibicionista de Estados Unidos sobre las drogas ilegales a principios del siglo pasado, por tanto, tienen que cambiar esa postura sobre las mismas para que los países afectados por el tráfico de drogas puedan hacer lo mismo.

4.3.4.5 La nueva estrategia de cooperación en materia de seguridad

La creciente propensión de varios Estados de promover su seguridad nacional mediante estrategias de cooperación internacional con países aliados, a fin de que a través del esfuerzo conjunto, se multipliquen para alcanzar los objetivos deseados. Se ha formado poco después del 11 de septiembre de 2001 (11-S), Hay un entorno permeado por la multiplicación e intensificación de tradicionales y nuevos elementos de inseguridad entre los que destacan el terrorismo, el crimen transnacional organizado, el narcotráfico, varios gobiernos nacionales han activado novedosos y cada vez más ambiciosos programas de cooperación exterior, en el sentido de que esta colaboración se ha destacado por promover la seguridad del Estado, muchas veces por encima de la seguridad de las personas (Prado y Velázquez, 2009).

Hablamos de un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad que es un avance importante en torno a la institucionalización de la cooperación bilateral en este ámbito de acción, o como un ejercicio convencional de asistencia estadounidense, cuya novedad consiste meramente en la magnitud de apoyo presupuestal. La postura de Barack Obama al respecto señala que el nuevo paradigma de cooperación fue adoptado por la nueva administración sin mayor complicación. En ese sentido, los mecanismos de la Iniciativa Mérida han sido trasladados a las instancias mexicanas, principalmente en “especie” para la lucha contra el narcotráfico. Cabe señalar que en declaraciones diversas, la administración Obama ha reiterado que México es un tema de seguridad interna (Prado y Velázquez, 2009).

Los autores señalan que el problema del narcotráfico es previsible que crezca en los siguientes años. A pesar de los cortes partidistas en los gobiernos, tanto de México y Estados Unidos, tendrán que establecer los mecanismos necesarios para disminuir los efectos negativos del narcotráfico. Añaden que es claro que existe una interdependencia en el asunto y que solamente las soluciones bilaterales o multilaterales serán las correctas, por ello, la perspectiva es que la cooperación bilateral se mantenga en niveles aceptables para ambos países.

La Iniciativa Mérida no debe ser un fin en sí mismo, sino como un medio o una estrategia de política exterior y cooperación internacional que contribuya a enfrentar uno de los mayores problemas a los que el gobierno y sociedad mexicanos encara en la actualidad: la creciente inseguridad y vulnerabilidad humana del estado mexicano. En efecto, este nuevo paradigma de

cooperación en materia de seguridad se presta a un análisis más complejo, y en la presente investigación, es evidencia suficiente para señalar que forma parte de los mecanismos que *securitizan* la política exterior, corroborando la hipótesis planteada, al identificarse el aparato doctrinario de la “política exterior *securitizada*”.

4.4 Diagnóstico y propuestas de la futura política exterior

A diferencia de las ciencias naturales, en donde las teorías, hipótesis y predicciones tienen cierta exactitud, al ser el investigador ajeno al fenómeno que estudia, en las ciencias sociales, incluida la política exterior, el alcanzar esas deducciones implica un trabajo sin precedentes, en donde el uso de autores clásicos es necesario, de otros escritos e interpretaciones que junto con los hechos empíricos contribuyen a la formación de conocimiento. En la presente investigación se ha argumentado que la necesidad de un proyecto de política exterior a largo plazo, es necesario, para prever que las necesidades nacionales sean satisfechas.

La realidad internacional es dinámica, los hechos, fenómenos y procesos inmersos en ella responden a una serie de variables de índole política, económica, social, cultural, entre otras, cuyo impacto está en función de la capacidad de reacción del Estado. Desde la óptica de la política internacional, o bien, la política exterior, el papel del Estado en esa realidad internacional es central, y dependiendo del paradigma desde el cual se trata el análisis es necesario y fundamental.

El Estado y sus elementos básicos constitutivos –soberanía, territorio, población, leyes y gobierno- no pueden permanecer exentos de la realidad internacional, debe ser partícipe de ella, y es a través de un determinado comportamiento, mismo que refleja un determinado interés. Dado que el Estado es un ente imaginario, los artífices del diseño y ejecución del comportamiento exterior de cada Estado son diversos y ello depende de la carta constitutiva de cada Estado.

En efecto, la atención a lo externo es primordial para el Estado, para la elite gobernante encargada del diseño y ejecución de la política exterior, misma que debe traducir las necesidades nacionales a través de objetivos específicos (Velázquez, 1999), y en consecuencia, una determinada estrategia. Sin embargo, a falta de una estrategia en específico, o bien, ante la ausencia de elementos definitorios de un proyecto a largo plazo; ambas son circunstancias que

simplemente deterioran y entorpecen el comportamiento hacia el exterior de un determinado Estado.

En un breve diagnóstico de la política exterior se identifica al tema de la seguridad como prioritario después de la coyuntura mundial originadas por el 11-S, en donde las otras formas de interacción de México; con Canadá, Europa, América Latina, Asia y, ante organismos internacionales, entre ellos la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y la OEA es reducida a comparación con otros Estados, cuyas dimensiones se asemejan a México (Herrera-Lasso et alli, 2006).

A principios del siglo XXI se percibe un nuevo quehacer internacional de Estados Unidos a través del llamado “dominio universal preventivo” (Lozoya; 2006); y el surgimiento de nuevos actores como lo es la Unión Europea; la desaparición de otros, tal es el caso de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y el empoderamiento de otros muchos, como China, India y Japón. Todo ello en un contexto donde la política exterior es influenciada por tres elementos significantes; el modelo de desarrollo, el tipo de régimen y el contexto externo, además de identificar una brecha entre los cambios políticos, referenciado del nacionalismo revolucionario, y lo económicos, motivados por el pragmatismo económico que influyen en las decisiones internacionales (González, 2006).

De la misma forma, se identifican los elementos que detonan el cambio y la continuidad de la política exterior; los alcances y límites de la apertura económica, y sus secuelas, y por otro lado, la democratización de la política exterior y sus respectivas consecuencias, y por tanto, los grandes déficit en lo interno, ya sea en la esfera de los fenómenos políticos, económicos o sociales; que tienen su repercusión en el exterior.

La ausencia de una estrategia de política exterior hace débil al Estado, esta debe rescatar los principios doctrinarios del siglo pasado, y adecuarlos a la realidad actual, focalizándolos en el debate de seguridad, el problema migratorio y la creciente competitividad internacional, entre otros elementos que forman parte de los retos inmediatos en materia de política exterior (Herrera-Lasso; 2006), ya sean económicos o en materia de seguridad.

Sin embargo, ¿Existe una política económica internacional de México?, en virtud de su historia y la interacción de los procesos económicos, la necesidad de consolidar la política económica internacional a los modelos de desarrollo nacional es una tarea que merece la atención de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dado que las oportunidades de crecimiento y

competitividad son tangibles, y los espacios de acción son múltiples ya que “...la encrucijada de 2006 para México obliga a hacer una revisión de dónde nos encontramos y hacia dónde vamos” (Suarez, 2006, p. 358).

En lo referente a seguridad nacional, fundamental en reflexiones de política exterior e internacional, ya que la política de seguridad nacional es propia del Estado, por ello su legitimidad y legalidad, sin embargo; países como México no están exentos de recibir cierta injerencia de otros Estados, en especial de EE.UU, en la formulación de los objetivos y ejes de la seguridad nacional. En un sentido estricto, Tello (2006) identifica cinco esferas de acción que interaccionan con ella: la seguridad pública, la seguridad económica, la seguridad política, la seguridad ecológica y la protección civil; y en el caso de la relación con Estados Unidos, la migración y fronteras son temas que se enmarcan en los temas de seguridad nacional, a los que el Estado debe enfrentar de forma racional, en virtud del contexto interno y de la dinámica observada en la cambiante realidad internacional.

La ausencia de una estrategia a largo plazo de la política exterior puede considerarse como opinión de autores que la han documentado, o bien, una forma de criticar la mala ejecución del Estado durante los sexenios panistas. Sin embargo, la necesidad de una estrategia a largo o mediano plazo en política exterior es una realidad que los sexenios siguientes deben contemplar, dado que la inexistencia de una estrategia, o bien de elementos definitorios de las mismas, son señales de debilidad por parte del Estado, y de su espacio de acción frente a situaciones que debe enfrentar. En el caso de México, se observa una serie de elementos que podrían darle el carácter de país determinante en la política internacional, sin embargo no lo es, dado que las contrariedades y conflictos internos, no han sabido sincronizarse con los ocurridos en el exterior, y menos aún, la elite nacional gobernante, le ha quedado a deber, en muchos sentidos (político, económico, social, etcétera), a la sociedad mexicana.

4.5 Conclusiones preliminares

En este último capítulo se ha analizado la política exterior de México durante el sexenio de Felipe Calderón; identificando a la política exterior *securitizada* y al nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos, a propósito de los hechos y eventos que se

suscitaron en el contexto interno e internacional. Se abordó de forma general las relaciones interamericanas y las propuestas de los ejes a seguir para la política exterior en la nueva administración, así como la necesidad de un plan o estrategia de la misma a largo plazo.

En efecto, al analizar la política exterior en el sexenio 2006-2012, éste último tuvo un debatible comienzo, a propósito de las reñidas elecciones, el contexto de inseguridad en el país y la mala ejecución de la política exterior en la administración foxista. Lo importante es que desde el sexenio anterior los mecanismos que condujeron a la *securitización* de las políticas en México se justificaron con la amenaza que representaba el narcotráfico, y con la estrategia Federal estudiada en el capítulo anterior, lo lógico era articular a la política exterior a la misma.

Si bien en el PND 2007-2012 se encuentra explícito el proyecto nacional de Calderón para México, en él son imprescindibles dos importantes cuestiones para la investigación realizada. Por un lado el sentido que cobró la seguridad y la influencia en los diversos campos de acción que se propuso la administración calderonista. Y por otro, en referencia a la política exterior y los objetivos que aún conservan la esencia economicista, comprobando de esa forma la existencia, o bien, origen de la política exterior *securitizada*.

De los nuevos objetivos de política exterior, éstos se han alineado a la estrategia federal que implica la *securitización* del Estado, debido en parte a la Guerra contra las Drogas que se defendió, respaldo y justificó durante toda la administración de Calderón. En el análisis de los PND de las anteriores administraciones poco se pudo interpretar. Sin embargo, en virtud de los elementos que caracterizaron a la política exterior en el sexenio de Calderón se pudieron identificar los nuevos objetivos de política exterior que si bien buscan alcanzar los objetivos estructurales, generales, los cambios son en los coyunturales o prioritarios.

En el análisis de los mismos fue evidente como la estrategia ha dado prioridad a la *securitización*, siendo suficiente para la investigación, afirmando la existencia de una política exterior *securitizada*.

En el proceso interno del diseño de la política exterior siempre estuvo presente la incidencia de otros Estados en los gestores, la elite nacional gobernante. Cosa que se justificó con el nuevo paradigma de cooperación entre Estados Unidos y México a través de la Iniciativa Mérida y otros mecanismos que coinciden en la hipótesis de una América del Norte Unida.

A lo largo de éste capítulo se ha señalada la incidencia de Estados Unidos en las relaciones interamericanas, desde la exportación de sus grandes doctrinas sobre democracia y Libre

Mercado y hasta el paradigma de contención del Crimen Organizado, o bien, a partir del 11-S la política internacional contra el terrorismo. Lo cierto es que dentro de los procesos internacionales en el siglo XXI, la formación e integración de una América del Norte cobra más sentido.

El TLCAN y la ASPAN son mecanismos de cooperación que si bien han acercado a México, Estados Unidos y Canadá en el ámbito de lo económico-comercial y en *securitización* respectivamente, lo cierto es que aún falta mucho para consolidar una homogenización en otras esferas, como el paradigma que representa la Unión Europea. En ese sentido, el nacionalismo y el desarrollo histórico de los países de América del Norte han tenido tantas incidencias y desencuentros, y más en el caso de México y Estados Unidos.

Estados Unidos y México en 2007 inauguraron la Iniciativa Mérida, nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, el llamado TLCAN plus, cuyo objetivo fue auspiciar a México en su estrategia contra el crimen organizado. Es nueva forma de cooperación represento la aprobación de Estados Unidos del gobierno de Calderón para la estrategia que se desarrolló durante toda su administración. En efecto, la estrategia federal junto con la Iniciativa Mérida son dos elementos suficientes para sustentar la política exterior *securitizada* en formación.

Finalmente el capítulo concluyo con propuestas de los expertos y opiniones acerca de la política exterior en el sexenio inmediato; en donde se identifica ese acercamiento en materia de seguridad con Estados Unidos; y por otro lado, la necesidad de diversificar las relaciones internacionales con otros Estados.

CONCLUSIONES GENERALES

El objetivo principal de la presente tesis fue analizar la relación existente entre la guerra contra el crimen organizado emprendida por el gobierno de Felipe Calderón, y la política exterior durante su gestión, particularizando en la identificación de los objetivos. La hipótesis planteada al principio de este documento fue que los nuevos objetivos de política exterior corresponden a la actual orientación de las políticas de seguridad pública en México. Aunque el carácter economicista aún está presente en la política exterior, la lucha contra el narcotráfico está determinando la conducción y características de las relaciones internacionales de México.

Por tanto en los capítulos se ha analizado a las variables que dan pie al desarrollo de la tesis. En el primero se caracterizó a la política exterior; en el segundo el proceso histórico de la política exterior de México, en el tercero se analizó el combate al narcotráfico y en el cuarto se estudió la política exterior *securitizada*. Aunado a la investigación se abordaron otros tópicos pertinentes en la investigación, mismos que complementaron la investigación, entre ellas: el cambio y continuidad de la política exterior, el régimen internacional prohibicionista de drogas, la regionalización de Norteamérica, las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, por mencionar lo más importantes, cuya pertinencia fue necesaria para la corroboración de la hipótesis planteada.

En efecto, el primer capítulo sobre los aspectos de la política exterior se abordó el diseño de esa acción del Estado a través de los diversos componentes teóricos que la justifican y la ponen en acción. En el segundo se identificaron las tendencias y orientaciones que ha tenido en su desarrollo histórico, así como los diversos textos que la caracterizan como principista o doctrinaria, o bien, economicista. En este capítulo se describió a las grandes orientaciones que independientemente del contexto interno, siempre se supeditó al *status quo* del sistema internacional.

Una política exterior doctrinaria que se sustentaba en el derecho internacional y en una serie de principios que pretendían reafirmar la independencia y soberanía del Estado mexicano. La cual ha sido el producto de un pasado histórico de grandes reveses y pérdidas territoriales, así como de intromisiones e intervenciones extranjeras, superada la guerra civil en la segunda década

del siglo XX. La posterior instauración del sistema político mexicano junto al nuevo régimen proveyó a México la estabilidad interna a base del autoritarismo de las elites nacional, auspiciados por el Partido Oficial, y claro, apoyo del gobierno de Estados Unidos.

Una política exterior economicista que pretendía reivindicar el estado de las relaciones económicas en el interior del país, derivado de los cambios en sistema internacional; la desarticulación del Estado de bienestar, la apertura económica; la liberación de mercados, y otras situaciones propias del llamado neoliberalismo fueron los elementos que desde el exterior influyeron en la política interna para flexibilizar los intercambios internacionales, y dar pie de esa forma, a la apertura económica, y con posterioridad a la política, todo ello en las últimas décadas del siglo XX.

Una política exterior *securitizada*, cuyo origen, de acuerdo a la presente investigación, es a partir del sexenio analizado. Debido en parte, a la estrategia de contención al narcotráfico y al nuevo paradigma de cooperación con el principal aliado, socio comercial, y demás, Estados Unidos. Cabe señalar, que aún en los principios de política exterior, el carácter economicista está presente, cosa que se analizó en el último capítulo.

El tercer capítulo sobre la política de seguridad en México se analiza el impacto de la estrategia del Gobierno Federal en la realidad política de México, y se supone como aquel elemento que caracteriza a la política exterior *securitizada*, ya que dicha estrategia hizo que la elite nacional en el poder utilizara mecanismos de política exterior para justificarla, y auspiciarla. El desarrollo del este capítulo implicó el origen del conflicto con las drogas y la doctrina internacional prohibicionista de Estados Unidos, el desarrollo histórico en México y sus respectivas particularidades, así como las fases que ha tenido. Se analiza la realidad del fenómeno en el presente siglo y las acciones y decisiones más destacables por las administraciones de Calderón y Vicente Fox.

En perspectiva se ofrece al lector una serie de interpretaciones sobre la política seguridad pública en México, la cual de acuerdo a Human Rights Watch (2013) fue durante el sexenio de calderón, de poco más de 60 mil personas. Se concluye añadiendo el paralelismo entre la política de seguridad pública y la política de seguridad nacional. Esa similitud entre una y otra es el elemento que da pie a señalar la incidencia de la lucha contra el narcotráfico en la política exterior, corroborando la hipótesis planteada en la investigación.

Finalmente, el cuarto capítulo abordó la política exterior *securitizada*, cuyos elementos en el sexenio de Calderón han sido más evidenciables, además de la estrategia en materia de seguridad, otros elementos como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y la Iniciativa Mérida corroboran el comportamiento *securitizado* del Estado mexicano. Lo anterior junto con otros elementos y paradigmas, como la integración de América del Norte.

Es evidente, por tanto, el inicio de una nueva tendencia de la Política exterior de México, la cual obedece a la *securitización*. Tal postura ha provocado un mayor acercamiento con Estados Unidos, y si además, no existe un proyecto a largo plazo de política exterior, la tendencia habrá de focalizar las relaciones bilaterales, concretando y formalizando cada vez más la relación con Estados Unidos. Como bien se señaló en el tercer capítulo, la idea de la desaparición del Estado mexicano, además de atentar con los objetivos esenciales de la política exterior, pareciera utópica.

Sin embargo, tal afirmación surgió debido al paradigma del Estado Fallido por la incidencia del Crimen Organizado; más no contemplo que las teorías sobre la integración de América del Norte junto al nuevo paradigma en materia de Cooperación, pareciera hacer más visible, una unión con el vecino del Norte. La idea de lo anterior es debatible y amerita otro trabajo de investigación. No obstante, la literatura latinoamericana ya ha predicho a través de sus textos fantasiosos, entre otras cosas, el aumento de la criminalidad en México, especialmente en la frontera con Estados Unidos, debido en parte, al tráfico de drogas y de armas, así como la formación del Estado Supranacional de América del Norte (Volpi, 2009).

Por tanto, la política exterior *securitizada* fue una realidad en el sexenio de Felipe Calderón, los elementos de la misma han sido desarrollados a lo largo de los capítulos de la presente tesis. Corresponde a los teóricos y expertos en el tema contribuir, o no, a la afirmación de la hipótesis que dio origen a esta investigación, o en su defecto, proponer alternativas a lo expuesto. Al final, lo importante es contribuir, de una forma u otra, a la generación de conocimientos acerca de la incipiente realidad social.

REFERENCIAS

- Antal, E. (2004) “Debates sobre la guerra contra el terrorismo” en: *Cuadernos de América del Norte, n. 1*, México, D.F., Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Astorga, L. (2010) “Vivir con el Narco” en *Revista Nexos* en línea, publicado el 5 de enero de 2010, consultado el 1 de diciembre de 2012, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72967>
- Ayres, J. y Macdonald, L. (2009) “Siempre la misma canción: el papel de la Sociedad Civil en el proceso de la ASPAN” en: *Revista Mexicana de política exterior* 87, México, D.F., Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores, octubre 2009.
- Benítez, R. y Rodríguez, A. (2009) “Iniciativa Mérida, Seguridad, Nacional y Soberanía” en: Prado, J. y Velázquez, R. (2009) *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, México, D.F., SITESA, UNAM.
- Benítez, R. y Rodríguez, C. (2006) “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN” en: *Frontera Norte*, año/Vol. 18, número 035, Tijuana, México, Colegio de la Frontera Norte, enero-julio.
- Borja, A. T. (1992) *Documento de trabajo 3. Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cabra Y., J. (1996) *Seminario de política exterior*, México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Calleros, J. (2010) “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México” en: *Revista Mexicana de política exterior*, número 88, febrero 2010, México, D.F., Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores.
- Chabat, J. (2009) “La iniciativa Mérida y la Relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida” En: Prado, J. y Velázquez, R. (2009), *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, México, D.F., SITESA, UNAM.
- Chabat, J. (2010) “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del Narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en: Alvarado, A. y Serrano, M. (coordinadores) (2010) *Los Grandes problemas de México v. 15. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, D.F., El Colegio de México.

- Chabat, J. (2012) “La seguridad nacional en México: diagnóstico y propuestas” en: Schiavon, J. y Velázquez, R. (2012) *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas*, México, D.F., Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C.
- Chacón, S. (2008) *La Relación entre México y los Estados Unidos (1940-1955). Entre el conflicto y la cooperación*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Chanona, A. (2009) “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano” En: Prado, J. y Velázquez, R. (2009) *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, México, D.F., SITESA, UNAM.
- Cisneros, J. (2010) “El cáncer del narcotráfico y la militarización de la seguridad pública” en: *El Cotidiano*, número 161, mayo-junio, 2010, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Clarkson, S. (2009) “¿Existe América del Norte? En: *Revista de política exterior*, número 87, octubre 2009, México, D.F., Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D.F., El Autor.
- Covarrubias, A. (2010) *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo IX, Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Curco, F. (2010) *La Guerra Perdida. Dos ensayos críticos de la política de combate al crimen organizado, 2006-2010*, México, D.F., Editorial Coyoacán.
- Delgado, G. (2007) *Historia de México, de la Era revolucionaria al sexenio del cambio*, México, D.F., Quinta Edición, Editorial Pearson Prentice Hall.
- Derbez, L. (2006) “La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional,” en: *Cuadernos de América del Norte n. 6*, México D.F., Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Díaz, L. (1983) *Historia de las Relaciones Internacionales de México*. México, D.F., Editorial Porrúa.
- El Universal (2010a) “Exhibe reporte de EU un Cisen ineficaz” en El Universal Online, publicación del día 04 de diciembre de 2010.
- El Universal (2010b) “Ironizan ‘dramático fracaso de Calderón para unificar a AL’”, en El Universal Online, publicación del día 4 de diciembre de 2010.
- Fernández, R. (1995) "La política exterior ante la modernización económica salinista", en: Fernández, A., y Rubio, L. (Editores) (1995) *México a la hora del cambio*, México, D.F., Editorial Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

- Gamboa, C. y Valdés, S. (2005) *Lineamientos constitucionales de la política exterior de México. Estudio teórico conceptual, de antecedentes constitucionales, planes de gobierno, derecho comparado, iniciativa de reforma al artículo 89 constitucional, entre otros, y de reforma del Estado*, México, D.F., Documento preparado por la División de Política Interior de la Cámara de Diputados.
- Gámez, A. (2005) “Factores de cambio en política exterior” en *Revista CIDOB D’ Afers Internacional*, Número 69, Barcelona, España.
- Garzón, L. (2009) “25 años de política exterior de México. Carta de navegación para un país a la deriva” en: *El Cotidiano*, Vol. 24, Núm. 156, julio-agosto, México, D.F. Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Gómez, F. (1992) *Teoría del Estado*, México, D.F., Editorial Diana.
- Gómez, R. (2001) “La actual política exterior de Estados Unidos” en: Gómez, R., Márquez, C. y Pérez, G. (Coordinadores) (2001) *Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, Volumen I, México, D.F., Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México.
- González, G. (2006) “Bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia” en: Herrera-Lasso, L. (Compilador) (2006) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. (1993) *Historia de la Secretaria de Relaciones Exteriores*, México, D.F., Secretaria de Relaciones Exteriores.
- Hakim, P. (2008) “La agenda latinoamericana del próximo presidente de Estados Unidos” en: *Foreign Affairs en español*, vol. 8, número 2, México, D.F., 2008, ITAM,
- Hasam, S. (1997) “Reseña de ‘el tercer vínculo: de la historia del caos a la militarización’ de Carlos Fazio”, en: *Revista de Política y Cultura*, Primavera, número 008, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana.
- Herrera-Lasso, L. (2006) “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo” en: Herrera-Lasso, L. (Compilador) (2006) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Herrera-Lasso, L., González, G. y Pellicer, O. (2006) “Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico” en: Herrera-Lasso, L. (Compilador) (2006) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Human Rights Watch (2013) *Los desaparecidos en México*, Washington D.C., Estados Unidos, El Autor.
- Jiménez, N. (2004) “Implicaciones de la securitización en América desde la particularidad colombiana” en *Revista Investigación y Desarrollo*, diciembre, año/vol. 12, número 002, Barranquilla, Colombia, Universidad del Norte.

- Levy, C. (2009) “Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012” en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, vol. LI, Número 205, enero-abril, 2009, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lozoya, J. (2006) “El mundo al inicio del siglo XXI: un panorama político” en: Herrera-Lasso, L. (Compilador) (2006) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Maureen, M. (2010) “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, en: *Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia*, México, D.F, CASEDE, Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos.
- Maúrtua, O. (2012) *Bitácora Interamericana*, Lima, Perú, Fondo Editorial de la Universidad Tecnológica del Perú.
- Mendoza, A. (2004) “Seguridad Nacional en México: las herencias de la Administración Fox” en: *El Cotidiano*, enero-febrero, año/vol. 19, número 123, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Merke, F. (2008) *Identidad y política exterior en la teoría de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Documento de trabajo para el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.
- Montero, J. (2012) “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública” en: *Perfiles Latinoamericanos*, número 39, enero/junio 2012, México, D.F., p. 7-30.
- Morales, C. (2011) “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia” en: *Revista de Ciencias Sociales*, N°50, Julio, Agosto y Septiembre, Madrid, España, Universidad Complutense.
- Navarrete, J. (2012) “Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011” en: *Revista CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, Número 8/15, enero-mayo de 2012, Monterrey, México, Instituto Tecnológico de Monterrey.
- Ojeda, M. (1986) *México: El surgimiento de una política exterior activa*, México, D.F., Secretaría de Educación Pública.
- Olmo, R. (1992) *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.
- Piñeyro, J. (2009) “La Seguridad Nacional Implícita” en: *Revista el Cotidiano*, vol. 24, núm. 156, julio-agosto, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.

- Poder Ejecutivo Federal (1995) *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, D.F., Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Poder Ejecutivo Federal (2001) *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, México, D.F., Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Poder Ejecutivo Federal (2007) *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*, México, D.F., Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Prado, J. y Velázquez R. (2009), *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, México, D.F., SITESA, UNAM.
- Ramírez, M. y Ruiz, A. (2010). “La política exterior de México: breve evaluación de los últimos 3 años”, en *Agendas, Bien Común*, junio número 186, México, D.F., Fundación Rafael Preciado.
- Rodríguez, A. (2008) “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, en: *Revista Enfoques*, primer semestre, año/vol. VI, número 008, Santiago de Chile, Chile, Universidad Central de Chile.
- Sandoval, J. (2000) “Militarización, Seguridad Nacional, Seguridad Pública” en: *Revista Espiral*, Mayo/agosto, año/vol.6, número 018, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara.
- Schiavon, J. y Velázquez, R. (2008) “El 11 de septiembre y la relación de México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la Agenda?” en: *Revista Enfoques*, año/vol. VI, número 8, Santiago de Chile, Chile, Universidad Central de Chile, primer semestre.
- Schiavon, J. y Velázquez, R. (2009) “La iniciativa Mérida en el Marco de la política exterior de Felipe Calderón y la Relación México-Estados Unidos” En: Prado J. y Velázquez, R. (2009), *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, México, D.F., SITESA, UNAM.
- Schiavon, J. y Velázquez, R. (2012) *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas*, México, D.F., Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C.
- Seara, M. (1985) *política exterior de México*, México, D.F., Editorial Harla.
- Serrano, M. (2007) “México: narcotráfico y gobernabilidad” en: *Revista Pensamiento Iberoamericano*, número 1, 2da época, 2007/2, Madrid, España, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Shultze-Kraft, M. (2008) “Narcotráfico en América Latina, un nuevo consenso” en: *Revista Política exterior*, n° 126, nov/dic 2008, Madrid, España, Estudios de política exterior.
- Studer, M. (2009) “¿Hacia la consolidación de América del Norte? En: *Revista de política exterior*, número 87, octubre 2009, México, D.F., Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores.

- Suarez, D. (2006) "Política económica y política exterior: hacia una política económica internacional" en: Herrera-Lasso, L. (Compilador) (2006) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tello, J. (1997) "El control del Narcotráfico: operaciones estrategias e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría" en: Aguayo, S. y Bailey, J. (Coordinadores) (1997) *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, D.F., Siglo XXI editores.
- Tello, J. (2006) "Seguridad Nacional y política exterior: espacios para la acción" en: Herrera-Lasso, L. (Compilador) (2006) *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Tirado, A. (2007) "La política exterior de México cardenista hacia la segunda república española. El caso del exilio republicano en México: ¿Cooperación ideológica o interés pragmático?", *Tesis doctoral en Relaciones Internacionales e Integración Europea*, Barcelona, España, Universidad de Barcelona.
- Vallés, J. (2007) *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, España, Editorial Ariel.
- Velázquez, R. (1999) *Introducción al Estudio de la política exterior de México*, México. D.F., Editorial Nuestro Tiempo.
- Velázquez, R. (2002a), *Factores, Bases y Fundamentos de la política exterior Mexicana*, México, D.F., Editorial Plaza y Valdez.
- Velázquez, R. (2002b) "El proyecto de política exterior de Vicente Fox ¿Cambio o Continuidad? En: Velázquez, R. (2002), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o Continuidad?* México, D.F., Editorial Plaza y Valdez Editores.
- Velázquez, R. (2003) "Las políticas exteriores de Estados Unidos y México: una perspectiva comparada" en: Gómez, R., Márquez, P. y Pérez, G. (2003) *Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, volumen 2, México, D.F., Estados Unidos y América Latina, Centros de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Velázquez, R. (2005) "El proyecto de política exterior de Vicente Fox ¿Cambio o Continuidad?" en: Velázquez, R. (2005) *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o Continuidad?*, México, D.F., Editorial Plaza y Valdez.
- Velázquez, R. (2010) "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?" En *Revista de Relaciones Internacionales* número 108, septiembre-diciembre de 2010, México, D.F., Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Vélez, S. (2000) “Globalización y Narcotráfico: El dúo dinámico de la posguerra fría” en: *El Cotidiano*, marzo-abril año/vol. 16, número 100, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
- Vélez, L. (2008) “La lucha contra el crimen organizado como dilema para el Estado de Derecho. Aproximación a una alternativa” en: *Jurídicas*, vol. 5, núm. 2, julio-diciembre, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Universidad de Caldas.
- Villalobos, J. (2010) “Doce Mitos de la Guerra contra el Narco”, en *Revista Nexos* en línea, publicado el 1 de enero de 2010, consultado el 1 de diciembre de 2012, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72941>
- Villalobos, J. (2012) “Los nuevos mitos de la guerra contra el Narco” en *Revista Nexos* en línea, publicado el 1 de enero de 2012, consultado el 1 de diciembre de 2012, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102505>
- Volpi, J. (2009) *El Insomnio de Bolívar*, México, D.F., Editorial Debate.

