

# *Bajo la Mirada del Halcón*

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes  
*Editor*



FLACSO-Chile

© 2004, Fuentes, Claudio, editor.  
Inscripción N° 141.490, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269.  
Vitacura, Santiago de Chile.  
Teléfono: 290 02 00  
Fax: 290 02 63  
www.flacso.cl

327 Fuentes, Claudio, ed.  
F954 Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos -  
América Latina post 11/09/2001. Santiago, Chile,  
FLACSO-Chile, 2004.  
260 p. Serie Libros FLACSO-Chile.  
ISBN: 956-205-1491-9

RELACIONES INTERNACIONALES / POLÍTICA EXTERIOR  
/ MULTILATERALISMO / POLÍTICA DE SEGURIDAD /  
AMÉRICA LATINA / AMÉRICA CENTRAL / CARIBE /  
ESTADOS UNIDOS

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o  
electrónicos, incluidas las fotocopias,  
sin permiso escrito del editor.

Esta publicación es posible gracias al aporte de  
Open Society Institute.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

© Fotografía portada: Juan Aguirre Castro, [jeac616@esfera.cl](mailto:jeac616@esfera.cl)  
Diseño portada y Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*  
Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*

Se terminó de imprimir esta  
PRIMERA EDICIÓN,  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en agosto de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

“Unilateralismo radical” y América Latina

*Francisco Rojas Aravena*

9

## ESTADOS UNIDOS Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

*Claudio Fuentes*

19

Multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post 11 de Septiembre: ¿Ha habido algún cambio?

*David R. Mares*

51

## VISIONES SUBREGIONALES

Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de Septiembre

*Ignacio Labaqui*

65

Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio

*Fernando Bustamante*

93

La región Centroamericana

*Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero*

135

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	167
---	-----

## MIRADAS NACIONALES

México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre <i>Raúl Benítez Manaut</i>	191
---	-----

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia <i>Antonio Aranibar</i>	205
--	-----

El caso colombiano <i>Fernando Cepeda</i>	221
--	-----

Impactos de los cambios de la política exterior estadounidense en la región. Análisis de casos. Cuba <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	229
--	-----

## CONCLUSIONES

Paradojas de la hegemonía <i>Claudio Fuentes</i>	243
---	-----

ACERCA DE LOS AUTORES	257
-----------------------	-----

# *Miradas nacionales*

# México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

## MÉXICO: SUS DESAFÍOS INTERNOS

Con el nuevo gobierno de Vicente Fox, a partir de diciembre del año 2000, se superó la larga etapa de autoritarismo dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien gobernó México de 1929 al 2000. En relación con Estados Unidos, la relacional bi-nacional es cíclica, teniendo etapas de gran cooperación y otras de conflicto, compleja y multi-temática, pues prácticamente todos los asuntos de las agendas de política interna de ambos países tienen efectos en el vecino. Los dos países son intensamente nacionalistas y orgullosos de su identidad, y en ambos se tienen percepciones de desconfianza, de una relación *suma cero* donde la buena relación se ve afectada por los intereses. En México se ve a Estados Unidos como una super-potencia que quiere poseer y expandir su dominio a todo México, a lo que hay que ponerle una barrera anti-imperial. Para eso es el nacionalismo mexicano, arraigado en la población, las elites políticas, los empresarios, los militares, los académicos y la prensa. En Estados Unidos se ve a México como incapaz de superar problemas crónicos de pobreza, corrupción, empleo, etcétera.

Con el cambio de gobierno, México transita a la democracia, pero ello no significa la superación de todos los problemas del país, muchos de los cuáles se le atribuyen a Estados Unidos. Este es sin duda el éxito más notable logrado por la elite política mexicana: atribuir a otros las responsabilidades por las incapacidades y deficiencias propias y que la población lo crea. Por ello, muchas reformas no se dan porque se piensa en la ambición de los inversionistas foráneos: está paralizada la reforma energética, la fiscal, la eléctrica, etcétera. En el nivel político, la democracia es débil y presenta muchas fisuras: el conflicto de Chiapas está "congelado" en su solución, lo que implica que no se vea salida para el pro-

blema para la representación de las comunidades indígenas; la reforma del Estado no se ha dado en el nivel de la seguridad, defensa y política exterior; el Congreso por un lado es débil, no tiene capacidades de control del poder ejecutivo ni atribuciones de vigilancia de políticas públicas, pero por otro lado es fuerte, tiene capacidad de veto total al presidente. Los gobernadores de los 32 estados cada vez son más autónomos y, al igual que el Congreso, tienen gran capacidad de veto.

El gobierno de Fox por lo anterior está paralizado. La economía no sucumbe, entre otras cosas porque tiene mecanismos de "flotación" automáticos, entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el flujo de remesas de los mexicanos que viven en Estados Unidos (que superan los 10 mil millones de dólares anuales) y las ventas de petróleo (beneficiadas por la crisis internacional después del 11 de septiembre), pero tampoco tiene capacidad de incrementar el crecimiento del PIB, pues se necesitan las reformas fiscal, energética y eléctrica. Si al presidente se le ocurriera la idea de vender activos de la empresa más grande de América Latina, PEMEX, seguramente tendría que renunciar inmediatamente, la opinión pública la prensa y el Congreso lo derrumbarían por intentar "vender" el país (como le sucedió al presidente Sánchez de Lozada en Bolivia). El Congreso, renovado a partir del 1 de septiembre de 2003, está configurado de tal manera que no se puedan tomar decisiones sin que sean vetadas: está controlado por tres partidos políticos, con mayoría del anterior partido dominante PRI, seguido por el partido del presidente, Acción Nacional (PAN), y en tercer lugar por la izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Entre el PRI y el PRD hay una estrecha alianza nacionalista, por esto no se puedan modificar los "principios de la política exterior" de no intervención, respeto a la soberanía de los Estados, privilegio del derecho internacional para la solución de diferendos, etcétera. Esto también explica la posición mexicana en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el 2002 y 2003, como se verá más adelante. El presidente Fox administra el Estado pero no conduce al país a los objetivos que originalmente se trazó en su campaña electoral de cambio en el año 2000.

Comparado con otros países de América Latina, en México hay una gobernabilidad de "sobreviviencia" para que no haya crisis, pero no hay capacidad de encontrar fórmulas de consenso para implementar las urgentes reformas para modernizar la economía y el Estado. Por ello, Fox gobierna con una legislación del pasado (Constitución de 1917), con una elite política del pasado, con principios apropiados para el si-

glo XX, pero des-adaptados para el XXI, como los de política exterior. La balanza política no puede dar un viraje ni a la "izquierda" ni a la "derecha", por lo que las relaciones con Estados Unidos se mueven en ese estrecho marco de la cooperación, condicionadas por fuerzas nacionalistas, y muchas veces determinando la relación las situaciones de conflicto por encima de las de cooperación positiva. La opinión pública sobredimensiona los conflictos en la relación con Estados Unidos, y no le pone atención a la agenda positiva que existe entre los dos países, que también es muy amplia. Analizar estas dos agendas, la positiva y la negativa es el propósito de este análisis.

## CINCO MITOS EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS 2000-2003

En las relaciones México-Estados Unidos hay dos agendas, la de conflicto y la de cooperación. Ambas son importantes y las dos determinan la dinámica zig-zag de la relación de dos vecinos cuyas asimetrías son inmensas, sobre todo en indicadores de poder nacional. En los últimos diez años, desde la firma y entrada en vigor del TLCAN (1993-1994), se pensaba que una relación intensa por ser frontera pero muy distante en lo político, iba a mejorar de la noche a la mañana producto de la intensificación espectacular del comercio bi-nacional. Este es el primer mito. El segundo correspondía a la naturaleza del régimen político autoritario mexicano (1929-2000), pues se pensaba que con el solo cambio de partido en el gobierno, automáticamente iba a mejorar la relación México-Estados Unidos sólo porque el presidente nuevo, Vicente Fox, proviene de un partido de centro-derecha, Acción Nacional (PAN), y sus antecedentes laborales se remontaban a la gerencia en México de una corporación transnacional, la Coca Cola. Este argumento simplista tenía otro detrás de él, que como el régimen político mexicano está fuertemente centralizado, el presidente con sus decisiones podía cambiar el rumbo estratégico de las políticas, sobre todo la exterior, la de defensa y la de seguridad. El tercer mito deviene de la nueva agenda de la relación México-Estados Unidos. George W. Bush declaró al inicio de su mandato en enero de 2001, con una gran molestia canadiense mediante, que la relación más importante de Estados Unidos era con México. Rompiendo las tradiciones de la política estadounidense, de que el primer mandatario extranjero en tener una reunión bilateral siempre era el canadiense, Bush se reunió con Vicente Fox en

febrero de 2001 en el rancho San Cristóbal, Guanajuato, fue su primer viaje al exterior y elevó las expectativas de los mexicanos sobre esa espectacular relación positiva a nivel presidencial. La agenda de esa reunión fue: migración, cooperación antinarcoóticos, el tema del ambiente en la frontera, por la escasez de agua, y continuaron mostrándose diferencias en dos asuntos: la relación con Cuba, y las negociaciones del ALCA, pues para México, si ya se tiene el TLCAN, para que se necesita el ALCA, si se le van a abrir mercados a otros países que pueden ser competencia para los productos mexicanos. El cuarto mito es creer que solo con la buena relación personal presidencial, los problemas están superados. México creyó que podía plantear a Estados Unidos la “enchilada completa” migratoria, a esto se le denomina el “sueño de Castañeda”. Los que conocen el sistema político de Estados Unidos y la forma como se diseñan las leyes en el Congreso, sabían que era imposible lograr un acuerdo migratorio integral como lo sostuvo el canciller Castañeda, secundado por el presidente Fox. El Congreso de Estados Unidos, antes y después del 11 de septiembre, era y es profundamente nacionalista, y el cambio de leyes de migración es un proceso lento, complejo y difícil de cabildeo (cosa que México no hizo). Además, hay que tener en cuenta que de los 280 millones de habitantes que tiene Estados Unidos, 33 millones son nacidos en el extranjero, y entre ellos hay de 10 a 12 millones de mexicanos, de los cuáles son indocumentados entre 3 y 4 millones, siendo los mexicanos la más grande comunidad de extranjeros en Estados Unidos. El quinto mito le corresponde a las percepciones equivocadas de los estadounidenses. Pensaron que con el cambio de gobierno en México el nacionalismo había sido acorralado de muerte y que la doctrina de principios de política exterior iba a sucumbir. Se pensaba en una mutación pragmática a favor de la globalización. En Estados Unidos no captaron que el Congreso mexicano es también profundamente nacionalista, y que no iba a ceder fácilmente en el cambio de política exterior y en política económica. Esto fue evidente después del 11 de septiembre.

Esta excelente relación bilateral sólo fue vigente de diciembre de 2000 a septiembre de 2001, estuvo basada en mitos que se desplomaron, tuvo su clímax entre el 4 y el 6 de septiembre de 2001, en la visita de Estado del presidente Fox a Washington. Se firmaron gran cantidad de convenios bi-nacionales y se pensaba, ilusamente por los mexicanos, que se podía dar el anuncio espectacular: es tan buena la relación bi-nacional que sí se puede alcanzar el gran acuerdo migratorio que Fox insistía como el eje central de su política bi-nacional. Sin embargo,

el anticlímax de la relación apareció antes del 11 de septiembre, con un inusitado anuncio: el 7 de septiembre, ante el pleno de la Organización de Estados Americanos (OEA), el presidente Fox declara el retiro mexicano del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Lo insólito de la audaz decisión mexicana está por todos lados: si es tan buena la relación, para que México introduce un “postre amargo”, pues ni en el momento cúspide del nacionalismo mexicano tercermundista durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982), se retiró México del TIAR, ¿por qué lo hacía ahora Fox? Una explicación simplista es: para tener un dulce que dar a los nacionalistas, y no regresar a decirle al Congreso y la opinión pública que en el viaje presidencial todo había sido servido al gusto de los anfitriones. Otra explicación mostraría los conflictos de posiciones al interior de la elite de defensa, política exterior y seguridad, donde no se desea “ceder” fácilmente ante Estados Unidos, y esa elite en septiembre de 2001, estaba intacta. Otra es para decirle a los vecinos, “también tengo agenda propia y déjame hacer mi juego”. Esto para no mostrar a un México entregado a Estados Unidos ante la comunidad internacional por el cambio de gobierno. Cualquiera que sea la explicación, las fisuras se abrieron antes de los atentados del 11 de septiembre.

## LA SEGURIDAD BI-NACIONAL DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

### a. *La primera respuesta: cooperación incondicional: 11 de septiembre-diciembre 2001*

Súbitamente, los atentados del 11 de septiembre introducen como prioridad el tema del terrorismo en la agenda bi-lateral y la cooperación para su combate es la prioridad absoluta. La primera fisura fue la “lenta” reacción de solidaridad de México. Se menciona que el presidente Fox tardó en expresar su apoyo. Esta percepción de la prensa de Estados Unidos es falsa. El presidente tardó en hacer declaraciones, pero el gobierno de México reaccionó inmediatamente con los recursos a su alcance. Se desplegó inmediatamente un plan militar de protección de las plataformas petroleras en la Sonda de Campeche por la Armada de México; se protegieron todas las instalaciones estratégicas mexicanas, principalmente las energéticas, con prioridad en la fronte-

ra; se colaboró en un rápido intercambio de información de tránsito aéreo, y se ayudó a proteger la frontera, respondiendo a los requerimientos de control de tránsito de personas y bienes. Extraoficialmente se fortalecieron al máximo los intercambios de información sobre tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia, y se cooperó intensamente con las agencias de imposición de la ley de Estados Unidos (FBI, DEA, etcétera). Por ejemplo, uno de los programas de cooperación que se implementaron casi inmediatamente son los programas de entrenamiento de personal de seguridad de aeropuertos y fronteras de México por el FBI. Todas las corporaciones de seguridad pública, migración, procuración de justicia e inteligencia de México han participado. Al mismo tiempo lo mismo se dio entre México y Guatemala, por considerarse la parte más vulnerable de las fronteras mexicanas, para ayudar a que por la frontera sur de México no intentara ingresar o transitar por el país alguna célula terrorista. Otra esfera de la cooperación se dio durante la "crisis del Ántrax" entre septiembre y diciembre del 2001, pues se temía un atentado en instalaciones del gobierno de Estados Unidos (embajada y consulados) y hacia ciudadanos y empresas de ese país en territorio mexicano. Por otro lado, en la política multilateral en la ONU, entre septiembre y diciembre de 2001, México respaldó diplomáticamente el esfuerzo multinacional encabezado por Estados Unidos en Afganistán, reconociendo el derecho de "legítima defensa" de Estados Unidos.

b. *Los dos niveles de la seguridad en la relación bi-lateral*

Tras los atentados del 11 de septiembre, en Estados Unidos se produjo una reforma total del sistema de seguridad nacional para combatir la amenaza terrorista. Dos son los ejes de esta revolución doctrinaria: la defensa de la patria (Homeland Security) y la doctrina de acción preventiva (Preemptive Action). Ambas están íntimamente vinculadas, sin embargo, la primera tiene como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos, e implica una reordenación burocrática total, y la segunda se dirige a las acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de cooperación económica, de inteligencia, etcétera. Para colaborar en la protección del Homeland de Estados Unidos, la participación de México y Canadá es vital. Para la segunda, se vincula a la cooperación de todos los países del mundo mediante actividades que inician en el Consejo de Seguridad de la ONU. México y Canadá, ante estas necesidades de seguridad de Estados Unidos, participan muy

intensamente en la cooperación para el Homeland. Con Canadá, en diciembre de 2001 se firmaron los acuerdos de “Fronteras inteligentes”, que consta de 30 puntos. Con México, la firma de los acuerdos de Fronteras Inteligentes se dio en marzo de 2002, y contempla 22 puntos (Ver cuadro 2) este compromiso es firmado por los cancilleres Colin Powell y Jorge Castañeda. Estos acuerdos sellan la cooperación contra el terrorismo, y hacen que la participación de todo el sistema de seguridad nacional de México sea muy intensa en apoyo a la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta es la parte “cooperativa” de la relación bi-lateral, a la que muy pocas veces los análisis ponen atención. Además, ésta es la cooperación contra el terrorismo “real”, la que verdaderamente vale: la implementan por la parte estadounidense el Department of Homeland Security, y sus dependencias, además el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado, y todo el sistema de inteligencia vinculado a la cooperación con México: CIA, DIA, DEA, migración, etcétera. En la parte mexicana la ejecutan principalmente tres dependencias federales: la Secretaría de Gobernación –principalmente el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), principal servicio de inteligencia de México–, la Procuraduría General de la República y las dos secretarías de estado militares: Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. En ambos países tienen también participación activa los gobiernos estatales, principalmente los ubicados en la frontera, y los cuerpos de seguridad pública, en el caso mexicano la Policía Federal Preventiva (PFP). Otro nivel de gran cooperación en la política de seguridad binacional es la guerra al narcotráfico. Las evaluaciones hechas en ambos países destacan que la guerra a los grandes carteles del narcotráfico registra grandes avances y que el esfuerzo mexicano realizado durante el gobierno de Fox es muy importante y positivo. En ésta guerra la colaboración entre las fuerzas armadas de ambos países es muy intensa.

La parte conflictiva en la relación bi-lateral se dio por la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, de enero de 2002 a diciembre de 2003. México tuvo más acercamientos con Francia, Rusia, China y Chile en el Consejo de Seguridad, que con Estados Unidos y Gran Bretaña, principalmente en lo que respecta a la política para derrocar a Saddam Hussein en Irak. Para México, las pruebas de posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak no eran suficientes, por lo que no se podía avalar por la ONU el esfuerzo militar. Ello llevó a notables fricciones que fueron incrementándose duran-

te el año 2003. La política mexicana ante la ONU se convirtió en un instrumento de política interna por el presidente Fox, para mejorar su imagen ante la población, durante el período enero-julio del 2003, pues se preveía un escenario electoral difícil en las elecciones congresionales de medio término. Nada mejor que alimentar el sentimiento anti-USA para apuntalar la imagen presidencial. Otros elementos de fricción fueron las posiciones en el seno de la OEA de cara a la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, que se celebró los días 27 y 28 de octubre de 2003, donde México respaldó la concepción de seguridad “amplia y multidimensional” de la seguridad hemisférica, mientras que Estados Unidos fue favorable a una concepción más limitada, otorgándole prioridad a la guerra al terrorismo. Finalmente esta diferencia no provocó mayores conflictos entre ambos países. Otro elemento que está causando tensiones en la relación bilateral es el de la pena de muerte. Debido a que en México no se aplica la pena capital, y se reclama que a gran cantidad de mexicanos condenados se les revise las penas.

También continúa abierto un conflicto que muchos analistas consideran de “seguridad nacional” para los dos países, por el manejo de las cuencas acuíferas en la frontera. La razón de este conflicto es el calentamiento global, que ha provocado grandes sequías desde inicios de los años noventa, bajando el nivel de agua disponible en los ríos mexicanos, lo que impide a México pagar la “cuota” de agua para los agricultores de Texas, según está estipulado en el acuerdo bilateral firmado en 1944.

### Cuadro 1

## GUERRA AL TERRORISMO Y RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS COOPERACIÓN Y CONFLICTO

Posición de Estados Unidos	Posición de México
<p>1) Homeland Security Agencias: Dept. of Homeland Security Dept. of Justice. FBI, CIA, DEA, DIA Gobiernos de estados, Sur. Asegurar fronteras. Guardia Nacional, Coast Guard, INS, Aduanas.</p>	<p>1) Apoyo Total Secretaría de Gobernación. PGR, SEDENA, SEMAR, PFP, INM, CISEN, Gobiernos de estados, Norte. Cooperación para asegurar fronteras Fuerzas militares, policíacas y PFP .</p>
<p>2) Preemptive Action Dept. of Defense Dept. of State.</p>	<p>2) No Apoyo México no tiene fuerzas en el extranjero. Conflicto con SRE en el foro ONU.</p>
<p>3) Seguridad Hemisférica Dept. of State, Foro OEA Coincidencia en el respaldo a las convenciones: CICAD, CICTE Fortalecer el TIAR y la JID Redefinir la relación JID-OEA, Cuestionamiento al TIAR.</p>	<p>3) No Coincidencia de Posiciones SRE, Foro OEA. No conflicto, no cooperación. Trabajo conjunto a nivel convenciones.</p>
<p>4) Guerra a las drogas Cooperación total, nivel Dept. de Justicia Cooperación fuerzas armadas.</p>	<p>Guerra a las drogas. Cooperación total PGR y CENDRO, fuerzas armadas.</p>
Temas de "seguridad" sociales, ambientales, comerciales	
<p>4) Migración. Diferendos en la posibilidad de compromisos de "alcance parcial y local".</p>	<p>4) Búsqueda infructuosa de acuerdo global.</p>
<p>5) Agua en la frontera Diferencias en la percepción del conflicto y su solución. Mecanismo de solución: Negociaciones por temporada de lluvia.</p>	<p>5) Agua en la frontera Diferendos. Imposibilidad de pago de deuda de su agua. Coincidencia en que la negociación es la salida.</p>
<p>6) Comercio, a veces se vincula a la segu- ridad. Búsqueda del ALCA, reducción de la importan cia del TLCAN. Coincidencia en que la seguridad en la frontera no debe obstaculizar el comercio.</p>	<p>6) Percepción contradictoria del TLCAN. A veces se cuestiona y a veces se le reivindica. Coincidencia en fortalecer la seguridad del comercio.</p>

Fuente: Elaboración propia: Raúl Benítez Manaut.

Cuadro 2

PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS ACUERDOS SOBRE FRONTERAS INTELIGENTES:  
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México	Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá
<p><b>Seguridad de la Infraestructura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planeación de largo plazo.</li> <li>2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos.</li> <li>3. Protección de la Infraestructura.</li> <li>4. Armonización de los puntos de entrada a puertos.</li> <li>5. Exhibición de proyectos.</li> <li>6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo.</li> <li>7. Financiamiento de proyectos fronterizos.</li> </ol>	<p><b>Seguridad de la Infraestructura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>20. Sistemas de transportación inteligentes.</li> <li>21. Protección de la infraestructura crítica.</li> <li>22. Seguridad en transportación aérea.</li> <li>23. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia.</li> <li>24. Coordinación para la aplicación conjunta de normas.</li> <li>25. Integración de servicios de inteligencia.</li> <li>26. Huellas digitales en puntos migratorios.</li> <li>27. Movimiento de deportados.</li> <li>28. Legislación anti-terrorist.</li> <li>29. Congelamientos de activos de terroristas.</li> <li>30. Entrenamiento y simulacros conjuntos.</li> </ol>
<p><b>Seguridad en el Flujo de Personas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Viajeros con documentación previamente revisada.</li> <li>9. Información avanzada sobre pasajeros.</li> <li>10. Viajes de negocios por el TLCAN.</li> <li>11. Fronteras seguras y disuasión de "polleros".</li> <li>12. Consulta respecto a la política de expedición de visas.</li> <li>13. Entrenamiento conjunto.</li> <li>14. Bases de datos conjuntas.</li> <li>15. Revisión de personas provenientes de terceros países.</li> </ol>	<p><b>Seguridad en el Flujo de Personas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificadores biométricos.</li> <li>2. Tarjetas de residencia permanente.</li> <li>3. Sistema único de inspección alternativa.</li> <li>4. Procesamiento de refugiados y asilados.</li> <li>5. Manejo de refugiados y asilados.</li> <li>6. Coordinación de políticas de visas.</li> <li>7. Previa revisión en transportación aérea.</li> <li>8. Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros.</li> <li>9. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros.</li> <li>10. Vigilancia de terminales de ferry.</li> <li>11. Bases de datos sobre inmigración compatibles.</li> <li>12. Oficiales de inmigración fuera del país de origen.</li> <li>13. Cooperación internacional.</li> </ol>

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México	Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá
Seguridad en el Flujo de Bienes	Seguridad en el Flujo de Bienes
16. Cooperación entre los sectores privado y público. 17. Intercambio electrónico de información. 18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes. 19. Cooperación tecnológica. 20. Seguridad en redes ferroviarias. 21. Combate al fraude. 22. Intercepción de contrabando.	14. Armonización de procesos comerciales. 15. Revisión fuera del área fronteriza. 16. Provisión conjunta de servicios. 17. Datos sobre clientes. 18. Consideración de contenedores en puertos marítimos. 19. Mejoramiento de la infraestructura.

\* La numeración corresponde al orden como están listados los puntos en los acuerdos. Fuente: Cuadro elaborado por David A. Shirk en "NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia para la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico", Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

#### 4. CONCLUSIONES

México es un país clave en la guerra al terrorismo, pues apoya incondicionalmente el Homeland Security de Estados Unidos, pero no está de acuerdo con la estrategia de Preemptive Action desplegada como sustituto del multilateralismo diplomático para contener las amenazas terroristas. En otras palabras, la cooperación mexicana es vital, y se da muy intensamente, pero no en todas las dimensiones de la política global de Estados Unidos de combate al terrorismo. En éste sentido, la cooperación se da en todos los niveles de la llamada "seguridad nacional" de México, que para la guerra contra las drogas se ha vuelto un tema de acción binacional, además de los despliegues de las fuerzas armadas mexicanas. Los dos momentos decisivos fueron después de los atentados del 11 de septiembre, cuando todo el despliegue militar de México: ejército, armada y fuerza aérea se puso en alerta máxima, colaborando con la seguridad de las fronteras de Estados Unidos, y después, durante los meses de marzo y abril de 2003, con la operación "Centinela", reforzando militarmente la frontera norte, el espacio aéreo y el naval, colaborando una vez más con Estados Unidos.

Las posiciones de conflicto provienen de dos orígenes: los conflictos previos al 11 de septiembre, y que continúan estando presentes, y el rechazo al "Preemptive Action", que responde en gran medida a la búsqueda de estar en sintonía con los principios de la política exterior de México y con la opinión pública y de las élites nacionalistas que dominan el Congreso (PRI y PRD). El respaldo a Estados Unidos hubiera tenido un muy alto costo político para el Presidente Vicente Fox en política interna. En éste sentido, el gobierno mexicano le dio prioridad a su política interna, satisfaciendo el ánimo "anti-imperialista", más que a buscar buenas relaciones con Estados Unidos.

Finalmente, como perspectiva, debido a que la relación con el gobierno de Estados Unidos durante los mandatos de George W. Bush y Vicente Fox, han tenido notables zig-zags, es de esperar una mejoría en las relaciones bi-nacionales, en parte porque Fox ya no tendrá que enfrentar otra elección legislativa, y en parte porque las modificaciones de política exterior se dirigen a modificar el eje de la relación, de la diplomacia multilateral, evitar las áreas donde hay conflictos, hacia el comercio, donde hay más convergencias. A ello hay que agregar que el fin del mandato de dos años de México en el Consejo de Seguridad de la ONU en enero de 2004, será aprovechado para reducir el margen de enfrentamiento entre ambos países en ese foro.

## ACRÓNIMOS

ALCA: Área de Libre Comercio de Las Américas

CENDRO: Centro para el Control de Drogas (organismo de inteligencia de la PGR)

CIA: Central Intelligence Agency

CICAD: Convención Interamericana contra las Adicciones

CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

CICTE: Convención Interamericana contra el Terrorismo

DEA: Drugs Enforcement Administration

DIA: Defense Intelligence Agency

FBI: Federal Bureau of Investigation

INM: Instituto Nacional de Migración

INS: Immigration and Naturalization Service

JID: Junta Interamericana de Defensa

OEA: Organización de Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PFP: Policía Federal Preventiva

PGR: Procuraduría General de la República

SEDENA: Secretaría de Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte