

NÚMERO 150

JORGE A. SCHIAVON Y RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

El 11 de septiembre y la relación
México-Estados Unidos:
¿Hacia la securitización de la agenda?

MARZO 2007



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Este documento de trabajo examina los efectos de los eventos del 11 de septiembre de 2001 en la relación bilateral México-Estados Unidos. La prioridad de la política exterior de Estados Unidos hacia México siempre ha sido el mantenimiento de la estabilidad y seguridad en su frontera sur. La existencia de éstas antes del 11 de septiembre permitió que México aspirara a promover la profundización del TLCAN, la firma de un acuerdo migratorio y la eliminación del proceso de certificación de la lucha contra las drogas. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre hicieron que Estados Unidos reordenara sus prioridades en materia de política exterior, subordinando los temas de la agenda internacional a cuestiones de seguridad. Es previsible que, durante los próximos años, las prioridades de política exterior e interna de Estados Unidos sigan dominando la agenda bilateral entre ambos países y que una parte sustancial estén relacionadas al tema de seguridad.

Palabras clave: relaciones México-Estados Unidos, política exterior, 11 de septiembre, securitización.

Abstract

This working paper analyzes the effects of September 11 on U.S.-Mexican bilateral relations. The U.S. foreign policy priority towards Mexico has always been the stability and security of its southern border. Since these factors existed before September 11, Mexico was able to promote an expansion of NAFTA objectives, propose a migratory agreement and pursue an exemption of the United States drug control certification. However, the terrorist attacks changed U.S. foreign policy priorities, placing security issues at the top of the bilateral agenda and subordinating all other topics to it. Most probably, in the future, U.S. domestic and international priorities will still dominate the bilateral agenda between Mexico and the U.S., and most of the relation will be associated to security issues.

Keywords: U.S.-Mexican relations, foreign policy, 9-11, securitization.

Introducción

Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 trastocaron los cimientos del sistema internacional de principios del siglo XXI. A partir de ese momento, la guerra contra el terrorismo se convirtió en el eje articulador del nuevo sistema y la doctrina de la guerra preventiva, en su base ideológica. En la agenda de la política mundial y, particularmente, en la política exterior de Estados Unidos, la seguridad nacional se reposicionó en un lugar prioritario, y los demás temas pasaron a un segundo plano. Así, los sucesos del 11 de septiembre modificaron de manera sustancial la relación entre México y Estados Unidos.

En este escenario, el objetivo de este artículo es examinar los efectos de los eventos del 11 de septiembre de 2001 en la relación bilateral México-Estados Unidos. El argumento central es que tal acontecimiento reordenó las prioridades de Estados Unidos en materia de política exterior. El gobierno estadounidense convirtió a su país en un Estado obsesionado por la seguridad, donde se estableció como principal objetivo la lucha contra el terrorismo y, particularmente, el evitar un nuevo ataque en su territorio. Para lograrlo, Estados Unidos enfatizó el enfoque militar para el resguardo de sus fronteras, lo cual, de manera automática, afectó directamente la relación con México. Así, el principal interés de la administración Bush se centró en la agenda de seguridad nacional y los otros temas, como inversión, comercio, medio ambiente, migración y narcotráfico, pasaron a un plano secundario y/o se vincularon al tema de seguridad.

Siendo así, el principal efecto del 11 de septiembre en la relación México-Estados Unidos fue la securitización de la agenda bilateral. En este marco, la administración Bush decidió intensificar el control fronterizo mediante la militarización de su frontera con México, la construcción de un muro y la aplicación de leyes más estrictas para el paso de personas y mercancías. Asimismo, el gobierno de Estados Unidos presionó a México para establecer acuerdos y mecanismos de cooperación que garantizaran sus intereses en materia de seguridad, entre ellos la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA).

Además de la presente introducción y conclusiones, este artículo está integrado por tres partes. La primera analiza el estado de la relación bilateral antes del 11 de septiembre de 2001, con el fin de identificar los patrones de continuidad y cambio en la relación bilateral. Se argumenta que la prioridad de la política exterior de Estados Unidos hacia México siempre ha sido el mantenimiento de la estabilidad y seguridad en su frontera sur. Sin embargo, una vez que dicha seguridad se ha alcanzado, entonces se abren espacios para la cooperación en otros temas de la agenda, como los económicos y sociales. Así, la tesis es que, al estar relativamente resuelto el tema de seguridad en la

relación bilateral antes del 11 de septiembre, la interacción entre México y Estados Unidos era bastante cordial y las posibilidades para cooperar y avanzar en temas de interés mutuo eran considerables.

La segunda parte examina los efectos directos e indirectos del 11 de septiembre en la relación bilateral. Se explica que, como resultado de los ataques terroristas, la seguridad se posicionó como la máxima prioridad de política interna y exterior de Estados Unidos, desplazando así a los demás temas de la agenda o subordinándolos a cuestiones de seguridad. Esto generó una securitización en la relación México-Estados Unidos, dificultando la cooperación en temas económicos y sociales, o bien reorientando el enfoque de los mismos desde una lógica de seguridad. Finalmente, la tercera parte examina los principales temas de la agenda bilateral después del 11 de septiembre, como son seguridad, migración y narcotráfico.

1. México-Estados Unidos a inicios del siglo XXI: ¿Hacia un nuevo entendimiento?

Los triunfos del panista Vicente Fox y del republicano George W. Bush en el año 2000 anticiparon una luna de miel entre México y Estados Unidos para el siglo XXI. La élite gubernamental y económica estadounidense celebraba el triunfo, por la vía democrática, de un conservador en México. Consideraba que la llegada de Vicente Fox garantizaría la protección de sus intereses vitales en el territorio mexicano. Por su parte, el triunfo del PAN le había otorgado a México un *bono democrático*, cuyo principal efecto en política exterior había sido elevar la capacidad de negociación internacional del país, especialmente frente a Estados Unidos. Entonces, se preveía que México, con ese nuevo margen de negociación, podría avanzar considerablemente sus intereses nacionales frente a su vecino del norte.

En este contexto, los observadores auguraban una nueva etapa de plena cooperación¹ entre ambos países, basada en una ideología conservadora. Las afinidades personales entre Bush y Fox le imprimirían, además, un sello de cordialidad a la relación. En su momento, el presidente Bush declaró que México sería la prioridad de política exterior en su administración. Los hechos parecían respaldar esta afirmación. El primer viaje internacional del nuevo presidente estadounidense fue precisamente a México, cuando visitó el rancho de Vicente Fox en febrero de 2001. Posteriormente, Fox sería el primer presidente extranjero en hacer una visita oficial de Estado a la recién inaugurada administración Bush.

¹ Jane Perlez, "Change in leadership is welcomed as an opportunity for greater U.S.-Mexican cooperation", en *The New York Times*, 3 de julio de 2000.

1.1 Sentando las bases para un nuevo entendimiento

Después del triunfo electoral de Vicente Fox, todos los planes oficiales de política exterior en México apuntaban a promover una relación intensa con Estados Unidos. En varias oportunidades, el entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge G. Castañeda, argumentó sobre la necesidad de profundizar la relación bilateral con ese país. Así, el canciller buscó alcanzar un balance entre dos pilares fundamentales: en primer lugar, consolidar una relación estratégica con Estados Unidos (dada la posición geográfica de México) y, en segundo lugar, poner en marcha una política de multilateralismo estratégico con las demás regiones trascendentes para México y al interior de los diferentes organismos internacionales de los cuales México era miembro.² En términos de la relación estratégica con Estados Unidos, buscaba administrar la asimetría de poder entre los dos Estados, aumentando y consolidando las áreas de cooperación a través de las cuales México se beneficiara (comercio, finanzas y migración ordenada, particularmente), pero conteniendo y restringiendo las áreas de conflicto (combate al narcotráfico y crimen organizado, participación de agencias de seguridad estadounidenses en territorio mexicano, entre otras). Además, se buscaba una mayor integración económica con Estados Unidos, pero respetando las diferencias culturales y de identidades entre los países. Así, se intentó profundizar el marco institucional del TLCAN, promoviendo el cumplimiento de las normas existentes, ampliando y buscando consolidar los mecanismos de solución de controversias y de coordinación y cooperación bilateral, fomentando la creación de fondos para el desarrollo de la región y flexibilizando el marco migratorio.³

La prioridad para la administración Fox era establecer una estrecha y cooperativa relación con Estados Unidos para promover el avance de los intereses mexicanos. La estrategia era aprovechar el bono democrático para impulsar las principales propuestas frente a Estados Unidos: la profundización del TLCAN, la firma de un acuerdo migratorio y la eliminación del proceso de certificación de la lucha contra las drogas.

Como presidente electo, Vicente Fox desplegó una intensa actividad en el exterior, principalmente en América del Norte. En Canadá, propuso la profundización del proceso de integración de América del Norte a través de la libre movilidad de la mano de obra y la creación de instituciones supranacionales. Además, planteó la idea de un TLCAN-*plus*, el cual consideraría a “la Unión Europea como un paradigma para América del Norte” y plantearía “la posibilidad de construir de manera conjunta una comunidad

² Jorge G. Castañeda, “Los ejes de la política exterior de México”, en *Nexos*, diciembre de 2001, p. 68. Véase también el artículo del mismo autor, “Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006,” en Carlos Elizondo y Luis Maira (editores), *Chile-México dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, 2000, p. 333.

³ Jorge A. Schiavon, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72, octubre de 2004, p. 204.

de América del Norte”.⁴ La agenda del TLCAN-*plus* incluía temas tales como energía, seguridad, administración fronteriza y migración. El entonces presidente de Estados Unidos, William Clinton, y el primer ministro de Canadá, Jean Chrétien, aceptaron estudiar la propuesta, es decir, diplomáticamente negaron su respaldo político a la misma en el corto plazo.

1.2 Los primeros acercamientos

A finales de enero de 2001, Jorge G. Castañeda visitó Estados Unidos para preparar un encuentro entre ambos mandatarios. Fue recibido por su homólogo estadounidense, Colin Powell, y por la consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice. También tuvo una reunión con el senador Jesse Helms, presidente del Comité de Asuntos Exteriores del Senado estadounidense, hasta entonces acérrimo crítico de México. Semanas después, el senador reciprocó la visita de Castañeda viajando a México. Muchos observadores consideraron como increíble el hecho de que el senador Helms visitara México en calidad de amigo.⁵ Inclusive, por primera vez en la historia, el Comité de Asuntos Exteriores del Senado estadounidense llevó a cabo, en suelo mexicano, una reunión fuera del territorio de Estados Unidos. En esa reunión, Jesse Helms dijo que el fin del sistema de partido único en México había inaugurado una nueva etapa de cooperación entre México y Estados Unidos.⁶

En febrero de 2001 tuvo lugar la primera reunión entre los mandatarios Fox y Bush en Guanajuato, México. Era la primera ocasión en la historia de Estados Unidos que un presidente visitaba México en su primer viaje internacional. Generalmente, la primera visita internacional se hacía a Canadá o Gran Bretaña. Desde el punto de vista mexicano, los principales temas a discutir eran el establecimiento de un acuerdo migratorio, la eliminación del proceso de certificación y la profundización de la integración regional en América del Norte. Por su parte, Estados Unidos estaba particularmente interesado en el tema energético.⁷ Durante la reunión, Fox y Castañeda insistieron en la profundización del TLCAN. Hablaron sobre avanzar hacia la libre movilidad de mano de obra en América del Norte y la creación de un fondo estructural para financiar el desarrollo de las regiones menos favorecidas de América del Norte. Bush se comprometió formalmente a analizar la propuesta y a consultarla con el primer ministro Chrétien.

En los primeros días de septiembre del mismo año, Vicente Fox tendría el privilegio de ser el primer presidente extranjero que realizara una visita

⁴ Ana Paola Barbosa y Mauricio Ibarra, “México en América del Norte: Hacia una nueva era”, en Rafael Fernández (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 95.

⁵ Véase Juan Manuel Venegas y Roberto Garduño, “Helms extendió su ‘mano amiga’ a México”, en *La Jornada*, 17 de abril de 2001.

⁶ Robert Leiken, “Con un amigo como Fox?,” en *Foreign Affairs en Español*, vol. 80, núm. 5, otoño-invierno de 2001.

⁷ Tim Weiner, “Bush is due to visit Mexico in search of oil and power”, en *The New York Times*, 13 de febrero de 2001.

oficial de Estado a la nueva administración Bush. La expectativa por la visita en ambos lados de la frontera era muy alta. Pensando que la imagen positiva que proyectaba Vicente Fox podría ser útil para sus intereses particulares, políticos, legisladores y líderes empresariales y sociales estadounidenses movían sus influencias para asistir a las presentaciones de Fox y salir en la foto.⁸ El presidente mexicano quería aprovechar este capital político para avanzar en sus propuestas respecto a la migración y el narcotráfico. Por su parte, el presidente Bush buscaba aumentar su popularidad entre los hispanos residentes en Estados Unidos para atraer sus votos.

Durante la visita, Vicente Fox insistió en la eliminación del proceso de certificación y propuso la desaparición del Grupo de Contacto de Alto Nivel que había sido creado durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) para coordinar la lucha contra el narcotráfico con Estados Unidos. Fox propuso crear mecanismos multilaterales que sustituyeran a la certificación unilateral. En cuanto a la migración, el presidente mexicano sorprendió al presidente Bush al solicitarle la regularización de más de tres millones de mexicanos en un corto plazo.⁹ En una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos, el presidente mexicano se dirigió a sus compatriotas y les prometió que no los abandonaría. La visita fue considerada un éxito político y mediático, a pesar de que no hubo compromisos específicos ni avances tangibles en los temas propuestos por México.

Así, hasta antes del 11 de septiembre, la relación México-Estados Unidos se encontraba en uno de sus mejores momentos históricos y se auguraba que las propuestas de ambas partes podrían concretarse si se mostraba la voluntad política necesaria. Por primera vez en mucho tiempo, México y Estados Unidos gozaban de una estrecha relación que buscaba potenciar los canales de cooperación y reducir, en la medida de lo posible, las áreas de conflicto que habían caracterizado momentos históricos anteriores.

2. El 11 de septiembre y la relación bilateral: ¿Cambio de rumbo?

El 11 de septiembre de 2001, las torres gemelas de Nueva York y el edificio del Pentágono en Washington fueron blanco del mayor ataque terrorista ocurrido en territorio continental estadounidense. Este incidente modificó de manera sustancial las relaciones internacionales en general y la relación México-Estados Unidos en particular. A partir de ese momento, la máxima prioridad de la agenda de la política exterior estadounidense volvió a ser la

⁸ Jim Cason y David Brooks, “La visita de Fox, trampolín para políticos de EU”, en *La Jornada*, 4 de septiembre de 2001.

⁹ Jim Cason y David Brooks, “La propuesta migratoria de Fox sorprendió a Bush y a funcionarios de la Casa Blanca”, en *La Jornada*, 6 de septiembre de 2001.

seguridad nacional y los demás temas de la agenda internacional pasaron a un segundo plano.

Paradójicamente, la guerra en contra del terrorismo aumentó la importancia de México —mas no de las prioridades mexicanas— frente a Estados Unidos, dada la necesidad de contar con la cooperación mexicana para mantener segura la frontera común de más de tres mil kilómetros. Después de los atentados del 11 de septiembre, la relación México-Estados Unidos pasó por muchos momentos de fricción pública. Sin embargo, al igual que en otras ocasiones en las que la integridad o seguridad de Estados Unidos ha estado en juego, México alineó discretamente sus políticas para atender las prioridades de seguridad de su vecino del norte. Esto desplazó de la agenda los temas económicos y sociales que más interesaban a México, pero aumentó la intensidad de la cooperación entre ambos países.

Inmediatamente después de los atentados, la reacción en privado del gobierno mexicano fue de acercamiento hacia Estados Unidos. Por ejemplo, se enviaron condolencias por fax desde el despacho del presidente Fox y desde otras dependencias gubernamentales y, dos días más tarde, el presidente mexicano se comunicó por teléfono con el presidente Bush para externarle su pesar y apoyo. Sin embargo, la reacción pública del gobierno mexicano se volvió confusa frente a los medios de comunicación, lo cual reflejaba el debate político interno entre miembros de la oposición y el entonces canciller Castañeda, así como la falta de definición al interior del gabinete de Fox sobre lo que debería ser la postura oficial del gobierno mexicano. En una declaración ante la prensa estadounidense, Castañeda mencionó que, en los difíciles momentos que Estados Unidos estaba enfrentando, México no debería regatear su apoyo. Esta declaración fue muy criticada en México, pues se consideró como una forma de entreguismo del gobierno mexicano. Contrariamente a esta declaración, cuando la prensa mexicana le preguntó a Castañeda si México debería enviar a sus jóvenes a morir por Estados Unidos, él contestó que el gobierno estadounidense no necesitaba la ayuda militar de México y que, además, no la habían pedido. Finalmente, añadió que si la solicitaran, México no la daría. Esta respuesta molestó a Estados Unidos porque, además de que no expresaba una actitud de solidaridad, el presidente Fox seguía guardando silencio en público sobre el tema.¹⁰

El gobierno mexicano no realizó una declaración oficial sobre lo sucedido hasta el 18 de septiembre de 2001, manifestando su repudio a los ataques terroristas y reiterando su solidaridad con el pueblo y el gobierno de Estados Unidos. Además, en términos muy generales, México estableció su disposición

¹⁰ Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín*, México, Grijalbo, 2003, pp. 23-30.

para cooperar con la comunidad internacional —mas no específicamente con Estados Unidos— para prevenir y erradicar el terrorismo.¹¹

Unos días después, el presidente Fox, en una entrevista en vivo en el programa de Larry King, expresó su solidaridad con Estados Unidos, sin comprometer la participación del ejército mexicano, argumentando que el país no tenía ejército para luchar externamente. Además, semanas más tarde realizó una visita a Washington donde reafirmó el compromiso de México con la lucha internacional contra el terrorismo.

Contrariamente al difuso apoyo en público, la cooperación era intensa en lo privado. Días después del 11 de septiembre, México apoyó en la revisión de itinerarios de viaje de posibles terroristas y de transacciones financieras sospechosas. Si bien no se encontró nada significativo, el esfuerzo mexicano fue apreciado por funcionarios de la administración estadounidense. Además, en 2003, unas horas después del inicio de las acciones bélicas en contra de Irak, México desplazó más de 10 mil tropas a sus fronteras norte y sur, para protegerlas ante posibles infiltraciones terroristas hacia Estados Unidos a través del país.¹²

¿Cuáles fueron entonces los efectos inmediatos del 11 de septiembre en la relación bilateral? Hubo varios efectos, pero el más significativo fue que las prioridades de México respecto a la relación bilateral fueron desplazadas por el tema de seguridad y subordinadas a éste. Los ataques a Nueva York y Washington pusieron a la seguridad nacional y a la lucha contra el terrorismo como los asuntos prioritarios de la agenda estadounidense. En consecuencia, el bono democrático de Vicente Fox se empezó a diluir, con lo que la posibilidad de un acuerdo migratorio se mantuvo prácticamente congelada y la ampliación a un TLCAN-*plus* quedó simplemente en el tintero.

Aunque fueron poco significativos, el 11 de septiembre también causó efectos en el área económica de la relación bilateral. México temía que los ataques terroristas provocaran una disminución del financiamiento para los mercados emergentes, una caída en la demanda de las exportaciones mexicanas, un descenso en el flujo de turismo y una posible reducción de las remesas que los mexicanos enviaban desde Estados Unidos.¹³ Nada de esto se mantuvo en el mediano plazo. Respecto al comercio bilateral, en 1993 éste representaba 81 mil millones de dólares; para el 2000 la cifra era de 247 mil millones. En el 2001, la cantidad se redujo a 232 mil millones,¹⁴ aunque en

¹¹ Citado en Juan Manuel Gómez-Robledo, “Los principios normativos de la política exterior y la respuesta de México a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, julio-octubre de 2001, p. 31.

¹² Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos: Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 458-459.

¹³ Juan Pablo Soriano, “La respuesta de América Latina y el Caribe al 11 de septiembre”, documento en línea: http://selene.uab.es/_cs_juee/obs/Working%20Papers/breveJuanPablo.htm.

¹⁴ Larry Stors, *Mexico-US-Relations: Issues for Congress*, Washington, Congressional Research Service, 26 de marzo de 2003, p. 3.

gran medida, este ligero decremento estuvo más relacionado con la desaceleración de la economía estadounidense que con los atentados terroristas. Probablemente, el efecto económico más importante fue que los eventos del 11 de septiembre hicieron casi imposible la concreción de un TLCAN-*plus*. La visión de una frontera con libre movilidad de trabajadores fue una de las principales víctimas de los ataques terroristas.

2.1 El caso de la guerra con Irak

La dificultad de apoyar de manera pública a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo se hizo particularmente patente en 2002 y 2003, años en los que México y Estados Unidos compartieron asientos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.¹⁵ El desarme incondicional de Irak y la intervención armada en su contra fueron los temas que generaron mayor fricción en la relación entre México y Estados Unidos en el Consejo. Para Estados Unidos, Irak amenazaba la paz y seguridad internacionales al, supuestamente, contar con armas de destrucción masiva y apoyar a grupos terroristas internacionales, con lo cual, además, desafiaba al poderío estadounidense. Por tal motivo debía recibir un castigo ejemplar en caso de no desarmarse inmediata e incondicionalmente.

México abogaba por una acción multilateral negociada que limitara a Irak por medio de la contención, estrategia que resultó en principio exitosa, pues Irak se fue desarmando paulatinamente. Apoyando la posición de Francia y dando lugar a un enfrentamiento directo con Estados Unidos, durante 2002 México se pronunció por una estrategia en dos etapas, en la que primero se llevara a cabo una inspección a profundidad por parte de la ONU y, en caso de que hubiera incumplimientos por parte de Irak, se negociara una nueva resolución donde se definieran las sanciones que se aplicarían. Después de ocho meses de negociaciones, en noviembre de 2002, se logró el consenso en el Consejo de Seguridad sobre esta estrategia de dos pasos, mediante la resolución 1441, que endurecía las condiciones operativas de las inspecciones de las Naciones Unidas y evitaba que Estados Unidos usara el recurso automático de la guerra en contra de Irak.

En marzo de 2003, Estados Unidos tenía planeado presentar una iniciativa de resolución que autorizara el uso de la fuerza en contra de Irak. Sin embargo, no lo hizo, al no lograr negociar que los miembros permanentes (particularmente Francia y Rusia) no la vetaran y que un número suficiente del resto de miembros no permanentes votaran a favor para conseguir su aprobación (especialmente notoria fue la reticencia de México, Chile y Alemania). Así, Estados Unidos optó por la acción unilateral en contra de Irak.

¹⁵ Para una amplia discusión del tema, véase Jorge A. Schiavon, "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72, octubre de 2004, pp. 195-222.

México tuvo la oportunidad de evitar el enfrentamiento directo con Estados Unidos, dado que no estuvo obligado a emitir un voto a favor o en contra del uso de la fuerza contra Irak en el Consejo de Seguridad, lo cual no significaba otra cosa que estar con o en contra de Estados Unidos. Sin embargo, ante el inicio de las acciones bélicas en contra de Irak y por razones de política interna, tanto el presidente Fox como el embajador Aguilar Zinser declararon públicamente que México estaba en contra de la guerra y que hubieran votado en contra del uso de la fuerza en el Consejo. Esto reflejaba la necesidad de legitimación interna de la administración Fox, ya que más de 75 por ciento de la población en México condenaba la guerra.¹⁶ El precio de estas declaraciones fue el distanciamiento diplomático entre la Casa Blanca y los Pinos durante unos meses.

El inicio de la guerra en contra de Irak aumentó significativamente la importancia de México frente a Estados Unidos para blindar su frontera sur. Así, los roces derivados de los discursos públicos de ambos gobiernos no condujeron a sanciones ni represalias oficiales de Estados Unidos en contra de México, pero sí se observaron en el corto plazo actitudes simbólicas que hicieron patente el distanciamiento diplomático entre los presidentes —por ejemplo, la tardanza de hasta cuatro días para que Bush respondiera a una llamada telefónica de Fox, la cancelación de la celebración del 5 de mayo en la Casa Blanca y la renuencia estadounidense para agendar rápidamente una reunión entre los presidentes. Así, la relación entre México y Estados Unidos en estos momentos se caracterizó por fricciones frente a los reflectores y cooperación detrás de ellos, aunque esta cooperación se centró primordialmente en temas de seguridad.¹⁷

Tiempo después, el gobierno mexicano orientaría algunos esfuerzos para tratar de recalentar la relación.¹⁸ En una controversial declaración, el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, dijo que la prioridad para México frente a Estados Unidos era la lucha antiterrorista, ya no el acuerdo migratorio. La declaración provocó revuelo al interior de México y la oposición argumentó que la administración de Fox estaba dejando a un lado los principios de política exterior de México y se estaba alineando a los intereses de Estados Unidos.

A pesar de ese esfuerzo, hubo algunos desplantes entre ambos presidentes. En agosto de 2003, el presidente Fox canceló una visita a Estados Unidos por la ejecución de un mexicano condenado a muerte por las autoridades estadounidenses. En septiembre de 2003, durante el inicio de la sesión de la Asamblea General de la ONU, Vicente Fox no consiguió que el

¹⁶ "Latin America and The United States: The distance of neighbors", en *The Economist*, vol. 367, núm. 8320, 19-25 de abril de 2003, p. 33.

¹⁷ Jorge A. Schiavon, "México-Estados Unidos...", *op. cit.*, pp. 456-459.

¹⁸ Jim Cason, "Derbez: la lucha antiterrorista, prioridad 'número uno' de México", en *La Jornada*, 8 de mayo de 2003.

presidente Bush lo recibiera en privado. Como señal de desacuerdo, el presidente mexicano no asistió a la cena que Bush ofreció a los mandatarios participantes en el evento de la ONU. La prensa mexicana interpretó el suceso como una forma de represalia por parte de Fox.

En octubre de 2003, Vicente Fox y George W. Bush se encontraron nuevamente en Tailandia, durante la reunión de la APEC. Ahí, Bush recibió de manera privada a Vicente Fox. En esa ocasión, la prensa mexicana interpretó el episodio como la reconciliación entre México y Estados Unidos. Días antes, el gobierno mexicano había votado a favor de la resolución 1483 —promovida principalmente por Estados Unidos—, la cual levantaba las sanciones en contra de Irak y establecía que el control político y económico de este país correspondía a los vencedores de la guerra, Estados Unidos y Gran Bretaña particularmente.¹⁹ Según la administración de Fox, el tratado migratorio volvería a la mesa de negociación después de esa cordial reunión.

Días después, ambos presidentes se volvieron a encontrar en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, México, a mediados de enero de 2004. En una reunión privada, los dos presidentes propusieron lanzar la Iniciativa de Norteamérica con el propósito de establecer un marco regional que protegiera a los miembros del TLCAN del terrorismo, asegurara la cooperación en materia energética y armonizara las normas del mercado para ciertos productos. El reencuentro fue considerado como “el fin de dos años de discordia que siguieron después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001” y el inicio de un nuevo periodo de estrecha colaboración.²⁰ Así, en la última etapa de la administración Fox, la relación bilateral entre ambos gobiernos federales tomó nuevamente un tono armonioso.

3. La agenda bilateral después del 11 de septiembre

Los principales temas de la agenda bilateral después del 11 de septiembre fueron seguridad, migración y narcotráfico. De hecho, los dos últimos estuvieron supeditados a la prioridad número uno del gobierno del presidente George W. Bush: la seguridad nacional.

3.1 La seguridad nacional:

¿Hacia la securitización de la agenda?

El 11 de septiembre cambió definitivamente la política interna y exterior de Estados Unidos. A partir de ese día, los temas que dominaron la agenda bilateral con México fueron los asuntos de seguridad nacional. La prioridad estadounidense era, entonces, el control de sus fronteras. Bajo esta lógica, la

¹⁹ “Apoya México resolución sobre Irak, informa cancillería”, en *El Universal*, 16 de octubre de 2003.

²⁰ “Bush, Fox agree on immigration, Iraq”, en *The New York Times*, 13 de enero de 2004.

administración Bush promovió ante México y Canadá un plan para garantizar la seguridad fronteriza, invitó a México a formar parte del Ejército de las Américas e incluyó al país en el Comando Norte.

En respuesta a esta nueva realidad, el gobierno mexicano instrumentó de manera discreta varias medidas vinculadas a la política de seguridad de Estados Unidos. Primero detuvo e interrogó a cientos de personas de origen árabe y restringió su ingreso a México. También proveyó a las autoridades estadounidenses de información de inteligencia sobre posibles sospechosos de apoyar al terrorismo que vivían en México. Después de los ataques, el ejército mexicano y la policía reforzaron la seguridad en las instalaciones estratégicas, como pozos petroleros, fronteras, puertos y aeropuertos. Asimismo, los viajeros que visitaban Estados Unidos desde México debían pasar por extremas medidas de seguridad en los aeropuertos. Igualmente, las autoridades migratorias en México incrementaron su vigilancia para evitar que personas indocumentadas o ilegales entraran al territorio nacional desde la frontera sur.²¹

Todas estas medidas que México asumió estaban contempladas en la nueva legislación estadounidense: la Ley Patriótica de 2001, la Ley de Reforma para Mejorar la Seguridad Fronteriza y la Entrada con Visas de 2002, y la Ley de Seguridad Doméstica de 2002. Era claro que el gobierno mexicano había decidido ajustar su política de seguridad nacional a la visión de su contraparte estadounidense después de los ataques del 11 de septiembre. Las razones que explican esta decisión son varias. En primer lugar, México no tenía muchas opciones, dada la enorme asimetría de poder y la intensidad de las preferencias de Estados Unidos. No adoptar las medidas para apoyar a su vecino implicaría para México regresar a una fase conflictiva con Estados Unidos. La visión de la administración Fox era que los intereses nacionales de México y Estados Unidos coincidían al menos en el tema de la seguridad. Además, el gobierno mexicano sabía que no cooperar con Estados Unidos en cuestiones de seguridad afectaría sustancialmente la relación económica bilateral. Es probable también que el gobierno de Fox haya cooperado en el tema de seguridad pensando que todavía era posible concretar un acuerdo migratorio y profundizar la integración regional. Sin embargo, estos temas quedaron supeditados a la agenda de seguridad de Estados Unidos.

Inmediatamente después del 11 de septiembre, las relaciones entre México y Estados Unidos se redujeron prácticamente a temas de “control fronterizo”. En marzo de 2002, los presidentes Vicente Fox y George Bush se reunieron en Monterrey en el marco de la Conferencia sobre Financiación Internacional para el Desarrollo. En esa reunión, los mandatarios firmaron el “Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza”. El acuerdo

²¹ Athanasios Hristoulas, “Trading places. Canada, Mexico and North American security”, en Peter Andreas y Thomas Biersteker, *The rebordering of North America: Integration and exclusion in a new security context*, Nueva York, Routledge, 2003, pp. 37-38.

se enmarcaba claramente dentro de la lógica de lucha contra el terrorismo. El propósito del acuerdo era crear una "frontera inteligente" (*smart border*) y modernizar la infraestructura fronteriza para facilitar y controlar el flujo legal de personas y mercancías entre ambas naciones. Buscando reconciliar una frontera segura de amenazas externas y, al mismo tiempo, no interferir en el comercio, el acuerdo incluía 22 puntos para garantizar la seguridad fronteriza bajo los rubros de infraestructura, flujo seguro de personas y de mercancías.

En 2004, hubo dos temas que causaron controversia a nivel interno en México. El primero fue que el gobierno mexicano aceptó que autoridades federales de Estados Unidos fueran apostadas en los aeropuertos mexicanos para supervisar la inspección a los viajeros. El gobierno mexicano alegó que la medida estaba aprobada en el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza. El tema causó revuelo político interno en México cuando varias voces se alzaron en contra de la medida, argumentando que era violatoria de la soberanía nacional. El segundo fue la existencia de un acuerdo entre México y Estados Unidos en el que se le permitía a la patrulla fronteriza estadounidense usar balas de goma contra los migrantes ilegales en la frontera. El Congreso y la opinión pública argumentaron que esto atentaba contra los derechos humanos de los mexicanos y demandaron la cancelación inmediata del acuerdo. Ambos temas causaron conflicto al interior de México pero afectaron poco la relación entre los dos gobiernos.

Siguiendo con la lógica de seguridad, en marzo de 2005 el gobierno de Bush convocó a una reunión trilateral entre Canadá, México y Estados Unidos, la cual se celebró en Waco, Texas. A petición de los estadounidenses y sin encontrar oposición, los tres países concretaron la ASPAN, mediante la cual se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico ilegal de personas y el contrabando, y a compartir información de sus sistemas de inteligencia. Los grupos nacionalistas criticaron a la administración de Fox porque consideraban que, con ese acuerdo, México se estaba alineando a los intereses de Estados Unidos.

Los dos puntos centrales de la ASPAN, como su nombre lo indica, eran promover la seguridad y la prosperidad en la región de América del Norte. Sin embargo, había una clara preponderancia de los temas de seguridad sobre los temas de bienestar, reflejo de las prioridades de Estados Unidos. El asunto importante para México seguía siendo el profundizar la integración en temas que impactaran en el bienestar económico nacional (mejores mecanismos de solución de controversias comerciales, establecimiento de fondos estructurales para el desarrollo, apertura de las fronteras al libre tránsito de personas, entre otros). Sin embargo, aunque deseable, la puesta en marcha de estas políticas públicas era poco probable en el corto plazo. Así, México asumió que, cooperando en temas de seguridad, se blindaba la región hacia el exterior, lo cual podría facilitar la liberalización hacia el interior de América del Norte.

A finales de marzo de 2006, los tres jefes de Estado de América del Norte se reunieron de nuevo en Cancún, México. La cumbre tenía el objetivo de darle seguimiento a las acciones y metas de la ASPAN. En el encuentro, los tres jefes de Estado reconocieron avances en el compromiso de fortalecer la seguridad y la prosperidad subregional. Los tres países acordaron impulsar iniciativas adicionales en las siguientes áreas: *a)* fortalecer la competitividad en América del Norte; *b)* gestionar la colaboración en caso de desastres naturales; *c)* establecer medidas para combatir la influenza aviar y humana; *d)* establecer un marco de seguridad energética para América del Norte; y *e)* crear y fortalecer fronteras inteligentes y seguras.²²

Vicente Fox había asistido a la reunión con esperanzas de tratar el asunto migratorio, pero el presidente Bush estaba más interesado en los temas de seguridad. Lo que parecía evidente era que, ante la posibilidad de que Andrés Manuel López Obrador ganara las elecciones presidenciales en México, Estados Unidos estaba muy interesado en afianzar un acuerdo de cooperación en materia de seguridad para el siguiente sexenio. La versión se confirmó cuando el secretario de la Defensa Nacional mexicana acudió a una reunión a Washington en mayo de 2006. El tema de la reunión no se difundió públicamente, pero se sabía que Estados Unidos presionaba por un compromiso mexicano formal para continuar colaborando en materia de seguridad e inteligencia.

A pesar de los acercamientos en materia de seguridad, la relación bilateral se volvió a tensar ese mismo mes, cuando el gobierno de Estados Unidos autorizó el traslado de seis mil miembros de la Guardia Nacional para apoyar el trabajo de la patrulla fronteriza. En México, la medida se tomó como un agravio para los derechos humanos de los migrantes mexicanos. La SRE envió una nota diplomática para manifestar su preocupación, pero no hubo una protesta oficial. Ante la demanda de la opinión pública de que la SRE actuara con mayor energía, el secretario Derbez dijo que no se envolvería en la bandera.²³ La respuesta de la SRE fue considerada tibia por la opinión pública en México y algunos analistas sugerían el retiro del embajador mexicano en Washington como medida de presión.²⁴ Más adelante, el vocero de Vicente Fox defendió la medida argumentando que la Guardia Nacional no haría detenciones.²⁵

El triunfo del panista Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) en la elección presidencial de 2006 tranquilizó a las élites gubernamentales y económicas de

²² SRE “Declaración conjunta de mandatarios”, 31 de marzo de 2006. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2006/marzo/dec_conju_cancun.htm.

²³ Véase Patricia Muñoz, “Respetuosa queja de la SRE por la militarización ordenada por Bush”, en *La Jornada*, 19 de mayo de 2006.

²⁴ Véase José A. Román, “Tibia preocupación del gobierno de México ante el anuncio estadounidense”, en *La Jornada*, 16 de mayo de 2006; José Galán, “Fox debió retirar de Washington al embajador, considera Jorge Bustamante”, en *La Jornada*, 24 de mayo de 2006.

²⁵ Juan Balboa, “La Guardia Nacional no hará detenciones: Aguilar Valenzuela”, en *La Jornada*, 18 de mayo de 2006.

Estados Unidos. La administración de Calderón garantizaba la continuidad, sin sobresaltos, de las políticas foxistas y aseguraría el mismo camino en materia de cooperación sobre seguridad nacional.

3.2 La agenda migratoria: ¿Adiós a la *enchilada completa*?

El 11 de septiembre impactó sustancialmente el tema migratorio entre México y Estados Unidos. Como se ha reiterado, la política de seguridad estadounidense tuvo preeminencia sobre todos los temas de la agenda bilateral, en especial el migratorio. En consecuencia, Estados Unidos se convirtió en un Estado policiaco respecto a la defensa de sus fronteras. Su principal preocupación era garantizar la seguridad de sus ciudadanos y evitar a toda costa un nuevo ataque terrorista en suelo estadounidense. México, especialmente sus migrantes, resentiría las nuevas prioridades estadounidenses.

Por su parte, el gobierno de Vicente Fox estaba interesado en llegar a un arreglo con Estados Unidos sobre el tema. Cabe recordar que uno de los objetivos fundamentales de su política exterior era, precisamente, concretar un acuerdo migratorio con Estados Unidos que regularizara de manera integral la situación jurídica de millones de mexicanos trabajando sin documentos en suelo estadounidense.²⁶ Sin embargo, los eventos del 11 de septiembre cancelaron definitivamente esa opción. El mismo día del ataque, varios actores políticos estadounidenses sugirieron la necesidad de reforzar los controles fronterizos. Como lo señala Peter Andreas, “la respuesta inmediata a los ataques terroristas incluyó un reforzamiento dramático de las inspecciones fronterizas y el endurecimiento del discurso sobre fronteras y flujos transfronterizos”.²⁷

El gobierno mexicano insistió durante 2002 y 2003 en concretar el acuerdo. Sin embargo, los logros fueron escasos. Sorpresivamente, a principios de enero de 2004, el presidente Bush presentó una iniciativa para regularizar la situación de miles de inmigrantes ilegales en Estados Unidos. La propuesta concedía un permiso temporal para resolver la situación migratoria de aproximadamente ocho millones de indocumentados, al menos por seis años.²⁸ Aunque en un principio la consideró “insuficiente”,²⁹ más adelante el presidente Fox la apoyó e incluso se autonombró coautor del proyecto.³⁰ En

²⁶ Durante la administración de Jorge Castañeda, la propuesta mexicana de lograr un acuerdo de largos alcances fue denominada “la enchilada completa”.

²⁷ Peter Andreas, “A tale of two borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico lines after 9-11”, en Peter Andreas y Thomas Biersteker, *op. cit.*, pp. 1-2.

²⁸ Mike Allen, “Bush proposes legal status for immigrant labor”, en *The Washington Post*, 7 de enero de 2004.

²⁹ Véase “Fox: propuesta de Bush ‘insuficiente’”, en *BBCMundo.com*, 8 de enero de 2004, disponible en: http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/international/newsid_3378000/3378887.stm

³⁰ Véanse las notas periodísticas: Juan Manuel Venegas, “Fox se dice coautor del proyecto migratorio”, en *La Jornada*, 8 de enero de 2004; Mike Allen et al., “Mexican president Fox supports Bush’s immigration plan”, en *The Washington Post*, 12 de enero de 2004.

México y en Estados Unidos, la propuesta fue muy criticada por diversos sectores, dado que la consideraron una medida electorera por parte del presidente Bush que sólo buscaba atraer el voto latino para su reelección de 2004.

A finales de 2004, una vez reelecto, el presidente Bush continuó con sus gestiones, aunque con menor intensidad, para lograr una reforma migratoria que estableciera un programa de trabajadores huéspedes. En su última conferencia de ese año, el primer mandatario de Estados Unidos reconoció la importancia de los inmigrantes para la economía de su país, ya que hacían los trabajos que los estadounidenses “no están dispuestos a hacer”. Incluso, prometió usar el capital político producto de su reelección para convencer a los legisladores estadounidenses de aprobar dicha reforma.

Al final, el presidente Bush no pudo usar su capital político para lograr un acuerdo satisfactorio. En 2005, la Cámara Baja de Estados Unidos aprobó varias leyes que preveían la construcción de un muro en la frontera con México para evitar el flujo ilegal, ponían obstáculos para que los indocumentados no pudieran obtener licencias de conducir y criminalizaban el dar trabajo a dichos migrantes. Las nuevas medidas se enmarcaban en la política de seguridad estadounidense después de los ataques de 2001.

En abril y mayo de 2006, miles de inmigrantes salieron, por primera vez en la historia de Estados Unidos, masivamente a las calles a protestar por las nuevas leyes migratorias. El objetivo era que el Senado no aprobara la ley que la Cámara Baja le había enviado para la construcción del muro. El 25 de mayo, el Senado de Estados Unidos aprobó otra iniciativa de ley menos agresiva. Esta nueva propuesta de reforma permitía la regularización de varios millones de mexicanos que vivían en Estados Unidos sin documentos y creaba un programa de trabajo temporal; sin embargo, a la vez, autorizaba el incremento de agentes para la patrulla fronteriza.³¹ En México, la medida fue recibida con relativo júbilo. Incluso el presidente Fox dijo que se trataba de un día histórico porque la reforma beneficiaba a los migrantes mexicanos.³² Como existían ya dos proyectos de ley, uno emanado de la Cámara Baja y otro del Senado, el siguiente paso sería que se creara una comisión conjunta entre las dos cámaras para consensuar una sola iniciativa.

En septiembre de 2006, el Congreso estadounidense aprobó la ley que autorizaba finalmente la construcción del muro fronterizo. Como era de esperarse, el gobierno mexicano rechazó la medida porque la consideraba electorera ante las cercanías de la elección de medio término en Estados Unidos. Inclusive la SRE le solicitó al presidente Bush, en una carta, vetar la

³¹ Véase “Elementos del proyecto de ley”, en *La Jornada*, 26 de mayo de 2006.

³² Véase Fabiola Martínez, “¡Ya está, es un momento histórico, un día de fiesta maravilloso!”, en *La Jornada*, 26 de mayo de 2006.

ley.³³ Por supuesto, el mandatario estadounidense no la tomó en cuenta y la firmó a finales de octubre.

Así, el asunto de la migración siguió siendo fuente de conflicto bilateral. Después del 11 de septiembre, la opción de la *enchilada completa* quedó cancelada definitivamente. La única esperanza era un acuerdo para trabajadores temporales; sin embargo, hubo pocos avances reales en el mismo, dado que la prioridad de Estados Unidos era su política de seguridad y la migración ilegal por el sur de su frontera representaba una seria amenaza. Entonces, el tema de la migración quedó supeditado a las estrategias de seguridad nacional de Estados Unidos.

3.3 La agenda de combate al narcotráfico: ¿Asunto olvidado?

Un área donde hubo algunos avances de acuerdo con los intereses mexicanos fue la del combate al tráfico de narcóticos. Sorpresivamente, el Congreso estadounidense decidió cancelar el proceso de certificación para el año 2002, permitiendo que éste se llevara a cabo de manera multilateral por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, el Congreso y el presidente de Estados Unidos aprobaron una nueva ley que requería al segundo elaborar un reporte que identificara los principales países de tránsito y producción de drogas. Según la ley, el presidente debía suspender la ayuda financiera a aquellos países que aparecieran en la lista que no estuvieran realizando esfuerzos para combatir el narcotráfico.³⁴ Sin embargo, también le concedía al presidente la facultad de alegar razones de interés nacional para continuar otorgando la ayuda financiera a dichos países, con lo cual se podía aplicar discrecionalmente la legislación.

En el año 2005, el tema del narcotráfico regresó al centro del debate público. El embajador estadounidense en México, Tony Garza, criticó al gobierno mexicano por su falta de efectividad para combatir a los cárteles de narcotraficantes, sobre todo en la frontera norte del país. Luego de una ola de violencia en la zona fronteriza mexicana, el Departamento de Estado estadounidense emitió un boletín en el que aconsejaba a los ciudadanos de su país no visitar las zonas de mayor peligro. De inmediato, el gobierno mexicano protestó públicamente. El presidente Fox sostuvo que nadie podía criticar los esfuerzos de México en el combate al narcotráfico y que esto era inmiscuirse en asuntos internos. Sin embargo, las protestas no fueron más allá del simple discurso. Días después de la declaración del embajador estadounidense, el presidente mexicano realizaba una visita a Waco, Texas, para acordar la ASPAN.

La opinión pública mexicana esperaba que el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, se reuniera con sus contrapartes en Estados Unidos para exigir

³³ José Luis Ruiz, "Solicitará SRE a Bush vetar ley sobre muro fronterizo", *El Universal*, 2 de octubre de 2006.

³⁴ Larry Stors, *op. cit.*, p. 11.

una explicación. Aparentemente, esa reunión nunca tuvo lugar. La opinión pública lo interpretó como una alineación del gobierno mexicano a las políticas de seguridad de Estados Unidos. Aunque el tema pasó a un segundo término, el narcotráfico se mantuvo latente y continuó siendo fuente de conflicto entre ambos países. El punto principal era la incapacidad del gobierno mexicano de detener la violencia que se generaba a causa de las guerras entre las bandas de narcotraficantes que se desataron a finales de 2004 y principios de 2005. Como el asunto de la migración, el narcotráfico quedó enmarcado en la política de seguridad de Estados Unidos.

Conclusiones

Al inicio de la administración de Vicente Fox, los elevados niveles de cooperación y cordialidad en la relación bilateral con Estados Unidos generaron expectativas muy positivas. Muchos llegaron a pensar que, con el capital político que Fox obtuvo en la elección de 2000, México podía lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos, terminar con el proceso de certificación y profundizar la integración en Norte América. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre cancelaron esas posibilidades. Luego de los ataques terroristas, México tuvo que adaptar y subordinar los demás temas de la agenda bilateral a la nueva prioridad de seguridad de Estados Unidos.

Sin lugar a dudas, las relaciones entre México y Estados Unidos cambiaron de manera significativa después del 11 de septiembre, principalmente en el área de seguridad nacional. La presión de Estados Unidos sobre México para adoptar medidas acordes a la visión estadounidense aumentó de manera considerable. Los temas de interés para Estados Unidos, básicamente seguridad fronteriza, dominaron la agenda de negociación bilateral. Los asuntos de interés para México, migración y TLCAN-*plus*, se supeditaron a las exigencias de la agenda de seguridad de Estados Unidos.

Así, el efecto más importante del 11 de septiembre en la relación bilateral fue la securitización de la agenda. Esto implicó poner en primer lugar los temas de seguridad nacional y dejar en lugar secundario otros temas, como migración, comercio y narcotráfico. En este mismo marco tuvieron lugar las siguientes acciones: 1) la decisión de militarizar la frontera y la construcción del muro para evitar la entrada de inmigrantes ilegales y terroristas; 2) la cancelación de un acuerdo migratorio integral que permitiera regular la situación de millones de indocumentados; 3) el establecimiento de acuerdos bilaterales con México para garantizar el control fronterizo; 4) la aprobación de leyes más estrictas para el ingreso de extranjeros a territorio estadounidense; y 5) la imposibilidad para profundizar el proceso de integración en América del Norte. Un efecto indirecto adicional fue la reducción de la capacidad de negociación internacional de México frente a Estados Unidos, lo que implicó la imposibilidad de posicionar los principales intereses del gobierno mexicano en la agenda bilateral.

Por lo anterior, es previsible que, durante los próximos años, las prioridades de política exterior e interna de Estados Unidos sigan dominando la agenda bilateral entre ambos países y que una parte sustancial de las áreas de la misma serán abordadas desde una perspectiva de seguridad. En virtud del gran valor geoestratégico que tiene México para Estados Unidos y la profunda y creciente interdependencia entre los dos países, aun ante los distanciamientos y conflictos retóricos vistos en público, la administración de la compleja y extensa relación bilateral seguirá el camino de la cooperación.

Los principales avances reales se darán en la arena de la seguridad binacional, como en cooperación fronteriza, aduanal y de inteligencia para combate al terrorismo, narcotráfico y crimen organizado. Si la seguridad está garantizada, el resto de los temas económicos y sociales podrán eventualmente atenderse y profundizarse.

En suma, la enorme asimetría de poder entre México y Estados Unidos se reflejará en los temas y mecanismos de conducción de la agenda bilateral, donde Estados Unidos buscará imponer la securitización de la agenda. Por su parte, México, como siempre, cooperará discretamente con su vecino del norte; pero, a la vez, intentará contener, en la medida de lo posible, el poderío estadounidense para ampliar sus márgenes de autonomía, defender la soberanía nacional y avanzar en algunos de los temas de interés para México.

Bibliografía

"Apoya México resolución sobre Irak, informa cancillería", *El Universal*, 16 de octubre de 2003.

"Bush, Fox agree on immigration, Iraq", *The New York Times*, 13 de enero de 2004.

"Elementos del proyecto de ley", *La Jornada*, 26 de mayo de 2006.

"Fox: propuesta de Bush 'insuficiente'", *BBCMundo.com*, 8 de enero de 2004. Disponible en:

http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr//hi/spanish/international/newsid_3378000/3378887.stm

"Latin America and The United States: The distance of neighbors", *The Economist*, vol. 367, núm. 8320, 19-25 de abril de 2003: 33.

Allen, Mike *et al.*, "Mexican president Fox supports Bush's immigration plan", *The Washington Post*, 12 de enero de 2004.

Allen, Mike, "Bush proposes legal status for immigrant labor", *The Washington Post*, 7 de enero de 2004.

Andreas, Peter, "A tale of two borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico lines after 9-11", en Peter Andreas y Thomas Biersteker (coords.), *The rebordering of North America: Integration and exclusion in a new security context*, Nueva York, Routledge, 2003.

Balboa, Juan, "La Guardia Nacional no hará detenciones: Aguilar Valenzuela", *La Jornada*, 18 de mayo de 2006.

Barbosa, Ana Paola y Mauricio Ibarra, "México en América del Norte: Hacia una nueva era", en Rafael Fernández (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002.

Cason, Jim y David Brooks, "La visita de Fox, trampolín para políticos de EU", *La Jornada*, 4 de septiembre de 2001.

Cason, Jim, "Derbez: la lucha antiterrorista, prioridad 'número uno' de México", *La Jornada*, 8 de mayo de 2003.

Castañeda, Jorge G., "Los ejes de la política exterior de México", en *Nexos*, diciembre de 2001.

Castañeda, Jorge G., "Apuntes de política exterior para el gobierno de Vicente Fox: 2000-2006," en Carlos Elizondo y Luis Maira (eds.), *Chile-México dos transiciones frente a frente*, México, CIDE, 2000.

Davidow, Jeffrey, *El oso y el puercoespín*, México, Grijalbo, 2003.

Galán, José, "Fox debió retirar de Washington al embajador, considera Jorge Bustamante", *La Jornada*, 24 de mayo de 2006.

Gómez-Robledo, Juan Manuel, "Los principios normativos de la política exterior y la respuesta de México a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, julio-octubre de 2001.

Hristoulas, Athanasios, "Trading places. Canada, Mexico and North American security", en Peter Andreas y Thomas Biersteker (coords.), *The*

rebordering of North America: Integration and exclusion in a new security context, Nueva York, Routledge, 2003.

Jim Cason y David Brooks, "La propuesta migratoria de Fox sorprendió a Bush y a funcionarios de la Casa Blanca", *La Jornada*, 6 de septiembre de 2001.

Leiken, Robert, "Con un amigo como Fox?", en *Foreign Affairs en Español*, vol. 80, núm. 5, otoño-invierno de 2001.

Martínez, Fabiola, "'¡Ya está, es un momento histórico, un día de fiesta maravilloso!': Fox", *La Jornada*, 26 de mayo de 2006.

Muñoz, Patricia, "Respetuosa queja de la SRE por la militarización ordenada por Bush", *La Jornada*, 19 de mayo de 2006.

Perlez, Jane, "Change in leadership is welcomed as an opportunity for greater U.S.-Mexican cooperation", *The New York Times*, 3 de julio de 2000.

Román, José A., "Tibia preocupación del gobierno de México ante el anuncio estadounidense", *La Jornada*, 16 de mayo de 2006.

Ruiz, José Luis, "Solicitará SRE a Bush vetar ley sobre muro fronterizo", *El Universal*, 2 de octubre de 2006.

Schiavon, Jorge A., "Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 72, octubre de 2004: 195-222.

Schiavon, Jorge A., "México-Estados Unidos: Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006.

Soriano, Juan Pablo, "La respuesta de América Latina y el Caribe al 11 de septiembre", documento en línea:

[http://selene.uab.es/_cs_iuee/obs/Working%20Papers/breveJuan Pablo.htm](http://selene.uab.es/_cs_iuee/obs/Working%20Papers/breveJuan%20Pablo.htm)

SRE "Declaración Conjunta de mandatarios", 31 de marzo de 2006. Disponible en:

http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2006/marzo/dec_conju_cancun.htm.

Stors, Larry, *Mexico-US relations: Issues for Congress*, Washington, Congressional Research Service, 26 de marzo de 2003.

Venegas, Juan Manuel y Roberto Garduño, "Helms extendió su 'mano amiga' a México", *La Jornada*, 17 de abril de 2001.

Venegas, Juan Manuel, "Fox se dice coautor del proyecto migratorio", *La Jornada*, 8 de enero de 2004.

Weiner, Tim, "Bush is due to visit Mexico in search of oil and power", *The New York Times*, 13 de febrero de 2001.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Bravo Pérez, Héctor Manuel, Juan Carlos Castro Ramírez, *Construcción de una matriz de contabilidad social con agua...* DTAP-176
- Bracho González, Teresa y Giuliana Mendieta, *El proceso de focalización y las estrategias estatales de selección de beneficiarios: El caso del Programa Escuelas de Calidad*, DTAP-177
- Arellano, David y Walter Lepore, *Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público*, DTAP-178
- López Ayllón, Sergio y Alí Bernardo Haddou Ruiz, *Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México*, DTAP-179
- Sour, Laura, *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*, DTAP-180
- Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, DTAP-181
- Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, DTAP-182
- Arellano, David, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción...* DTAP-183
- Mariscal, Judith y Bonina Carla M., *Mobile Communications in Mexico: A First Look at Usage Patterns and Social Implications*, DTAP-184
- Mariscal, Judith y Rivera Eugenio, *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*, DTAP-185

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Roa, María José, Saura Dulce y Vázquez Francisco J., *A Simple Chaotic Model of Economic Growth and Unemployment*, DTE-372
- Del Ángel, Gustavo A., *The Corporate Governance of the Mexican Banking System. A Historical Perspective: 1940-2000*, DTE-373
- Torres, Juan M. y Valles Gándara Arturo G., *Evaluación de la productividad de sitios multiespecíficos*, DTE-374
- Villagómez, Alejandro y Castañeda Alejandro, *Análisis histórico de la relación macroeconomía-petróleo en México: 1970-2006*, DTE-375
- Hernández, Fausto y Ávalos Marcos, *Competencia bancaria en México*, DTE-376
- Cermeño, Rodolfo, Roa María José y González Vega Claudio, *Desarrollo financiero y volatilidad del crecimiento económico...* DTE-377
- Cermeño, Rodolfo, Mayer David A. y Martínez Ariadna, *Convergencia, divergencia y estratificación*, DTE-378
- Mayer, David A. y Mai Linh Le Thi, *El uso de las transferencias privadas inter-vivos por los hogares: el caso de México*, DTE-379

- Cermeño, Rodolfo y Jiménez Roslyn, *Determinantes del crecimiento económico y convergencia en Centroamérica...* DTE-380
- Hernández, Fausto, Torres Juan M. y Guerrero César L., *Federal against Local Governments...* DTE-381

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Schiavon, Jorge A., *La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría*, DTEI-137
- Ortiz Mena, Antonio, *The Domestic Determinants of Mexico's Trade Strategy*, DTEI-138
- Kocher, Matthew Adam and Stathis N. Kalyvas, *How free is "Free Riding" in Civil Wars? Violence, Insurgency, and the Collective Action Problem*, DTEI-139
- Chabat, Jorge, *Mexico: The Security Challenge*, DTEI-140
- Kydd, Andrew, *The Ball is in your Court: Mediation and Blamecasting*, DTEI-141
- Sotomayor, Arturo C., *Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina...* DTEI-142
- Sotomayor, Arturo C., *La seguridad internacional...* DTEI-143
- Sotomayor, Arturo C., *Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*, DTEI-144
- Velázquez, Rafael, *Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites*, DTEI-145
- Ruano, Lorena, *La Cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina*, DTEI-146

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Pazos, María Inés, *Sobre la semántica de la derrotabilidad de conceptos jurídicos*, DTEJ-12
- Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes*, DTEJ-13
- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20

Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Schedler Andreas, *Electoral Authoritarianism Concept, Measurement, and Theory*, DTEP-180
- Negretto L. Gabriel, *Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico After Fox*, DTEP-181
- Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote*, DTEP-182
- Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, DTEP-183
- Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico*, DTEP-184
- Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, DTEP-185
- Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America*, DTEP-186
- Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches*, DTEP-187
- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pani, Erika, *Saving the Nation through Exclusion: The Alien and Sedition Acts and Mexico's Expulsion of Spaniards*, DTH-32
- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado* (Tercer capítulo de *El temblor...*), DTH-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayluardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.