

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA EL CARIBE ANGLÓFONO. UN INSTRUMENTO PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

MEXICAN FOREIGN POLICY TOWARDS THE ANGLOPHONE CARIBBEAN. AN INSTRUMENT FOR NATIONAL SECURITY

Resumen

En este artículo se analiza la política exterior de México hacia el Caribe Anglófono como un instrumento para su Seguridad Nacional, a partir de su reconocida estratégica ubicación geográfica y los diversos retos compartidos. El tema de la seguridad se aborda desde un enfoque ampliado y multidimensional, el cual considera las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas. En ese sentido, se realiza un breve examen de los objetivos y características de las relaciones de los gobiernos mexicanos con el Caribe anglófono, en términos de su Seguridad Nacional de 1962 a 2018, así como la cooperación que en materia de seguridad ha desplegado el gobierno mexicano a nivel bilateral y regional. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones, que podrían fortalecer la cooperación o formar parte de una estrategia integral hacia dicha región.

Palabras clave

Frteras, Seguridad Nacional, política exterior y Caribe.

Abstract

This article analyses, the mexican foreign policy towards the english speaking caribbean countries as an instrument for its national security, taking into account its recognized strategic geographic location and the mutually shared challenges. the issue of security is approached from an extended and multidimensional scope, which considers traditional and new threats. in that sense, a brief review of the objectives and characteristics of the relations between the mexican governments and the english speaking caribbean countries from 1962 to 2018 is undertaken, in terms of their national security, as well as the cooperation granted by mexico in this matter at the bilateral and regional level. finally, a series of conclusions and recommendations, which could strengthen cooperation or form part of a comprehensive strategy towards that region are presented.

Keywords

Borders, national security, foreign policy, and the Caribbean.

**EMBAJADOR
GERARDO LOZANO ARREDONDO**

Doctor en Defensa y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales (CES-NAV), en donde también cursó la Maestría en Seguridad Nacional. Cuenta con una Licenciatura en Economía por la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán (UNAM). Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1981. Durante su carrera diplomática ha ocupado, entre otros cargos: Embajador de México en Jamaica, concurrente ante Bahamas y Embajador de México en Santa Lucía, concurrente ante los gobiernos de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves. Actualmente se desempeña como Embajador de México en Filipinas, concurrente ante los gobiernos de Islas Marshall, Micronesia y Palau.

Correo electrónico: *gla_sre@yahoo.com.mx*

Artículo recibido el 11 de noviembre de 2018. Aprobado el 11 de diciembre de 2018.

Los errores remanentes son responsabilidad de los autores.

Introducción

A lo largo de la historia, el Mar Caribe ha tenido un importante peso geopolítico, debido a su estratégica ubicación geográfica, fuertemente asociada con la seguridad de la región y los países que la rodean. Desde finales del siglo XIX el visionario estratega e historiador estadounidense Alfred T. Mahan, resaltaría el valor del Caribe desde un punto de vista político y militar, y su importancia vital para el comercio y transporte marítimo, por lo cual aconsejaba la necesidad de tener el control del Golfo de México y del Mar Caribe, como un elemento fundamental para la seguridad de su país (Mahan, 1897).

En el caso de México, diversos estudios académicos y documentos oficiales sitúan y definen al Caribe como «la tercera frontera» del país particularmente a partir del sexenio salinista- y le atribuyen una relevancia particular para su política exterior y para su Seguridad Nacional, en virtud de su posición geográfica como puerta de entrada al Golfo de México y de su cercanía a una zona, en la cual se desarrollan dos de las actividades más importantes para la economía del país, como son la producción de petróleo y la industria turística.

Así mismo, la importancia del Caribe para México está estrechamente relacionada con sus numerosos nexos históricos, políticos, económicos y culturales y con la serie de retos compartidos, los cuales, por su carácter transnacional, pueden afectar la seguridad regional. Entre ellos cabría destacar la vulnerabilidad ante los fenómenos meteorológicos y el cambio climático, la aparición recurrente de pandemias, la lucha contra el crimen organizado y las diferentes acciones que este comprende incluidos el narcotráfico, el tráfico de armas, de personas y el lavado de dinero (García-Muñiz, 2014 y Ezeta, 1991).

La ubicación geográfica del Caribe en la ruta natural de tráfico de droga entre los principales países productores y consumidores, su gran fragmentación territorial, la existencia de múltiples lugares inhabitados y su debilidad institucional -que se refleja en la ausencia de un control efectivo de territorios y mares-, hacen de la región un escenario propicio para la expansión de las actividades criminales (Valbuena, 2011; Bobeá, 2008; y Liriano 2003). Adicionalmente, la regla de anonimato de sus sistemas financieros se convierte en un atractivo para el uso de sus centros offshore para el blanqueo de activos.

Sobre el particular, en ocasión del I Seminario sobre el Caribe, celebrado en 1989 en la Ciudad de México, el Embajador en Misión Especial para Asuntos del Caribe, Héctor Ezeta, afirmaba que, «la relación de México con el Caribe tiene un alto valor estratégico. Nos brinda la oportunidad de fortalecer la concertación regional con países que (...) comparten con nosotros problemas semejantes (...), con estos países es posible armar un sistema de seguridad regional basado en las afinidades políticas y el interés económico mutuo (Ezeta, 1991, p. 11).

Aunque la conciencia del Caribe como frontera de México se remonta al período de independencia, no será sino hasta la administración del Presidente Salinas de Gortari (1988-1994) cuando esta zona geográfica empezará a ganar importancia y relevancia como dimensión de seguridad y defensa del territorio nacional en sus

mares (Muñoz, 2007). Así mismo, a partir de los años setenta, los países del Caribe anglófono adquirieron un mayor peso político y presencia en los organismos internacionales y regionales, por lo que la presencia e influencia en la región es fundamental para la política exterior mexicana.

A este respecto, cabría recordar que los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) tienen como práctica coordinar sus políticas exteriores y actuar en bloque en los organismos regionales e internacionales, a fin de contrarrestar sus debilidades como pequeños estados insulares en desarrollo y hacer valer el número de votos con que cuentan (14), mismos que pueden llevar a definir el sentido de una decisión. En ese sentido, contar con su apoyo en la promoción de iniciativas en foros regionales e internacionales es determinante.

El hecho de que México y los países del Caribe anglófono compartan una serie de retos no significa que estos les afecten de igual manera o que puedan combatirlos con los mismos medios. En el cuadro I se muestran de manera objetiva las grandes diferencias territoriales, poblacionales y económicas entre México y los países caribeños.

Cuadro I

Principales indicadores de México y de los países insulares del Caribe anglófono

País	Superficie (km²)	Población (2015)	PIB (NMDC 2011)	Esperanza de vida	Capital
1 Antigua y Barbuda	442	99 923	1.50	76.10	St. John's
2 Bahamas	13 939	386 434	5.18	74.40	Nassau
3 Barbados	430	284 217	4.80	75.60	Bridgetown
4 Belice	22 960	398 288	1.765	70.0	Belize City
5 Dominica	751	73 162	0.60	NO	Roseau
6 Granada	344	106 823	1.16	73.3	St. George's
7 Guyana	214 969	768 514	3.440	67	Georgetown
8 Jamaica	10 991	2 871 924	14.30	74.80	Kingston
9 San Cristóbal y Nevis	269	54 288	0.90	NO	Basseterre
10 San Vicente y las Granadinas	389	101 425	0.80	73.10	Kingstown
11 Santa Lucía	616	177 206	1.70	75.30	Castries
12 Trinidad y Tobago	5 128	1 360 092	20.90	70.60	Puerto España
13 México	1 964 375	127 540 423	1 046.00	76.92	Ciudad de México

Fuente: Elaboración propia con datos de la Mancomunidad de Naciones y del Banco Mundial

Al comparar las cifras resulta claro que el nivel de poder que pueden proyectar es diferente y que los recursos con que cuentan para hacer frente a las amenazas a la seguridad no pueden ser comparables. Lo anterior explica la vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares ante los fenómenos meteorológicos y su debilidad para hacer frente a las amenazas del crimen organizado. La vecindad geográfica del Caribe y el mayor poder de México imponen a este último una responsabilidad de contribuir al desarrollo, estabilidad y seguridad de la región, pero al mismo tiempo le asignan el derecho de reclamar una mayor influencia en la zona.

La conciencia sobre la vulnerabilidad de los países del Caribe ante las diferentes amenazas que se presentan en la zona y los riesgos que esta situación puede representar para la Seguridad Nacional, han llevado al gobierno mexicano a desplegar diversas acciones de colaboración con la región. Sin embargo, dichas acciones han carecido de la consistencia necesaria para articular una política integral y de largo plazo, que permita una influencia y presencia determinante, así como avanzar en la consolidación de las relaciones con este grupo de países.

A pesar de la innegable importancia de la región para México, aún existe un gran desconocimiento del Caribe anglófono, problema que también es compartido desde la parte caribeña. Cuando se consulta a los mexicanos sobre los países de la región, en general suelen referirse a las grandes Antillas hispanoparlantes y en algunos casos a Jamaica y Haití. Sin embargo, cuando se les pregunta por los demás Estados insulares, muy pocos aciertan a nombrar más de uno, con la excepción, quizás, de Granada, recordada por la invasión que sufrió en 1983.

De igual manera, los estudios en México sobre el Caribe anglófono son escasos. Más aún, si buscamos trabajos que analicen su importancia para la seguridad y los posibles riesgos y amenazas provenientes de esa región que puedan afectar la Seguridad Nacional, se encuentran muy pocas evidencias de trabajos académicos al respecto. En ese sentido, la presente investigación pretende contribuir a profundizar los conocimientos sobre la política exterior de México hacia el Caribe anglófono como un instrumento para la Seguridad Nacional.

Para los objetivos de este ensayo, se entenderá por política exterior el conjunto de decisiones y actuaciones llevadas a cabo por un Estado en sus relaciones exteriores con objetivos concretos, y que tiene como fin velar por los intereses nacionales, incluida la Seguridad Nacional. Así mismo, se partirá de un enfoque multidimensional y ampliado de la seguridad, que trasciende los aspectos tradicionales militares y de defensa.

En virtud de la complejidad que significa realizar un estudio sobre la región del Caribe en su conjunto, se ha considerado conveniente delimitar la investigación a los Estados caribeños insulares que forman parte de la Commonwealth, a saber: Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica; San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. Si bien otros dos Estados continentales (Belize y Guyana) también pertenecen a la Commonwealth, sus importantes diferencias geográficas y particularidades políticas, culturales y étnicas los distinguen de los pequeños estados insulares.

Se ha decidido acotar el trabajo al periodo comprendido entre 1962 y 2018, que, de conformidad con la literatura consultada, ha sido escasamente investigado, y que además coincide con el inicio del proceso de independencia de los países del Caribe anglófono.

El Gran Caribe: una frontera de México

Desde el punto de vista geopolítico la definición de límites territoriales no es una cuestión menor, ya que su trazo es de gran importancia para la Seguridad Nacional al definir el ámbito de ejercicio de la soberanía de los Estados (Meira, 1997). La

frontera que se crea con dichos límites es al mismo tiempo una manifestación política (Ratzel en Meira, 1997), y un espacio en el que interactúan intereses económicos, fenómenos sociales, identidades colectivas y culturales.

El surgimiento de la visión del Caribe como una de las fronteras de México no es reciente. De acuerdo con Muñoz (2007), Isidro Fabela ya había propuesto participar y cooperar con los países alrededor del *mare nostrum* por los intereses que ahí confluían. Históricamente, señala la autora, el litoral oriental y el Golfo-Caribe: «ha sido un espacio amortiguador y defensivo, así como un ámbito natural de acción, o zona de refugio. Ha sido una frontera geopolítica que ha combinado y combina intereses en los ámbitos de Seguridad Nacional y económico» (Ídem, 2007, p. 555).

Al revisar los discursos y documentos oficiales, el reconocimiento de la pertenencia de México al Caribe, por sus costas y espacio marítimo, es expresado comúnmente. A finales del siglo XX el Presidente Carlos Salinas reconoció formalmente al Caribe como objetivo de la política exterior de México, subrayando la vecindad marítima como una frontera y el papel de México como refuerzo de la misma (Muñoz, 2007). De igual manera, el PND 2013-2018 considera la frontera caribeña como uno de los principales espacios de influencia geopolítica de México, y una región de interés en materia de Seguridad Nacional, con claros beneficios o repercusiones directas para el Estado mexicano (PND 2013-2018, p. 94). Por su parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, califica a la frontera caribeña como un área de prioridad estratégica para el país y, «al mismo tiempo, México es una pieza esencial para la estabilidad y la prosperidad de la región. La transnacionalización de actividades ilícitas que vulneran la seguridad y la gobernabilidad en la región es un tema de interés prioritario». (Presidencia 2014 p. 51).

Principales riesgos y amenazas a la seguridad del Caribe anglófono

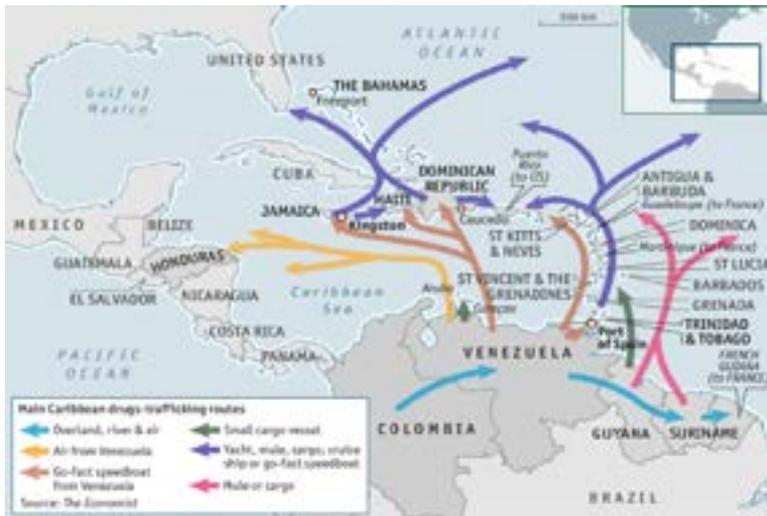
Como se mencionó anteriormente, México y los países del Caribe comparten una serie de retos, los cuales, por su carácter transnacional, pueden afectar la seguridad regional. Entre estos retos cabría destacar la lucha contra el crimen organizado y las diferentes acciones que este comprende incluidos el narcotráfico, el tráfico de armas y de personas y el lavado de dinero, la vulnerabilidad ante los fenómenos meteorológicos y el cambio climático y la aparición recurrente de pandemias.

Narcotráfico. El narcotráfico constituye una de las principales manifestaciones del crimen transnacional, cuya estructura, operaciones y ganancias generan un efecto catalizador en otras formas de delincuencia. El Caribe insular es considerado un escenario propicio para el tráfico ilícito de drogas, debido a su estratégica ubicación geográfica entre los principales productores y consumidores, así como a la fragmentación de su territorio y la porosidad de sus costas (Valbuena, 2011; Bobea, 2009; Rodríguez Beruff, J., y Cordero, G. 2005; y Liriano, 2003).

De acuerdo con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el Caribe junto con Centroamérica, sigue siendo una importante zona de reexportación de la droga procedente de Sudamérica, destinada a los mercados de América del Norte (JIFE, 2018). La proximidad de ambas rutas de tráfico, aunada

a la adaptabilidad y expansión de la delincuencia organizada, constituyen un peligro latente, ya que los capos de la droga pueden optar por una u otra a fin de evadir la justicia, por lo que la problemática del Caribe en este tema está estrechamente vinculada con la seguridad de México (ver figura I).

Figura 1. Mapa tráfico de drogas en el Caribe



Fuente: The Economist Print edition | The Americas May 24th 2014| PORT OF SPAIN <https://www.economist.com/news/americas/21602680-old-route-regains-popularity-drugs-gangs-full-circle>

Tráfico de armas. Otra expresión del actuar de las organizaciones criminales que constituye una amenaza a la seguridad hemisférica, por su efecto en la operación de los grupos criminales, es el tráfico ilícito de armas de fuego, sus componentes y municiones. Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito ha documentado que uno de los aceleradores del auge de la criminalidad está relacionado con la facilidad de acceso a armas ligeras por parte de los sectores criminales y de la población en general (ONUDD, 2016).

Por su parte, los países de la CARICOM consideran al tráfico de armas y la violencia que esto genera como una amenaza inmediata a su seguridad, lo que llevó a los líderes a emitir la Declaración de la Comunidad del Caribe sobre Armas Pequeñas y Ligeras¹. Así mismo, durante la Segunda Conferencia de los Estados Parte del Tratado sobre el Comercio de Armas de la ONU, en 2016, la Canciller, Claudia Ruiz Massieu, señaló que «México ha padecido las secuelas del tráfico ilícito de armas como consecuencia de las más de 9,000 armerías que se encuentran en Estados Unidos» y afirmó que «este no es problema exclusivo de una nación, más

1 Véase <https://caricom.org/media-center/communications/statements-from-caricom-meetingscaricom-declaration-on-small-arms-and-light-weapons-issued-by-the-thirty-se>

bien es hemisférico y mundial». ²

Aunque es evidente que el problema del tráfico de armas a través del Caribe no se origina ni en México ni en los países de la región, ambos se han visto seriamente afectados por este fenómeno, que se refleja en altos índices de violencia. En ese sentido, comparten el objetivo frenar el contrabando de armas que se ponen al alcance de los grupos criminales para la realización de actividades delictivas e incluso para enfrentar al Estado.

Tráfico de personas. El tráfico y trata de personas es un flagelo que afecta la dignidad de la persona, vulnera a la población y genera cadenas perversas de criminalidad a nivel local, regional y global. Este fenómeno no es exclusivo de un país: de hecho, entraña un importante componente transfronterizo, entre 2010 y 2012, casi todos los países del mundo presentaron casos de trata. (ONUDD, 2014).

El Caribe, al igual que México, es una región de origen, destino y tránsito de indocumentados, donde el tráfico ilícito de migrantes hace parte del campo de acción del crimen organizado (Guarnizo, 2011). El endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos ha significado un incremento del fenómeno en la región, favorecido por la extrema debilidad de sus sistemas de justicia y la ausencia de legislaciones adecuadas para su cumplimiento, así como por los grandes beneficios que genera y la demanda externa de fuerza de trabajo (Bobeá, 2009).

Consciente de la gravedad del problema y de la necesidad de fortalecer la cooperación entre México y los países del Caribe anglófono para combatir este fenómeno, el gobierno de México organizó y encabezó la I Cumbre Hemisférica sobre Trata de Personas, en noviembre de 2017.

Lavado de dinero. Las enormes ganancias que generan las actividades ilícitas del crimen organizado precisan de una serie de procesos y operaciones financieras para lograr el blanqueo o legitimación de esos capitales, y evadir la acción de la justicia. La localización geográfica de los países del Caribe, junto con las reglas de anonimato de sus instituciones financieras, otorga un gran atractivo para el uso de sus centros offshore tanto para el lavado de dinero procedente del crimen organizado como de actos de corrupción.

La debilidad institucional de los países del Caribe se refleja de manera clara en el funcionamiento de la «banca offshore que opera fuera del control de la banca central o la fiscalización estatal» (Maingot, 2008, p. 308), lo cual facilita las actividades de lavado de dinero. En sus informes más recientes, instituciones como el Grupo de Acción Financiera Internacional y el Instituto de Basilea sobre Gobernanza, identifican a varios países de la CARICOM en riesgo de ser utilizados por criminales para el lavado de dinero y el financiamiento a grupos terroristas.

Por su parte, el Departamento de Estado de Estados Unidos, en su Informe sobre la Estrategia Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2017, incluye a ocho de los diez países objeto de este estudio (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago) en la lista de las principales jurisdicciones de lavado de dinero (INCSR, 2018a).

Esta información es de suma utilidad para la seguridad de México, ya que, por su

² Véase: <http://www.vertigopolitico.com/articulo/41503/Prioridad-para-Mexico-cerrar-trafico-de-armas-Ruiz-Mas-sieu>. Recuperado el 20 de marzo de 2018.

vecindad geográfica, los servicios financieros de estos países podrían ser utilizados por organizaciones criminales o por funcionarios corruptos para ocultar o lavar dinero. Los riesgos que implica esta situación deberían obligar al gobierno de México a redoblar esfuerzos para lograr acuerdos de intercambio de información financiera con el grupo de países del Caribe anglófono.

Pandemias. En años recientes se ha observado en el Caribe el surgimiento de nuevas pandemias (Chikungunya y Zika) o el resurgimiento de otras que se clasificaban como erradicadas (Dengue y Virus H1N1). Los problemas económicos que enfrentan los países caribeños, aunados a sus deficientes sistemas médicos, tienen como consecuencia una fácil dispersión de estas enfermedades en la región y fuera de ella, lo cual afecta a los países vecinos.

Uno de los retos más importantes que enfrenta la región en materia de salud pública es el SIDA, ya que después del África subsahariana, el Caribe en su conjunto, es la región que más casos presenta a nivel mundial. La Organización Panamericana de la Salud reporta que, a pesar de los importantes avances a nivel mundial en el combate contra las enfermedades, en América Latina y el Caribe las nuevas infecciones no han tenido descensos significativos, e incluso han sufrido un repunte en el 2015 respecto al 2013 y 2014. (OPS, 2016)

Desastres naturales. La región del Caribe tiene una larga historia de desastres naturales originados por diversas amenazas, tales como huracanes, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra y sequías. El Índice Global de Riesgo Climático 2018, el cual analiza en qué medida los países se han visto afectados por eventos relacionados con el clima (tormentas, inundaciones, olas de calor, etc.), y muestra de manera clara el grave impacto de los desastres naturales en las economías de los países del Caribe (Germanwatch, 2017).

A pesar de la frecuencia de este tipo de desastres, aún se observan graves debilidades de los gobiernos para prevenir y mitigar sus efectos nocivos. Es por ello que esta es una de las áreas en las que el gobierno mexicano ha brindado mayor asistencia y cooperación al Caribe anglófono, tanto a nivel bilateral como regional (CARICOM y AEC). La importancia de este problema es reconocida en el PND 2013-2018, que establece como uno de sus objetivos ampliar la cooperación con el Caribe frente a retos compartidos como los desastres naturales. (PND, 2013)

La política exterior de México hacia el Caribe anglófono (1962-2018)

Durante el periodo que abarca este ensayo (1962-2018) el mundo ha registrado importantes y vertiginosos cambios. Estas transformaciones se han reflejado en una evolución del concepto de Seguridad Nacional y han influido en la forma en la cual los países y los organismos internacionales la conciben y definen. Para reflejar esta evolución, el presente apartado divide el estudio de la política exterior de México hacia el Caribe en tres partes: la primera abarca el período de la Guerra Fría hasta el desmoronamiento de la Unión Soviética (1962-1989), la segunda a partir de la caída

del Muro de Berlín hasta el 11 de septiembre de 2001, y la tercera inicia con el ataque a las Torres Gemelas y llega hasta nuestros días.

La política exterior de México hacia el Caribe anglófono durante la Guerra Fría

Adolfo López Mateos (1958–1964). Dada la complejidad del entorno internacional, durante este período el gobierno mexicano debió mantener una política exterior basada en el derecho internacional, que le permitiera defender los principios de autodeterminación y no intervención. En ese sentido, México se abstuvo o votó en contra de diversas decisiones y resoluciones adoptadas en las Reuniones de Consulta de la OEA, en las cuales se debatió el tema de la Cuba, incluido el no rompimiento de relaciones con ese país (Ojeda, 1996, p. 35). Así mismo, los graves riesgos que significó para la paz y la seguridad regional e internacional la crisis de los misiles, llevaron a México a otorgar una importancia primordial al tema de la desnuclearización de América Latina como un asunto de Seguridad Nacional.

El sexenio de López Mateos también coincidió con un importante proceso de descolonización a nivel mundial, del cual no estuvo exento el Caribe anglófono. A pesar del apoyo a los movimientos de descolonización, en este período, y prácticamente durante toda la década de los 60, las relaciones entre México (al igual que otros países de América Latina) y el Caribe anglófono se caracterizaron por la indiferencia y suspicacia mutuas, así como por un desconocimiento recíproco (Serbin, 1997). Las disputas territoriales y las innegables diferencias étnicas, culturales y lingüísticas, así como las enormes desigualdades –principalmente de extensión territorial, demográfica y económica– contribuyeron a este ambiente de desconfianza. Se puede decir que durante esta administración los vínculos de México con el Caribe se circunscribieron al Caribe hispanoparlante.

Gustavo Díaz Ordaz (1964–1970). El Presidente Díaz Ordaz tuvo una discreta actuación a nivel internacional también basada en los principios de no intervención y el derecho a la autodeterminación. Tal vez una excepción fue el impulso al tema del desarme y la desnuclearización en América Latina que, si bien no fue iniciativa suya, tuvo el mérito de dar seguimiento a la labor iniciada por López Mateos y lograr la adopción del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) y la creación del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (SRE, 1968, p. 64), uno de los principales logros de la diplomacia multilateral mexicana en materia de seguridad.

A nivel bilateral, a diferencia de la administración anterior, se realizaron algunas acciones en el Caribe anglófono que, aunque esporádicas, permitieron avanzar en la construcción de las relaciones de México con la región. Entre ellas, cabe destacar el establecimiento de relaciones diplomáticas con Jamaica y con Trinidad y Tobago en 1966 y la apertura de la embajada de México en Kingston en 1967, la primera representación diplomática en el Caribe anglófono.

Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976). A diferencia del gobierno anterior, una de las principales características de la política exterior de México de la administra-

ción del Presidente Echeverría fue la activa diplomacia de contactos personales con dirigentes extranjeros y su empeño por colocarse en la vanguardia de las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo (Seara Vázquez, 1983).

Entre las iniciativas promovidas por el mandatario mexicano a nivel internacional, destaca, sin duda, la propuesta de adoptar una Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, que buscaba alcanzar una mayor justicia e igualdad entre los países y la promoción de un nuevo orden económico internacional. El impulso dado a esta iniciativa y la búsqueda de la anhelada diversificación de las relaciones exteriores se convirtieron en el eje de su política exterior. En ese sexenio, casi se duplicó el número de países con los que México mantenía relaciones diplomáticas, al pasar de 67 a 129, incluidos los países en desarrollo recién independizados del Caribe, como Barbados, Bahamas y Granada.

Respecto de América Latina y el Caribe, el Presidente Echeverría consideraba que las acciones y políticas de la región habían resultado insuficientes promover el desarrollo, por lo que proponía avanzar en el proceso de integración económica y el establecimiento de empresas multinacionales que pudieran aprovechar conocimientos y materias primas de la región (SRE, 1974). Sin duda, la política exterior del Presidente Echeverría marcaría una nueva etapa de las relaciones entre México y los países recién independizados del Caribe anglófono.

Con ese objetivo en mente, México promovió el establecimiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el cual tenía como principales objetivos: «auspiciar la formación y el fortalecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas» y «diseñar y reformar mecanismos y formas de asociación que permitan» ... «obtener precios remunerativos para los productos básicos y manufacturados.» (SRE, 1978, p. 301). Mediante la creación de este organismo de cooperación se buscó crear una mayor confianza entre los países latinoamericanos y caribeños, que hasta entonces se habían mantenido alejados y confrontados por problemas de delimitación fronteriza.

En este contexto, se impulsó la creación de la Empresa Naviera Multinacional del Caribe, a fin de atender los problemas de conectividad entre los países de la región, una de las principales limitantes a su desarrollo e integración económica (SRE, 1977). Otra de las iniciativas impulsadas por Echeverría fue la creación del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar, como «mecanismo de consulta y coordinación sobre cuestiones relativas a la producción y comercialización del azúcar» (SRE. 1978a, p. 316).

En el plano bilateral, el Presidente Echeverría realizó una visita de Estado a Jamaica en julio de 1974 y otra a Trinidad y Tobago en 1975, las primeras de un Mandatario mexicano a países del Caribe anglófono. En las cuales se adoptaron una serie de acuerdos de cooperación. Así mismo, se acordó la creación de la Comisión Mixta México - CARICOM para promover y coordinar la cooperación.

Una evaluación general de la política exterior de México hacia el Caribe anglófono durante esta administración, permite identificar avances sustantivos. Aunque en los documentos de la época no se encuentran referencias expresas de que la política exterior estuvo orientada a fortalecer la seguridad del país, en su sentido tradicional, no se puede negar que las acciones desplegadas a nivel en los planos bilateral y regional estuvieron estrechamente vinculadas al logro de los intereses nacionales, como son la

defensa de los principios de no intervención, la libre autodeterminación de los pueblos y la cooperación para el desarrollo, conjuntamente con la preservación de la paz y la seguridad.

José López Portillo (1976-1982). En la política exterior del Presidente López Portillo se aprecian dos etapas claramente diferenciadas, mismas que se reflejaron en el nivel de actividad internacional de México. En la primera, la política exterior se vio beneficiada por una favorable coyuntura económica, producto del descubrimiento de importantes yacimientos petroleros y de altos precios internacionales del energético (Solana, 1994), la cual permitió dar continuidad a los esfuerzos del gobierno anterior para desplegar una diplomacia activa y tener una mayor presencia e influencia en América Latina y el Caribe. En contraposición, a finales de la administración se produjo un debilitamiento de los precios del petróleo que, combinado con una abultada deuda externa y un alza notable en las tasas de interés internacionales (de 6% a 20%) provocaron una crisis financiera en México (Ídem).

Una de las iniciativas más importantes de colaboración de la administración del Presidente López Portillo, fue el Acuerdo de San José, creado en agosto de 1980 por los gobiernos de México y Venezuela. Este acuerdo constituyó el primer mecanismo institucional de cooperación financiera con el Caribe, mediante el cual garantizaba a los países beneficiarios el suministro de petróleo en condiciones preferenciales (Cámara de Diputados, 2006c). Adicionalmente, el gobierno de México decide participar en 1982, en el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y convertirse en miembro no prestatario, con una contribución de 16 millones de dólares a su capital accionario (Granguillhome, 1991 y Nicholls, 1992).

Durante esta administración, se efectuó, en octubre de 1980, la Primera Reunión de la Comisión Mixta México-CARICOM en Barbados, seis años después de su creación y como resultado de la misma se adoptaron diversos proyectos de cooperación. Así mismo, en este periodo se acuerda establecer relaciones diplomáticas con Dominica y Santa Lucía, y en 1979 se decide abrir una representación diplomática en Puerto España, Trinidad y Tobago. Estas acciones se enmarcaron en el objetivo de incrementar la presencia e influencia mexicana en una región estratégica para la seguridad, a la luz de la situación en Cuba y de los movimientos revolucionarios en Centroamérica.

Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Pocos gobernantes en el México contemporáneo han tenido que asumir las riendas del poder en un contexto con tan poco margen de maniobra: En el plano interno, el país enfrentaba una aguda crisis económica y financiera, originada por el descenso del precio del petróleo, una elevadísima deuda externa, inflación y contracción económica (Seara, 1983) que condicionaba las decisiones de gobierno; a nivel externo, el mundo era escenario de algunas de las batallas decisivas de la Guerra Fría, como los conflictos regionales de Camboya, Afganistán, Líbano y Centroamérica. (Sepúlveda, 1984)

Durante este periodo, el Caribe anglófono también presentaba situaciones de gran preocupación: aprovechando un golpe de Estado por parte de la extrema izquierda, en el que se detuvo y posteriormente asesinó a Maurice Bishop, el 23 de octubre de 1983, Estados Unidos con el apoyo de algunos países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), invadieron Granada.

El argumento central era proteger la vida de un grupo de estudiantes de medicina estadounidenses que radicaban en la isla.

Con base en los principios de derecho internacional, el gobierno de México censuró tanto en el seno de la OEA como de la ONU la intervención militar y exigió el respeto a la soberanía de los Estados, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.³ Detrás de esta condena se encontraba la defensa del interés nacional mexicano, en previsión de que un evento de esta naturaleza pudiera producirse en Centroamérica y afectar los esfuerzos de pacificación del Grupo de Contadora.

Sin duda, durante este período Centroamérica constituyó una de las prioridades de la política exterior de México, en donde la promoción de la paz y el rechazo a la intervención extranjera no sólo resultaba una cuestión de principio, sino un mecanismo práctico para defender la soberanía y la Seguridad Nacional. En este sentido, las iniciativas y gestiones relacionadas con el Grupo de Contadora terminaron «siendo la pieza de política exterior más definitiva y dinámica del gobierno del Presidente de la Madrid» (Solana, 1994, p. 550).

Durante su gestión, el Presidente de la Madrid tuvo muy escasos acercamientos personales a los países del Caribe anglófono. De hecho, la única visita de Estado a la región fue a Jamaica en agosto de 1987 para asistir en calidad de invitado especial a las actividades conmemorativas del XXV Aniversario de la independencia de la isla, en la cual aprovecho para solicitar y obtener el apoyo de Jamaica a los esfuerzos del Grupo de Contadora.

La política exterior de México hacia el Caribe al final de la Guerra Fría

El fin de la Guerra Fría generó una visión optimista sobre el futuro de la seguridad internacional, al dejar de existir uno de los focos de tensión en la confrontación Este-Oeste. La sustitución del orden bipolar basado en la amenaza de la destrucción nuclear por un esquema multipolar y con una diversidad de actores, propició un amplio debate, sobre la necesidad de reconceptualizar la seguridad internacional y modificar diversos paradigmas. Como resultado de los debates, emergió una corriente de pensamiento que proponía ampliar la agenda de seguridad para incorporar nuevos temas, como la protección del medio ambiente, desastres naturales, pobreza, tráfico de droga y armas y pandemias, entre otros.

De manera paralela, se había empezado a producir, con una gran rapidez, una serie de cambios en el escenario internacional, mismos que se reflejaron en el fenómeno de la globalización y un importante aumento de la interdependencia entre los países. La política exterior de México no podía mantenerse ajena a estos cambios, lo cual, como se verá más adelante, se reflejó en los planes y programas de las siguientes Administraciones.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Ante este escenario, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Presidente Salinas, reconoció que, como resultado de la globalización, México se encuentra interrelacionado con las demás naciones y los cambios en una parte del mundo o en un área de la vida internacional tienen efectos

3 Archivo Histórico SRE. Exp. III-6919-2 (I parte) s/f.

directos en la vida interna de todos los demás, por lo que las transformaciones a nivel político, económico y social eran indispensables e inevitables (PND 1988-1994).

Al respecto, planteó como uno de sus objetivos fundamentales defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo (Senado, 2010. p. 371), para lo cual, asignó una importancia especial al reforzamiento del diálogo con los países con los que México tiene frontera, citando a Belice, los Estados Unidos y Guatemala, además de Cuba «donde hacen frontera nuestros mares patrimoniales» (Cámara de Diputados, 2006e, p. 32). Llama la atención que no se incorporara en esta categoría a la «tercera frontera», aunque esta omisión se fue modificando conforme avanzó la administración, mediante diversas iniciativas y encuentros al más alto nivel, para promover un mayor acercamiento al Caribe anglófono.

En ese sentido, en 1988 el Mandatario mexicano recibió al Primer Ministro de Jamaica, Michael Manley y, en reciprocidad, en 1989 realizó una visita oficial a Jamaica, en la cual se adoptaron diversos proyectos de cooperación y se formalizó la participación de México como observador en la Comunidad del Caribe, «nuestra tercera frontera» (Ídem, p. 96). Así mismo, en este período México participó activamente en la conformación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la cual tiene entre sus principales funciones fortalecer la cooperación entre los países de la región, incluida la seguridad.

A nivel de la Administración Pública, se crea en la Secretaría de Relaciones Exteriores una Subsecretaría encargada de América Latina y el Caribe, a fin de brindar una mejor atención a esta región y con objeto de atender a los países del Caribe anglófono en los que México no tenía una Embajada residente, en 1989 se estableció la figura de Embajador en misión especial para asuntos del Caribe. Con el propósito de profundizar en el conocimiento del Caribe y su significado para la política exterior, la Cancillería organizó dos seminarios -1989 y 1990-, con la participación de académicos, diplomáticos y otros funcionarios de México y el Caribe.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000). En este sexenio la política exterior de México estuvo marcada por una serie de crisis -simultáneas o sucesivas- que afectaron al país durante los años noventa (Garza Elizondo, 2002). Con respecto al Caribe, el Plan Nacional de Desarrollo de Zedillo reconoce que «la Seguridad Nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe» (Ídem, p. 403), para lo cual sería necesario avanzar en la integración comercial, intensificar las consultas políticas y promover una mayor cooperación en áreas de interés común.

En ese mismo sentido, en su primer informe de labores, el mandatario se refirió al Caribe como una región de interés especial para México, al constituir una frontera marítima con la cual, si bien el país había tenido cierta actividad, «ésta no ha sido de manera consistente, por lo que habría que revertir la tendencia de participación esporádica por un acercamiento más sistemático y sostenido hacia las naciones de la zona» (Cámara de Diputados, 2006f).

Durante este período México buscó mantener una presencia relativamente activa en el Caribe, participando en diversas reuniones regionales y promoviendo encuentros de alto nivel con otros mandatarios. Al respecto, destacan los encuentros del

Presidente Zedillo con sus homólogos de Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago en diciembre de 1994, en el marco de la Cumbre de las Américas y la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC en agosto de 1995.

A nivel estrictamente bilateral, una de las reuniones más destacadas del mandatario mexicano se dio con la visita oficial a México del Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Basdeo Panday, en enero de 1998: fue la primera de un mandatario trinitense al país. La agenda de trabajo de la reunión dio un peso significativo a los temas de seguridad y como resultado, se suscribieron cuatro instrumentos de colaboración, incluido un convenio en Materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos. Este es el segundo instrumento bilateral que México ha suscrito con los países del Caribe anglófono en el área del combate al tráfico de droga, toda vez que el primero fue suscrito con Jamaica en 1991.

Al final de la administración, en su sexto informe de labores, el Presidente Zedillo habría de señalar que, con los países del Caribe, nuestra tercera frontera, México logró ampliar el diálogo y los vínculos de cooperación, particularmente en las áreas científico-tecnológica, educativo-cultural, combate al narcotráfico, energía, salud y desarrollo social (Cámara de Diputados, 2006f).

La política exterior de México hacia el Caribe anglófono posterior al 11 de septiembre de 2001

Vicente Fox Quesada (2000-2006). El Presidente Fox inició su mandato en un contexto alentador y un escenario internacional propicio, gracias al clima favorable de la posguerra fría, y el capital político de la alternancia. Durante su administración, decidió reestructurar la política exterior de México y plantear nuevos criterios para vincularse con el mundo. De esa forma, se impulsaron temas como la promoción de la democracia y los derechos humanos, la participación de México en el Consejo de Seguridad y en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Sotomayor, 2008).

En los primeros años de la administración se realizaron importantes esfuerzos de acercamiento a los países de la Comunidad del Caribe, los cuales generalmente tuvieron lugar en el marco de foros regionales e internacionales y en la búsqueda de intereses coyunturales. En este sentido, destaca la participación del Presidente Fox en la XXII Cumbre de Jefes de Gobierno de la CARICOM, en Bahamas en julio de 2001, con el objetivo de incrementar la presencia de México en la región y dar un impulso renovado a la relación, así como promover la candidatura al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Sin duda, en esta visita se registró el más serio intento de la política exterior mexicana por insertar el tema de seguridad en la agenda de relaciones con los países del Caribe anglófono. Cabe destacar que el mandatario mexicano estuvo acompañado por su consejero para la Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser y el Director del Instituto Nacional de Seguridad Pública, Jaime Sepúlveda, quienes tuvieron una destacada participación en el evento y presentaron diversas propuestas puntuales de cooperación.

Aguilar Zinser, propuso el establecimiento de un mecanismo de consultas formales con la CARICOM, que tendría el doble propósito de hacer compatibles las estrategias de combate al narcotráfico y al crimen organizado, y definir tareas específicas de cooperación en el corto plazo. En ese sentido, se identificaron seis áreas de colaboración: intercambio de información y de inteligencia, cooperación en materia de lavado de dinero y de combate a la corrupción, reforma al sistema penitenciario, identificación de rutas de tránsito del narcotráfico y el fomento de una cultura de la prevención. Desafortunadamente, la iniciativa no prosperó.

Por otra parte, en el marco de la cumbre, el Presidente Fox tuvo la oportunidad de sostener encuentros bilaterales con su homólogo de Guyana y con los primeros ministros de Bahamas, Jamaica, y Trinidad y Tobago (SRE, 2001), en los cuales se discutieron diversos asuntos de interés bilateral, como la candidatura de México al Consejo de Seguridad, y se recibieron numerosas solicitudes de asistencia para proyectos de infraestructura.

Dos años después de la visita del Presidente Fox, otro asunto de interés especial para México generó un nuevo activismo en el Caribe anglófono, a saber, la aspiración del secretario Luis Ernesto Derbez de ocupar la Secretaría General de la OEA. En el marco de su campaña, el Canciller Derbez se reunió en varias oportunidades con los ministros de asuntos exteriores de la CARICOM para solicitar su apoyo y ofrecer asistencia a proyectos de interés para los países caribeños. A pesar de los importantes esfuerzos, la candidatura no prosperó. Existen varias versiones de la derrota, pero en todas ellas la variable Caribe está presente.

Independientemente de lo anterior, las acciones derivadas de las visitas del Presidente Fox y el Canciller Derbez permitieron impulsar la cooperación y dar dinamismo a las relaciones con los países de la región. Asimismo, quedó de manifiesto la necesidad de una mayor presencia en el Caribe anglófono, en particular con los pequeños países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Lo anterior se materializó con la apertura, en 2005, de la Embajada en Santa Lucía, responsable de atender los intereses de México ante los gobiernos de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y, San Vicente y las Granadinas.

Paralelamente, México mantuvo una activa participación en otros foros caribeños, particularmente en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en donde se continuó el impulso a las iniciativas de cooperación propuestas por el país, como el desarrollo sustentable de la región y el fomento al turismo y al transporte interregional. (Cámara de Diputados, 2006g).

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). El Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Presidente Calderón asigna a la seguridad fronteriza y la cooperación internacional u papel central en el logro de la Seguridad Nacional, al reconocer los riesgos que enfrentan las fronteras, mares y costas del país en la ruta para la acción de los criminales, por lo que propone su reordenamiento para hacer de ellas lugares más prósperos y ordenados. En ese sentido, señaló que «las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.» (PND 2007-2012, p. 58)

El citado instrumento reafirma también la prioridad de la región de América Latina y el Caribe, en virtud de su cercanía geográfica y afinidades, y de los retos

y aspiraciones comunes. Asimismo, al reconocer que México tiene en el Caribe su tercera frontera (adoptando el término acuñado por el Presidente Carlos Salinas), el Plan establece como objetivo aprovechar las oportunidades que representan los países que forman parte de la Comunidad del Caribe, tanto por su potencial económico como «por el alto nivel de coordinación y concertación política que han alcanzado en foros multilaterales.» (Ídem p. 303).

Durante esta administración, la cooperación bilateral y regional, continuó siendo una constante y el pilar central de la política exterior de México hacia el Caribe anglófono, buscando consolidar una mayor presencia e influencia política en el área. En estas tareas los temas de seguridad tuvieron una prioridad, a partir del reconocimiento de que en la zona confluyen rutas de comercio internacional, migración indocumentada y tráfico de drogas, y en donde se presentan desastres naturales y problemas de salud pública similares a los de nuestro país (SRE, 2007).

Fueron varias las acciones que desarrolló el gobierno de México para el logro de los objetivos antes descritos, como la participación del Presidente en la Cumbre Regional sobre Drogas Ilícitas, Seguridad y Cooperación, celebrada en Cartagena en agosto de 2008, en la cual, a iniciativa de México, se adoptó un Plan de Acción en la materia; la organización de la XVII Conferencia Internacional sobre el VIH/SIDA, en la Ciudad de México en agosto del mismo año (SRE, 2009); y la iniciativa para institucionalizar las reuniones a nivel Cumbre entre México y la CARICOM, como mecanismo de diálogo y concertación al más alto nivel.

Este último foro, permitió ampliar la cooperación de México con la región en diversos ámbitos, incluida la seguridad (SRE, 2011). Durante esta administración se celebraron las dos primeras cumbres: en Cancún, México, en 2010, y en Bridgetown, Barbados, en 2012, durante las cuales se aprobaron iniciativas en las áreas de atención y prevención de desastres naturales, salud y asistencia técnica en materia de seguridad. (SRE, 2011)

Otra de las acciones que apuntaban a fortalecer el diálogo y la presencia de México en el Caribe anglófono, fue el establecimiento en 2011 del Fondo de infraestructura para los países de Mesoamérica y el Caribe, conocido como Fondo Yucatán, con una aportación inicial de 160 millones de dólares, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo económico, social e institucional de ambas regiones, a través del apoyo financiero a proyectos de infraestructura, asistencia técnica e intercambio comercial de bienes y servicios relacionados con la infraestructura (SRE, 2012). De igual manera, en 2009 se abrió la Embajada de México en Guyana lo cual, además de facilitar el diálogo político con el gobierno guyanés, permitió un contacto más estrecho con el Secretariado de la CARICOM, con sede en Georgetown.

En el mismo plano regional, México continuó participando activamente en las reuniones de la AEC, el SELA y la OEA, en las cuales también procuró el diálogo con los países caribeños e impulsar iniciativas en materia de lucha contra el terrorismo, delincuencia organizada y tráfico de armas, entre otras. En este contexto cabe destacar, el impulso al Plan de Seguridad Hemisférica aprobado por la OEA.

A la luz de lo anterior, se puede señalar que, durante este periodo se dio un renovado impulso a la cooperación tanto bilateral como regional, tratando no sólo de dar seguimiento y continuidad a compromisos adoptados previamente por el gobierno

de México, sino también a la identificación de nuevas iniciativas de impacto que favorecieran la imagen de México en el área.

Enrique Peña Nieto (2013-2018). Desde un principio de su gobierno, el Presidente Peña Nieto impulsó una serie de importantes cambios a nivel interno (el conjunto de reformas constitucionales) llevaron al mundo a hablar del «momento mexicano». Las bases de estos cambios se delinearon en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, documento en el cual se establece también, como una de las metas nacionales, hacer de México un actor con responsabilidad global, es decir, un país solidario con el resto del mundo y comprometido con las grandes causas de la humanidad (PND 2013-2018).

El Plan reconoce la ubicación geográfica del país y su pertenencia múltiple como importantes ventajas para fortalecer la presencia y proyección de México en el exterior. Por su cercanía geográfica, América Latina y el Caribe son señalados como el principal espacio de influencia geopolítica de México y su importancia para la seguridad nacional es puesta de manifiesto con la siguiente aseveración: «a lo largo de la historia ha quedado claro que la estabilidad y prosperidad de esta región tiene beneficios o repercusiones directas para México, razón por la cual nuestro compromiso en este ámbito es ineludible». (PND 2013-2018, p. 65).

En este sentido, el Gobierno mexicano mantuvo una activa participación en los organismos, mecanismos y foros regionales de América Latina y el Caribe, buscando aprovechar esos espacios para promover e impulsar sus intereses. La Cumbre México - CARICOM y la AEC constituyeron los principales espacios de interlocución política y de cooperación con los países caribeños.

Respecto de este último organismo, desde el inicio de esa administración, México asumió un compromiso decidido en favor del fortalecimiento de la AEC. En 2013, el canciller Meade presidió el Consejo de Ministros de la Asociación y durante su gestión presentó un programa de trabajo para impulsar la implementación de iniciativas aprobadas desde hacía varios años, incluido un Acuerdo de Cooperación en materia de Desastres Naturales, el cual permitirá a la región contar con una base jurídica para acelerar la cooperación en la materia. (SRE, 2013)

En consonancia con los compromisos en favor de la Asociación, México hospedó la VI Cumbre de la AEC, en Mérida, en abril de 2014, en cuyo marco presentó cuatro proyectos de cooperación, entre los que destacan la integración de una plataforma de información territorial del Caribe como una herramienta tecnológica en materia de gestión de riesgo y protección civil. (SRE, 2015) Estos proyectos permitirán reforzar las capacidades de los países caribeños para prevenir y atender el creciente número de fenómenos naturales se presentan anualmente a la región y constituyen una amenaza para su seguridad.

Con la Comunidad del Caribe, México buscó dar continuidad a los esfuerzos iniciados por el Presidente Calderón para fortalecer su presencia en la región y mostrar el interés permanente del gobierno mexicano en sus relaciones de amistad y cooperación con los países que conforman su tercera frontera. De esta manera, en abril de 2014, hospedó la III Cumbre México-CARICOM, en la cual se comprometió a apoyar financieramente la Facilidad de Seguro contra el Riesgo Catastrófico del Caribe. Posteriormente, en octubre de 2017, se celebró en Belice la IV Cumbre México-CARICOM, en la cual los líderes acordaron impulsar la cooperación en temas de

interés común, incluida la salud. Cabe recordar que en ese año los países del Caribe se vieron afectados por diversas pandemias, incluidas el dengue y la chikungunya. Así mismo, en respuesta a los recientes fenómenos naturales que afectaron a la región (los huracanes Harvey, Irma y María), se acordó impulsar una Estrategia de Gestión de Riesgos de Desastres, con el objetivo de fortalecer las capacidades de prevención y recuperación de los países caribeños.

Otro de los esfuerzos del gobierno mexicano durante este período para estrechar los vínculos con los países del Caribe anglófono, en particular con aquellos que no tienen representación diplomática en México, fue establecer una Oficina de Embajadores Concurrentes en las instalaciones de la Torre Tlatelolco (SRE, 2016). Este espacio facilitará las labores de los funcionarios caribeños cuando se encuentren de visita en el país, y se espera que pueda incentivar una mayor presencia de los países de la Comunidad del Caribe en México.

En suma, se puede observar que, como actor con responsabilidad global, durante esta administración la política exterior de México en el Caribe se ha esforzado por atender y adaptarse a las nuevas realidades y necesidades de la agenda regional. Los programas y acciones adoptados en las Cumbres AEC y CARICOM han permitido avanzar en el establecimiento de una relación de largo plazo, basada en el entendimiento mutuo y la voluntad de dar solución a problemas compartidos. En este esfuerzo, el Fondo Yucatán, ha jugado un papel fundamental en la financiación de varios de los proyectos emblemáticos en la historia de las relaciones con la Comunidad del Caribe.

Conclusiones

Desde los primeros años de vida independiente de los países del Caribe anglófono, y pese a algunos altibajos, los diferentes gobiernos mexicanos han buscado construir una presencia e influencia en la región, a la cual se le asigna una importancia especial para la Seguridad Nacional. Si bien no se puede negar que, en esta labor, la política exterior ha sido utilizada como un instrumento para el logro de la seguridad, en su sentido ampliado, también se debe reconocer que aún existe un amplio margen de acción.

No obstante, la construcción de una relación de amistad y cooperación con el Caribe anglófono ha sido un proceso complejo en el que pueden distinguirse claramente, momentos de gran activismo y acercamiento, no siempre desprovistos de un interés coyuntural; seguidos de periodos de ausencia, en los que en la relación predominó el trabajo de las embajadas y los contactos en el seno de organismos regionales e internacionales. Aunque esta forma de actuar responde a la necesidad de responder efectiva y estratégicamente ante situaciones excepcionales que se presentan en la relación entre los Estados, también es cierto que dificulta generar la confianza y certidumbre a largo plazo.

Es importante reconocer que, durante las administraciones de los presidentes Felipe Caderón y Enrique Peña Nieto, el gobierno mexicano ha realizado serios esfuerzos de acercamiento, dialogo político y cooperación a la región con una visión de largo plazo: la celebración periódica de reuniones a nivel Cumbre México

- CARICOM y la Estrategia de Cooperación Financiera para los Países de Mesoamérica y el Caribe (Acuerdo de Yucatán) han sido, sin duda, dos instrumentos de la política exterior que han favorecido este esfuerzo.

Los resultados de la investigación muestran que si bien, los riesgos y amenazas que se presentan en los países del Caribe anglófono no constituyen, en este momento, un peligro real para la seguridad de México, ello no implica que en el futuro esta situación no se modifique, y que los problemas en esa región puedan convertirse en un riesgo. En este contexto, la acción diplomática, tanto a nivel bilateral como regional, está llamada a jugar un papel central para su oportuna detección y atención.

A pesar de la innegable importancia de la región para México, aún existe en el país un gran desconocimiento de la Comunidad del Caribe, problema que también es compartido desde la parte caribeña. Uno de los fundamentos de las relaciones de amistad y cooperación entre las naciones es el conocimiento mutuo: contar con información fidedigna de la contraparte, sus principales retos, fortalezas y debilidades, permite actuar con mayor certeza y obtener beneficios de la relación. Lo contrario puede dar lugar a malas interpretaciones o a la adopción de políticas o decisiones erróneas.

En términos de la política exterior de México, la colaboración y apoyo del Caribe anglófono en los foros regionales e internacionales es ampliamente valorada, en virtud del liderazgo internacional de algunos de sus miembros y del peso específico que como grupo tienen en la adopción de decisiones, particularmente en los organismos regionales. Esta situación ha sido una de las principales motivaciones para el acercamiento político de México a la región, en la búsqueda de apoyo para distintas candidaturas a organismos internacionales, lo cual ha generado un sentimiento de que la relación de México con la región se basa en intereses coyunturales.

Si bien las acciones realizadas en el marco de la CARICOM y de la AEC han ayudado a modificar esta percepción, parecería necesario que el trabajo a nivel regional se refuerce por medio de acciones bilaterales al más alto nivel (visitas de Estado). Al respecto cabría señalar que la investigación ha mostrado como las visitas de Estado, como instrumento para fortalecer la presencia e imagen de la región, ha sido escasamente utilizado, pues la última visita se efectuó en julio de 1990, hace casi 30 años. Aunque se reconoce que ha habido otros canales de comunicación a través de encuentros en el marco de reuniones regionales e internacionales, no parece que estos puedan sustituir una visita de Estado.

Los poco más de 50 años de relaciones diplomáticas con el Caribe anglófono también han permitido crear un marco jurídico que, aunque incipiente, ha sentado las bases para la cooperación en áreas de interés común. Dichos instrumentos, sumados a las reuniones bilaterales y regionales y a la apertura de nuevas embajadas (Santa Lucía y Guyana), han permitido avanzar en una mayor presencia en la región. Sin embargo, aún existe un amplio margen de acción para avanzar en la institucionalización y consolidación de las relaciones con este grupo de países.

A la luz de lo anterior, uno de los retos más importantes de la política exterior de México hacia el Caribe anglófono es no sólo lograr responder de manera efectiva y oportuna a las situaciones coyunturales, sino también tener la visión y determinación de construir relaciones sólidas, basadas en acuerdos institucionales que trasciendan

gobiernos y permitan generar la confianza y certidumbre necesarias, en el mediano y largo plazo, que garanticen un beneficio mutuo.

Recomendaciones

A partir de las conclusiones a las que se ha llegado, se puede señalar que el potencial para fortalecer y consolidar la presencia e influencia de México en esa región estratégica para la Seguridad Nacional es amplio. En ese sentido, resulta conveniente avanzar en el diseño de una estrategia integral y de largo plazo hacia el Caribe, con objeto de prever de manera oportuna eventuales riesgos y amenazas, hacer más eficiente la utilización de los limitados recursos humanos, técnicos y financieros de la cooperación que brinda México al Caribe y fortalecer el impacto de futuras acciones y programas de la diplomacia mexicana.

Como se ha mencionado, una de las principales debilidades de México en sus relaciones con el Caribe anglófono es el desconocimiento de la región. En ese sentido, es de gran importancia realizar un análisis a profundidad de la política exterior de México hacia el Caribe. Los resultados de este ejercicio podrían ser el punto de partida para sugerir los ajustes que se consideran indispensables para avanzar en el fortalecimiento de la presencia e influencia de México en la región, incluidas las áreas de seguridad.

Sin duda, uno de los elementos más importante a considerar en este proceso es el de eficiencia; es decir, cuál de los diferentes cambios o alternativas permitirá alcanzar los mejores resultados posibles y maximizar el impacto de los esfuerzos de cooperación que realiza el gobierno mexicano en el Caribe a futuro. Este impacto podría ser evaluado en términos del uso de los recursos humanos, financieros y técnicos, así como de su efecto en la presencia, influencia e imagen de México.

Cualesquiera que sean las medidas que se decida implementar, será necesaria una participación que vaya más allá de la simple acción diplomática, ya que el carácter multidimensional de la seguridad implica que la cooperación requiera del concurso de varios actores y sectores, tanto de las instituciones de gobierno como de la iniciativa privada e incluso de instituciones educativas. Respecto de este último actor, la experiencia de trabajo con el Caribe anglófono muestra que una de las principales limitantes para lograr una mayor eficiencia en la cooperación es el tema del idioma. En ese sentido, la enseñanza del español, como parte de la colaboración en esa región, es fundamental.

La ampliación del andamiaje jurídico es también un elemento clave para el fortalecimiento de la cooperación en temas de interés con la región. El número de acuerdos en temas relacionados con la seguridad dista mucho de corresponder a la problemática que vive la región. De especial manera, los temas de lavado de dinero y de lucha contra el tráfico de drogas deberían de tener prioridad. Un esquema que ha sido exitoso en la colaboración con los países centroamericanos, y que podría ser de utilidad en el Caribe, es el establecimiento de Grupos de Alto Nivel sobre Seguridad (GANSEG), o bien la creación de un grupo de atención y seguimiento sobre seguridad regional.

Finalmente, la apertura de otra agregaduría militar o naval fortalecería la comunicación y cooperación con las autoridades directamente responsables de los principales temas de seguridad. De igual manera, se sugiere considerar la apertura de al menos dos nuevas embajadas residentes en países clave de la región (Bahamas y Barbados). La experiencia exitosa, en términos de imagen y presencia, de las embajadas de México en Santa Lucía y Guyana son muestra de la importancia de contar con este tipo de representaciones. Al igual que en el caso de otros países latinoamericanos (Brasil, Cuba y Venezuela) podrían ser pequeñas estructuras, responsables de asuntos muy puntuales que faciliten la comunicación e interacción con las autoridades en el país en cuestión.

Experiencias recientes han mostrado que las acciones realizadas por las fuerzas armadas contribuyen al objetivo de la seguridad en la región del Caribe y en última instancia a la Seguridad Nacional. La apertura de una Agregaduría Militar y Aérea en Trinidad y Tobago, y el ejercicio de la presidencia de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas -que ha detonado diversas actividades destinadas a fortalecer la cooperación- son claros ejemplos de lo anterior y del compromiso con la región.

Fuentes consultadas

- Bobea, L. (2009). Criminalidad organizada: los piratas modernos del Caribe. En H. Mathieu y P. Rodríguez (Coord.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe Anuario 2009*. 243-280.
- Bobea, L. (2008). La modernización militar. Seguridad y Defensa en el Caribe. En I. Sepúlveda y S. Alda (Eds.), *La Administración de la Defensa en América Latina*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED. 255-287.
- Ezeta, H. (1991). La significación del Caribe para la política exterior de México. En *El Caribe nuestra tercera frontera*. Secretaría de Relaciones Exteriores, IMR. 9-11
- García-Muñiz, H. (2014). El Caribe insular como encrucijada geoestratégica, 1492-2013. En Coord. Piqueiros, J. *Historia comparada de las Antillas*. Vol. V, Ed. Doce Calles, Madrid. 519-553
- Garza Elizondo, H (2002). Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000. El Colegio de México, México pp.478
- Germanwatch. (2017) Global Climate Risk Index, Federal ministry for Economic Cooperation and Development, Berlin. Recuperado en línea de: <https://germanwatch.org/en/download/20432.pdf>
- Granguillhome, R. (1991) Comentarios sobre las relaciones en México y el Caribe: Aspectos económicos financieros, en *El Caribe Nuestra Tercera Frontera. Memoria del I Seminario sobre el Caribe, Instituto Matías Romero, México, 119-122*
- Granguillhome, R. (1994). *Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe 1988-1994, en Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 44, otoño 1994, 165-176*
- INCSR. (2018a). *U.S. Department of State International Narcotics Control Strategy Report: Money Laundry and Financial Crimes, Vol II, marzo 2018.*
- JIFE (2018). *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Informe 2017. Viena Austria.*
- Liriano, A. (2003). *Seguridad y terrorismo: posibles impactos en el Caribe. En F. Rojas Aravena (Ed.), Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe. FLACSO. 77-85*
- Maban, A.T. (1897). «The strategic features of the Gulf of Mexico and the Caribbean Sea», en *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*. Little, Brown & Co, Boston.
- Maingot, A. P. (2008). Entre lo legal y lo ilegal: los paraísos fiscales y los flujos inagotables de capital. En L. G. Solís y F. Rojas Aravena. «Crimen organizado en América Latina y el Caribe». FLACSO. 307-325
- Muñoz, L. (2001). Geopolítica, seguridad nacional y política exterior: México y el Caribe en siglo XIX (Vol. 14). Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Muñoz, L. (2007). El Golfo-Caribe, de límite a frontera de México. *Revista Historia Mexicana*, 531-563
- Niño Guarnizo, C. (2011). La seguridad de América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales. En H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (Coord.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe Anuario 2011. XVII-XXXI*
- Ojeda, M. (1976). Alcances y límites de la política exterior de México. México, El Colegio de México.
- Ojeda, M. (1986). México: el surgimiento de una política exterior activa. SEP Cultura.
- OPS (2016), Organización Panamericana de la Salud. Prevención de la infección por el VIH bajo la

- lupa. Un análisis desde la perspectiva del sector de la salud en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: OPS, ONUSIDA; 2017.
- <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/34380/9789275319796-spa.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
 - Rodríguez Beruff, J., & Cordero, G. (2005). La tercera frontera: La guerra contra las drogas en el Caribe y Puerto Rico. En: A. Coletta y E. Rosin (Ed) *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, 373-412.
 - Seara Vázquez, M (1983). *La Política Exterior de México*. Colección de Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Ed. Harla, Tercera Edición.
 - Serbin, A. (1997). ¿Por qué debería América Latina interesarse en el Caribe? Percepciones y relaciones entre el Caribe de habla inglesa y América Latina. En Serbin, A. (Compilador) *América Latina y El Caribe anglófono. ¿Hacia una nueva relación?* (Buenos Aires) Ed. Nuevohacer. 9-29
 - Solana, F. (1994) *Balance y perspectivas del decenio 1981-1990*. En Sepúlveda, C, (Compilador) *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. México, Fondo de Cultura Económica. 537-573
 - Sotomayor, Arturo. (2008). *México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional*. *Revista Foro Internacional* 191-192, XLVIII, 2008, 238-267
 - UNODC (2014) *United Nations Office on Drugs and Crime. Global report of trafficking in persons*. Viena, Austria.
 - UNODC (2016) *United Nations Office on Drugs and Crime. Global report of trafficking in persons*. Viena, Austria.
 - Valbuena Mantilla, S. C. (2011). *Seguridad y narcotráfico en el Gran Caribe: geopolítica, integración regional y otros dilemas asociados*. *Papel Político*, 16 (1), 269-297.

Documentos Oficiales

- Cámara de Diputados (2006c). Informes Presidenciales: José López Portillo. Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Cámara de Diputados (2006e). Informes Presidenciales: Carlos Salinas de Gortari. Centro de Documentación, Información y Análisis
- Cámara de Diputados (2006f). Informes Presidenciales: Ernesto Zedillo Ponce de León. Centro de Documentación, Información y Análisis
- Cámara de Diputados (2006g). Informes Presidenciales: Vicente Fox Quezada. Centro de Documentación, Información y Análisis
- PND *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, en Covarrubias, J (Coord.) *Enciclopedia Política de México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica, México 2010, pp 35-362
- PND *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en Covarrubias, J (Coord.) *Enciclopedia Política de México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica, México, 2010, pp 307-520
- PND *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, (en línea), *Presidencia de la República* (2013), México, Dirección URL: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>,
- *Presidencia de la República*. (2014). *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*. (En línea) México: Dirección URL: <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/programa-para-la-seguridad-nacional-2014-2018>.

- SRE. (1968). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1º. de septiembre de 1966 al 31 de agosto de 1967, Tlatelolco, México.
- SRE. (1974). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1º. de septiembre de 1972 al 31 de agosto de 1973, Tlatelolco, México.
- SRE. (1977). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1º. de septiembre de 1974 al 31 de agosto de 1975, Tlatelolco, México.
- SRE. (1978). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1º. de septiembre de 1975 al 31 de agosto de 1976, Tlatelolco, México.
- SRE. (1978a). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores. 1º. de septiembre de 1976 al 31 de agosto de 1977, Tlatelolco, México.
- SRE. (2001). Primer Informe de Labores, 1 de septiembre de 2001, Tlatelolco, México.
- SRE. (2009). Tercer Informe de Labores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- SRE. (2011). Quinto Informe de Labores, Custom Printing S.A. México.
- SRE. (2013). Primer Informe de Labores, 1 de septiembre de 2014, Tlatelolco, México.
- SRE. (2015). Tercer Informe de Labores, 1 de septiembre de 2016, Tlatelolco, México.
- SRE. (2016). Cuarto Informe de Labores, 1 de septiembre de 2017, Tlatelolco, México.