



Abelardo Rodríguez Sumano
(coordinador)

Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte

¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?,
y ¿a dónde queremos ir?



CUCSH
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

A 18 años del inicio del TLCAN y a 11 de los ataques terroristas en Estados Unidos, los intereses comunes y las diferencias entre la integración comercial, el desarrollo económico y social, la migración, el terrorismo, el cambio climático, las energías tradicionales y nuevas, los desastres naturales, pandemias, el narcotráfico y el crimen organizado son fenómenos que han construido una historia —perfectible y asimétrica— de relaciones que han puesto de manifiesto la importancia de generar información muy precisa y cooperación en todos los niveles entre Canadá, Estados Unidos y México.

En los pasados seis años, los esfuerzos del gobierno mexicano se han concentrado en el combate al narcotráfico y al crimen organizado en el ámbito nacional e internacional, y si bien es cierto que el país presenta problemas importantes con la impunidad y la corrupción, también lo es que los resultados de la cooperación con Estados Unidos son escasos en la reducción de la venta de armas, el consumo de estupefacientes y el mercado ilícito de drogas. En suma, las diplomacias de México, Estados Unidos y Canadá coinciden en que la frontera vital de América del Norte es Centroamérica y el Caribe, y que las tres naciones deben impulsar esfuerzos más amplios e integrales en el desarrollo de una seguridad regional del siglo XXI, ligada al hemisferio y a la globalización.

Por su parte, México tiene por delante el reto ineludible de redoblar sus esfuerzos en el plano nacional para construir un mejor andamiaje de sus relaciones consigo mismo y con el exterior.



Abelardo Rodríguez Sumano (Coordinador)



Investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte, Departamento de Estudios del Pacífico y profesor en el Departamento de Estudios Internacionales en la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas por la Universidad de Miami donde también estudió Historia. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Escuela de Servicio Exterior, Edmund A. Walsh en la Universidad de Georgetown. Tiene estudios de Postgrado en Relaciones Internacionales y América Latina en la Universidad de California, Berkeley y es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM.

Ha impartido clases en la Universidad de California, *Study Abroad Program*, el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, El Colegio de la Defensa, el CIDE, A.C, el Instituto Nacional de Administración Pública entre otras. De igual forma ha impartido cursos para el Senado de la República, la Cámara de Diputados y el Poder Judicial de la Federación en México.

Su próxima publicación, en co-autoría con Rick Kilroy y Todd Hataley es *North American Regional Security: A Trilateral Framework?* con Lynne Rienner Publishers.

Otros títulos

Abelardo Rodríguez Sumano. *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*. Taurus, 2008.

Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz. *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Norte*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México. 2011.

Agendas comunes y diferencias en la seguridad de
América del Norte

¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?,
y ¿a dónde queremos ir?

Agendas comunes y diferencias en la seguridad de
América del Norte

¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?,
y ¿a dónde queremos ir?

Abelardo Rodríguez Sumano
(coordinador)

CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES DE LA ARMADA DE MÉXICO
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

“Translated with permission of Her Majesty the Queen in Right of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade. Originally published in Spanish as “La visión diplomática de Canadá en América del Norte”: © Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2011.”

“Translated with permission of Her Majesty the Queen in Right of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade. Originally published in Spanish as “Esfuerzos económicos y de seguridad de Canadá en América del Norte”: © Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2011.”

Primera edición, 2012

D.R. © Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel 130, Zona Centro
44100, Guadalajara, Jalisco, México
Consulte nuestro catálogo en: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>

D.R. © Centro de Estudios Superiores Navales
de la Armada de México
Calzada de la Virgen núm. 1800
Col. Ex Ejido de San Pablo Tepetlapa
Delegación Coyoacán, C.P. 04840, México D.F.

ISBN: 978-607-450-593-1

Editado y hecho en México
Edited and made in Mexico

Índice

Presentación	13
<i>Almirante Francisco Saynez Mendoza</i>	

Prólogo	15
<i>Marco Antonio Cortés Guardado</i>	

Introducción.....	19
<i>Abelardo Rodríguez Sumano</i>	

Capítulo I

Esfuerzos en materia de seguridad en la administración de Felipe Calderón Hinojosa

Visión de Estado en la seguridad regional de México	35
<i>Alejandro Poiré</i>	

Capítulo II

Desafíos y oportunidades de las misiones diplomáticas en América del Norte

La visión diplomática de Canadá en América del Norte	55
<i>Embajador Guillermo E. Rishchynski</i>	

La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte: México en una encrucijada	67
<i>Embajador Carlos Pascual</i>	

La visión diplomática de México en América del Norte: Esfuerzos económicos y de seguridad.....	91
<i>Embajador Julián Ventura Valero</i>	

Capítulo III

Objetivos económicos y de seguridad en América del Norte

Esfuerzos económicos y de seguridad de Canadá en América del Norte	101
<i>Embajador Troy Lulashnyk</i>	

Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico.....	111
<i>Joseph Evans</i>	

Esfuerzos económicos y de seguridad en México.....	117
<i>Embajador Benito Andión</i>	

Capítulo IV
Escenarios académicos de las relaciones México,
Estados Unidos y Canadá

Decir “No” a México: Canadá en el contexto de seguridad en América del Norte.....	127
<i>Athanasios Hristoulas</i>	

Perspectiva estadounidense de escenarios académicos en América del Norte	139
<i>Margaret Daly Hayes</i>	

Intensidad, complejidad y asimetría en las relaciones entre México y Estados Unidos: implicaciones para la cooperación en seguridad.....	147
<i>Andrew Selee</i>	

México y su evolución histórica en el contexto del norte de América. Cómo pudo haber sido y cómo fue.....	153
<i>Lorenzo Meyer</i>	

México en América del Norte: integración regional, seguridad y soberanía.....	165
<i>Arturo Santa Cruz</i>	

Capítulo V
Prioridades y estrategias de la seguridad pública y la cooperación en América del Norte

Perspectivas canadienses sobre la cooperación en América del Norte: prioridades y estrategias de seguridad pública.....	181
<i>Barbara Motzney</i>	

Proyectos, programas y acciones de prevención social de la violencia y la participación ciudadana	189
<i>Juan Miguel Alcántara Soria</i>	

La lucha por la seguridad pública en México	197
<i>Monte Alejandro Rubido García</i>	
Seguridad compartida en América del Norte ¿metáfora o realidad?	203
<i>Luis Herrera-Lasso</i>	

Capítulo VI Seguridad fronteriza y transnacional en la región

Seguridad fronteriza Canadá-Estados Unidos: integración horizontal, vertical y transfronteriza	227
<i>Todd Hataley</i>	
Integración del poder norteamericano: amenazas compartidas y seguridad energética compartida	247
<i>Richard J. Kilroy Jr.</i>	
Flujos de migración clandestina y la seguridad fronteriza entre México y los Estados Unidos: un breve recuento histórico	257
<i>Guillermo Alonso Meneses</i>	
Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?.....	269
<i>José Luis Valdés Ugalde con Franja Duarte</i>	

Capítulo VII Seguridad y defensa en América del Norte

Cooperación militar de Canadá en América del Norte.....	287
<i>General Walter Semianiw</i>	
Límites y alcances de la cooperación militar de Estados Unidos en América del Norte	297
<i>Almirante James A. Winnefeld Jr.</i>	
Límites y alcances de la cooperación militar en América del Norte	307
<i>Almirante José Santiago Valdés Álvarez</i>	
Plan DN-III-E y Ayuda Humanitaria	317
<i>General Edgar Luis Villegas Meléndez</i>	

Capítulo VIII
Perspectivas académicas sobre seguridad
y defensa en América del Norte

Complejidades al generar un equilibrio de seguridad trilateral en América del Norte: Acercamiento de las culturas en las relaciones cívico-militares	331
<i>Christian Leuprecht</i>	
Política de defensa de los Estados Unidos de América con el hemisferio occidental: evolución, conceptos e impacto en México	343
<i>Stephen Johnson</i>	
Presionando los límites de la cooperación en seguridad y defensa: ¿Una vía hacia un perímetro de seguridad de América del Norte?	351
<i>Richard Downie</i>	
Consideraciones metodológicas sobre seguridad y defensa en América del Norte.....	381
<i>Javier Oliva Posada</i>	
América del Norte: ¿cooperación o conflicto?	391
<i>María Cristina Rosas</i>	

Capítulo IX
El Congreso de la Unión de México: elementos
para la construcción de una seguridad nacional
en un entorno regional y transnacional

La necesaria reforma constitucional en materia de seguridad nacional	405
<i>Tomás Martínez Sánchez</i>	
Perspectivas del Congreso mexicano en la configuración de la seguridad nacional y la reconfiguración de la seguridad regional para América del Norte	419
<i>Senador Felipe González González</i>	
Elementos para la construcción de una seguridad nacional y regional en América del Norte.....	433
<i>Diputado Rogelio Cerda Pérez</i>	
Seguridad Marítima y seguridad nacional.....	439
<i>Senador Sebastián Calderón Centeno</i>	

Evaluación y control parlamentario de la seguridad nacional en México	449
<i>Diputado Gustavo González Hernández</i>	

Capítulo X
Inseguridad y crimen organizado en el hemisferio occidental

Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI	457
<i>Bruce Bagley</i>	

Glosario de conceptos

Inteligencia y seguridad nacional	
ESCUELA DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL (ESISEN).....	481
Seguridad nacional, seguridad pública y defensa nacional	
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL (CISEN)	486
Defensa Nacional	
COLEGIO DE LA DEFENSA NACIONAL	491
Poder Marítimo	
CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES (CESNAV)	494
Lineamientos de política exterior de México y su vinculación al entorno internacional	
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE).....	498
Agradecimientos	505

Presentación

Almirante Francisco Saynez Mendoza
Secretario de Marina

Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte es una obra que vincula el trabajo intelectual, científico y académico de especialistas en seguridad para la región de América del Norte y que contribuye a la búsqueda de respuestas a la problemática transnacional que en esta materia, en la actualidad, amenaza a las naciones.

Este trabajo elaborado por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) y por la Universidad de Guadalajara (UdeG), fusiona la visión, experiencia, teorías y conceptos emergentes de funcionarios del más alto nivel de Canadá, Estados Unidos y México, quienes al ser responsables de un rol importante en la toma de decisiones, buscan corresponsabilidad por parte de las naciones integrantes de la región.

¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir? Son los cuestionamientos fundamentales a los que se trata de dar respuesta y en los que se basa la mayoría de los textos incluidos en este libro.

Por lo que respecta a México, se aborda el tema de la inseguridad, su origen y los niveles críticos a los que ha escalado, responsabilizando a la delincuencia organizada transnacional en gran medida. Asimismo, se expone la Estrategia Nacional de Seguridad y transformación institucional: una respuesta con visión de Estado, como una acción de gobierno para su contención o eliminación.

De igual forma, se presentan diversos puntos de vista de las misiones diplomáticas, las cuales reiteran la importancia estratégica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como instrumento integrador de las relaciones comerciales pese a la ineludible asimetría económica propia de cada país. Se distinguen el valor de los esfuerzos regionales como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América

del Norte (ASPAN) y la necesidad de fortalecer la seguridad en las fronteras con apego a sus marcos legales y respeto a su soberanía.

En el tema del crimen organizado se evidencia un sentido de responsabilidad compartida bajo el argumento de que “todos somos parte del problema, pero también de la solución”. En este sentido, temas como la Iniciativa Mérida y la multiplicidad de acuerdos existentes en materia de cooperación bilateral y trilateral, matizan y enaltecen la agenda de las misiones diplomáticas.

En síntesis, esta antología agrupa diferentes puntos de vista emitidos sobre asuntos centrales de la agenda trilateral, tales como la seguridad fronteriza, el flujo de migrantes y la delincuencia organizada transnacional; tópicos abordados por congresistas, diplomáticos, académicos y militares, quienes aportan innovadores elementos de juicio de gran utilidad.

Sin más preámbulo, la Secretaría de Marina-Armada de México, a través del Centro de Estudios Superiores Navales, reconoce el esfuerzo y agradece la colaboración de la Universidad de Guadalajara para la realización de esta publicación. De igual manera, agradece la distinguida participación de los diplomáticos, congresistas, militares, académicos, y de aquellos que contribuyeron en la formación del contenido final de esta obra.

Prólogo

Marco Antonio Cortés Guardado
Rector General de la Universidad de Guadalajara

El conjunto de ensayos que conforman el libro que el lector sostiene entre sus palmas conforman algunas de las voces más autorizadas en los ámbitos diplomático, de seguridad y defensa, así como en el académico, de Canadá, Estados Unidos y México.

También reflejan la suma de esfuerzos coordinados entre el Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, para concebir el seminario que generó la presente publicación: *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, cuyos trabajos se encuentran ordenados en torno a tres preguntas clave: *¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?*

El fin de la guerra fría aceleró un largo interludio de intercambio comercial y acercamientos políticos y diplomáticos entre México, Estados Unidos y Canadá que desembocaron en la institucionalización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esa decisión profundizó la integración regional y ha requerido un despliegue inmenso de energía entre sus gobiernos, economías y sociedades. No obstante, el significado de América del Norte es disímulo en cada país y su interdependencia, asimétrica y desigual.

En cualquier caso, los temas son tan amplios y complejos como sus agendas: intercambio comercial, inversión, tecnología, medio ambiente, migración, frontera, energía, salud y seguridad. Tras el 11 de Septiembre de 2001, el poder estadounidense experimentó un cambio de proporciones históricas no visto desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que colocó los temas de seguridad y defensa en el eje del sistema internacional. La guerra global contra el terrorismo, los desastres naturales y más recientemente, el combate al narcotráfico no son asuntos tersos y fáciles de

manejar. Cada país lo hace en función de su historia y del alcance de sus proyectos nacionales. México y Canadá tienen como vecino común a una potencia global y regional que además es su principal socio comercial. Estados Unidos cuenta con una relación bilateral bien diferenciada al norte y al sur de sus fronteras legales.

Consciente de esta importancia estratégica para nuestro país, la Universidad de Guadalajara –a través del CESAN– contribuye con su grano de arena en la investigación y docencia, la organización de seminarios y en el desarrollo de sinergias de colaboración institucional y académica con sectores nacionales e internacionales, en la generación del mejor conocimiento posible sobre el papel de México en América del Norte.

Ahora bien, el primer gran mérito de esta obra colectiva es que se haya realizado a pesar de los desafíos múltiples que se experimentaron durante su organización. En consecuencia, el espíritu de los capítulos que aquí se congregan, subraya el diálogo y la colaboración por encima de la coyuntura política. Los límites: el respeto a las soberanías e idiosincrasias. En ese tenor, los lectores se encuentren con un esfuerzo sin precedentes en el necesario diálogo cívico-militar, que coadyuva al entendimiento de la seguridad colectiva de nuestra región y apunta algunas de las preocupaciones centrales en seguridad y defensa desde México.

Asimismo, existen coincidencias en las representaciones diplomáticas de los tres países para examinar de forma coordinada, en el marco trilateral (TLCAN, ASPAN, Cumbres de Líderes de América del Norte) o bilateral (Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte, Fronteras Inteligentes o Iniciativa Mérida), los desafíos en la conducción de la vecindad.

También se comparten amenazas y vulnerabilidades comunes por la cercanía geográfica y la intensidad interdependiente de nuestras economías, sociedades y fronteras marítimas, aéreas y terrestres. No obstante, existe una preocupación diversa por buscar convergencias en el marco de las diferencias señaladas.

Si se lo propone, el crítico más agudo no encontrará homogeneidad conceptual y analítica en esta obra; encontrará visiones, estilos y énfasis de la forma en que piensan los tomadores de decisiones en los campos diplomático, de seguridad, militar y parlamentario.

Por su parte, los trabajos académicos contrastan, diseccionan, conceptualizan, y añaden matices y claroscuros de la complejidad que atañe a la región, que los tomadores de decisiones sustentan y explican en sus documentos. En suma, este libro genera información y conocimiento que deberá ser considerada por el Consejo de Seguridad Nacional, la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, al interior del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión respectivamente, y desde luego, por los oficiales diplomáticos de Canadá y de Estados Unidos, y por las comunidades académicas de los tres países.

El fortalecimiento de una visión de Estado en nuestro país consiste en la definición de un rumbo claro, en el que todos podemos coadyuvar desde nuestro ámbito de responsabilidad a la concreción de esa idea. Existen ingredientes de primera categoría como resultado de esta obra que coadyuvan en esa dirección e informan a la sociedad, que nos debemos el sendero que nos queda por delante.

Introducción

Abelardo Rodríguez Sumano

Universidad de Guadalajara

El grueso de los enfoques en las relaciones internacionales señalan que desde el fin de la confrontación ideológica entre la Unión Soviética y Estados Unidos, en el periodo 1991,¹ las regiones se encuentran en el eje de las arquitecturas del sistema internacional y es en ese marco donde la cooperación, el conflicto y la reducción de vulnerabilidades son más factibles de resolver desde el ámbito de seguridad, o por lo contrario, que el riesgo pueda escalar a conflictos hemisféricos, o incluso globales, sino se construyen consensos para dirimir la vecindad.² Por ejemplo: Colombia-Venezuela, Palestina-Israel, Pakistán-India, Norte y Sur de Corea, por mencionar algunos.

Asimismo, el desmembramiento del sistema bipolar de la Guerra Fría ha propiciado la generación de un conocimiento más robusto en la comprensión del conjunto de países que conforman una región: ilumina la complejidad de compartir una zona geográfica, las transformaciones en las fronteras, los recursos naturales, el cambio climático, la infraestructura, el movimiento de bienes, capital y de personas. En materia de seguridad, los riesgos y amenazas compartidas –o no– pueden afectar más directamente en sus agendas de política interior y exterior, dependiendo de la intensidad como se manifiesten los peligros a su seguridad; eventos que se intensifican por la alta interdependencia económica y social.

¹ El proceso empezó en 1989 con la caída del Muro de Berlín y concluyó en 1991 con la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Una disputa que abarcó los planos político, económico, social, militar y tecnológico.

² Morgan M. Patrick, "Regional Security Complexes and Regional Order", en Lake David y Morgan M. Patrick (ed.), *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1997, p. 25. Hettne Bjorn y Fredrik Soderbaum Fredrik, "Theorizing the Rise of Regionness", *New Political Economy*, 4, no. 3, 2006: 457-472. Buzan Barry, Waever Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 44. Bellamy Alex J. *Security Communities and Their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.

En el fondo de este proceso, América del Norte cuenta con dos dinámicas bien establecidas y diferenciadas. Por una parte, Estados Unidos y Canadá, herederos de la raíz británica, poseen la relación más interdependiente y estable del mundo en términos comerciales, culturales y de seguridad. Por la otra, Estados Unidos y México han construido una relación de luz y sombras, entre la intervención, el conflicto y la cooperación en el interludio de poco menos de dos siglos.³

En cualquier caso, la Unión Americana sigue siendo uno de los actores más influyentes en la región y en el sistema internacional, capaz de marcar pautas culturales, económicas y políticas en la esfera mundial. Sin embargo, necesita acotar cada vez más su energía para impulsar su seguridad. A veces lo hace bilateral o localmente, otras trilateral o multilateralmente. Lo cierto es que hegemonía y soberanía requieren renovarse constantemente ante los cambios de un sistema internacional volátil y transnacional.

Con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) estas naciones alcanzaron el estatus de socios comerciales de primera línea en la economía global. Incluso, voltearon a verse entre sí con ojos muy distintos –más allá del libre comercio– en prácticamente toda la gama de aspectos de su potencial económico, cultural, geopolítico y de seguridad. Es cierto, los procesos y ritmos de integración y desarrollo son muy distintos en cada país, pero existe un marco regional de referencia que los ha unido en una zona geográfica y los ha dotado de un marco de colaboración que no existía anteriormente a pesar de sus diferencias internas.

Cambio y respuestas

Sin duda, las identidades e instituciones, niveles de desarrollo económico, alcances de sus doctrinas en seguridad nacional y política exterior poseen contenidos muy diversos. Diferencias que se expresaron con toda claridad

³ Véase algunos ejemplos: Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1998)*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, segunda edición, 1989; Henderson, Timothy J., *A Glorious Defeat Mexico and Its War with the United States*, Hill and Wang, Nueva York, 2007; Weintraub, Sydney, *Financial Decision-Making in Mexico; to Bet a Nation*, University of Pittsburg Press, Estados Unidos, 2000.

tras los ataques terroristas a Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2001. En esa coyuntura, las agendas comunes como el intercambio comercial, el movimiento de capital, de personas y el control de las fronteras, experimentaron transformaciones a su seguridad no vistas desde la Segunda Guerra Mundial, poniendo al descubierto sus vulnerabilidades y la imperiosa necesidad de cooperar para generar certidumbre en la integración comercial y la seguridad.

En el plano interno, Estados Unidos encabezó la transformación doctrinaria, institucional y legal a su seguridad con alcances regionales, hemisféricos y globales más importantes desde la creación del Consejo de Seguridad Nacional en 1947. Asimismo, ajustó su concepto de seguridad hacia el interior de sus fronteras –*homeland security* y *homeland defense*– y creó nuevas instituciones, como el Comando Norte y el Departamento de Seguridad Interior bajo una unidad de mando, encabezada por la Casa Blanca y supervisada por el Congreso de la Unión. Además creó un nuevo perímetro de seguridad, el cual incluyó a México y a Canadá en su área de responsabilidad.

Canadá, desde un primer momento, respondió para crear una nueva arquitectura de seguridad y defensa en función de sus intereses nacionales, los cuales se habían adaptado a las transformaciones de Estados Unidos, y se autodefinían como interdependientes a la seguridad con esa nación.

En México se promulgó a principios de 2005 la Ley de Seguridad Nacional, que sirvió de base para avanzar hacia la seguridad regional. No obstante, está pendiente una discusión amplia entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión que señale el rol estratégico del país en similares dimensiones a las que se desarrollaron en Estados Unidos y Canadá después del 11 de Septiembre de 2001.

En busca de convergencia y tendencias

En el marco regional, se firmaron dos acuerdos de fronteras inteligentes por separado. El primero entre Ottawa y Washington el 12 de diciembre de 2001, y el segundo entre México y Estados Unidos el 22 de marzo de 2002. La guerra en Irak, impulsada por Estados Unidos, dividió el apoyo en México y Canadá hacia la administración de George W. Bush, y pro-

nunció las diferencias entre los tres países. Sin embargo, la reelección de la administración republicana buscó moderar sus esfuerzos con sus vecinos e impulsó una convergencia de las agendas comunes a pesar de las diferencias. En marzo de 2005 se avanzó hacia la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que atendía fundamentalmente al combate al terrorismo, y una mayor competitividad y seguridad interregional. Asuntos importantes para México como la migración y el narcotráfico, así como una discusión explícita –impulsada por Estados Unidos– sobre el papel de las fuerzas armadas, o bien el privilegio de la “relación especial” entre Ottawa y Washington, habían quedado fuera de la ASPAN; esos temas se atendieron en el plano bilateral.

Sin embargo, el azote de la naturaleza con el huracán Katrina, en agosto de 2005, demostró la necesidad de la cooperación cívico-militar entre Estados Unidos, México y Canadá de cara a desastres naturales. Canadá fue consistente en su apoyo, como en otros momentos de su historia, mientras que México, gracias al Plan Marina y al Plan DN-III, podía respaldar sin comprometer sus principios de política exterior y defensa; esa cooperación fue fugaz pero sentó precedentes: una cooperación más intensa es posible, aunque depende de la implicación de las amenazas.

La irrupción, en abril de 2009, de la pandemia A(H1N1) fue una experiencia de colaboración institucional que arrojó experiencias muy importantes en salud y seguridad; evento que fue atendido en el plano trilateral a través del Plan de América del Norte contra la Influenza Aviar y Pandémica. A la luz de lo anterior este es un buen momento para poner en perspectiva las palabras del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez en 2006:

Queda pendiente iniciar un debate acerca del futuro de América del Norte, de la participación de México en la definición de ese futuro y de nuestra concepción de soberanía. En particular es necesario que, reconociendo nuestra interdependencia en materia de seguridad, comencemos a explorar la posibilidad de crear un perímetro de seguridad en la región con la finalidad de armonizar ciertos procedimientos de revisión fronteriza y aduanal.⁴

⁴ Derbez Bautista, Ernesto, “La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional”, *Cuadernos de América del Norte* (6), Centro de Investigaciones de América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2006, p. 26.

El canciller apuntaba que México debería precisar su rol regional en términos de sus intereses:

En un contexto de seguridad complejo, es absolutamente vital que las fronteras en América del Norte no se conviertan en un impedimento para el libre flujo de mercancías, y un perímetro de seguridad garantizaría precisamente la agilitación del intercambio de bienes, servicios y personas dentro de la región. Este es un tema que deberemos de abordar internamente, definir qué buscamos de nuestra integración con Canadá y Estados Unidos y qué estamos dispuestos a negociar para alcanzar nuestros objetivos como nación.⁵

Con la llegada del presidente Felipe Calderón en 2006, se elevó el combate al narcotráfico como una de las prioridades de su administración. En el plano internacional, desembocó en la Iniciativa Mérida y en un cambio de paradigma en la seguridad compartida con Estados Unidos, en tanto que Washington y Ottawa redoblaron su diálogo hacia un perímetro de seguridad, con lo que el eje de las relaciones entre los tres países se profundizó en el plano bilateral. Las coincidencias se encuentran en el hecho de compartir una región geográfica, fronteras y amenazas a sus intereses e identidades.

Antecedente inmediato de la presente obra

Este libro se suma a la maduración del diálogo y la comunicación que otros colegas y funcionarios han desarrollado en los últimos años para cristalizar esfuerzos como el que nos convoca. El 12 de marzo de 2010 se llevó a cabo una conferencia trilateral, “Trilateral Security Cooperation in North America, New Dimensions and Approaches”, coorganizada por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, institutos México y Canadá y el Virginia Military Institute, con la colaboración de la Royal Military College de Canadá y el Centro de Estudios sobre América del Norte de la Universidad de Guadalajara, donde los temas centrales fueron:

⁵ *Ibid.*, 26-27.

- a) Cooperación en seguridad nacional y militar.
- b) Cooperación en seguridad pública y policial.
- c) Cooperación en salud pública.

Asistieron representaciones de Estados Unidos, Canadá y México. Lo inédito del evento fue que la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional coincidieron en un mismo panel con los jefes del Comando Norte y el Comando Canadiense, y se presentaron las prioridades de sus respectivas dependencias en seguridad nacional y cooperación militar en América del Norte. La organización de esa conferencia entre tomadores de decisiones, *think tanks* y académicos, fue parte de la agenda de investigación que llevamos a cabo Richard Kilroy, Todd Hataley y quien esto suscribe entre 2008 y 2011. El resultado de ese proyecto es un libro complementario a la presente obra: *North American Regional Security: A trilateral framework?*⁶

La propuesta trilateral

Con lo antes expuesto, el Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) de la Universidad de Guadalajara propuso al Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México (CESNAV), en el verano de 2010, organizar un seminario trilateral en México que recogiera una discusión nacional sobre el papel de nuestro país en el perímetro de seguridad de América del Norte. La propuesta presentó un proyecto de organización y una estrategia metodológica para llevarlo a cabo. Adicionalmente, esbozó dos objetivos sobre los cuales fue posible avanzar una colaboración académica e institucional, en primera instancia, entre la Universidad de Guadalajara y el Centro de Estudios Superiores Navales.

En segundo lugar, y una vez que el CESAN y el CESNAV coincidieron en el proyecto y los objetivos, se acordó dirigir los resultados del evento hacia el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional y a la Comi-

⁶ Kilroy, Richard, Rodríguez Sumano, Abelardo y Hataley, Todd, *North American Regional Security: A Trilateral Framework?*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2012. En este trabajo exploramos el cambio y continuidad en el conflicto y la cooperación a lo largo de coyunturas críticas entre los tres países, bajo el lente conceptual de complejos de seguridad y la intersección analítica de identidades, instituciones e intereses.

sión Bicamaral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión, así como a la sociedad a través de una publicación. En esas circunstancias, la Secretaría de Marina, a través del CESNAV, asumió el liderazgo institucional en la organización del evento, mientras que la coordinación académica del seminario y de la presente obra corrían por cuenta del CESAN.

De esta forma, la Secretaría de Marina convocó a distintas dependencias del Consejo de Seguridad Nacional del Ejecutivo Federal, así como a un representante de la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión con la finalidad de afinar y consensuar los objetivos y establecer las coordinaciones nacionales y con el exterior. Es de resaltar el papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores para coadyuvar en la celebración de ese evento trilateral. Igualmente importante fueron las coordinaciones entre los organizadores y el Poder Legislativo. La participación de ambos poderes permitió tender puentes de diálogo y el intercambio de información necesaria hacia una perspectiva de Estado. En suma, el CESAN colaboró en esas gestiones y dibujó conjuntamente con el CESNAV la agenda de participación académica e institucional de los tres países. Todo lo anterior permitió perfilar y acordar a los organizadores, en conjunción con las dependencias mexicanas participantes, un objetivo nacional:

Desde un foro académico, generar una visión de Estado y consensuada respecto a la seguridad regional de América del Norte, a fin de que el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial adopten medidas para minimizar las vulnerabilidades y prevenir las amenazas a la seguridad nacional mexicana en materia de defensa, política interior y exterior en una dimensión geopolítica.

Y otro internacional:

Robustecer el diálogo y la colaboración en función de las agendas comunes y las diferencias nacionales en el marco de la seguridad de América del Norte, con lo cual se buscará anticiparse a los riesgos y enfrentar las amenazas de una manera coordinada, con apego al respeto de sus marcos legales y soberanías nacionales.

Ahora bien, los desafíos para concretar el seminario, son dignos de recordar en la relación México-Estados Unidos: la revelación de cables

sobre la situación de inseguridad en México a través de Wikileaks; la escalada de la violencia en la frontera común; el operativo Rápido y Furioso, así como el asesinato de un agente del Departamento de Inmigración y Control de Armas en suelo mexicano en febrero de 2011; la controversia diplomática por la salida de México del embajador Carlos Pascual, entre otros desafíos, contribuyeron a erosionar el flujo de la información en la relación bilateral. En Washington, la falta de acuerdo entre la Casa Blanca y el Partido Republicano para fijar el presupuesto federal en abril de 2011, amenazó la participación estadounidense en el seminario. En esas mismas fechas, una controversia política entre el Parlamento y el primer ministro de Canadá pusieron en riesgo la asistencia de sus funcionarios en la Ciudad de México.

A pesar de lo anterior, el seminario salió a flote y demostró que la relación trilateral supera por mucho la coyuntura cuando hay claridad de miras y voluntad de acción. En consecuencia, convergieron en el tiempo un interés genuino de las autoridades y un proyecto que permitió enmarcar la unidad en la misión de funcionarios y académicos en el plano nacional y trilateral, el cual se llevó a cabo los días 11, 12 y 13 de abril de 2011 en las instalaciones del Centro de Estudios Superiores Navales en la Ciudad de México. Todos los participantes, tanto del seminario como de la obra, no escatimaron esfuerzos en buscar tender puentes de diálogo y colaboración entre los tres países por más grandes que fueran los retos.

Estructura del libro

Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte está organizado en diez capítulos y un glosario. Las preguntas que orientan este libro son: 1) ¿de dónde venimos?, 2) ¿dónde estamos? y 3) ¿a dónde queremos ir?

Inicia el entonces secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, Alejandro Poiré Romero, y explica los desafíos del gobierno del presidente Felipe Calderón con la estrategia de seguridad en el combate al crimen organizado, la evolución de la delincuencia y las tareas que se han emprendido para fortalecer el estado de derecho.

En el capítulo dos, el embajador de Canadá en México, Guillermo E. Rishchynski reflexiona sobre la importancia estratégica para su país de conformar una de las zonas más dinámicas del mundo desde el inicio del TLCAN. El embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual, escribe sobre las encrucijadas para México: la pobreza y la falta de competitividad como caldos de cultivo de la inseguridad interna y la violencia. Por otro lado, refiere los lazos históricos de la interdependencia y la importancia en nuestro país al proyecto global de Estados Unidos. En su ponencia, el embajador Julián Ventura Valero señala que los vínculos con Estados Unidos y Canadá generan grandes retos pero también oportunidades. Asimismo, detalla que los tres países se ven como socios en los ámbitos subregionales, hemisféricos y globales.

En el capítulo tres, el embajador Troy Lulashnyk, expone los argumentos de una profunda interdependencia económica y de seguridad en América del Norte en el campo de la energía y el diseño de estrategias en el concierto regional, hemisférico y global, para enfrentar al terrorismo y al crimen organizado transnacional. Josep Evans asegura que la base de la estabilidad descansa en el soporte de un estado de derecho fuerte. Y que a pesar de que Estados Unidos posee más armas y pandillas que México, **sólo experimenta una fracción de la violencia. El embajador Benito Andión** asegura que preservar la seguridad nacional es una condición indispensable para mantener la seguridad internacional y –añade– generar esquemas de inteligencia, seguridad y un importante despliegue de diplomacia son instrumentos centrales para combatir las amenazas.

En el capítulo cuatro, Athanasios Hristoulas polemiza con la idea de un perímetro trilateral de seguridad en América del Norte, y asegura que Canadá, en el fondo, excluyó a México de su relación privilegiada con Washington. Margaret Daly Hayes explica que el gobierno de Felipe Calderón requiere hacer un esfuerzo mayor para modificar la percepción de violencia en Estados Unidos; también critica el papel estadounidense en su corresponsabilidad de combate al narcotráfico con nuestro país. Para Andrew Selee, la relación México-Estados Unidos se desenvuelve entre la intensidad, la complejidad y la asimetría, y rebasa el campo ordinario de los espacios diplomáticos de Washington y la Ciudad de México. Lorenzo Meyer diserta sobre la importancia de estudiar a Estados Unidos así como su papel central en la vida histórica de México. Mientras que Arturo San-

ta Cruz esboza la variable clave en la integración regional: la soberanía, ya que las relaciones económicas son un hecho permanente.

En el capítulo cinco, Barbara Motzney asegura que México, Estados Unidos y Canadá comparten la misión de mejorar el diálogo y la coordinación de América del Norte para generar mayor seguridad a sus ciudadanos. Juan Miguel Alcántara Soria, exsecretario ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, coincide con Motzney pero informa que en México no todos los ámbitos gubernamentales a nivel estatal o municipal han asumido parte de la corresponsabilidad en seguridad pública, a pesar de los esfuerzos que se llevan a cabo en el nivel federal. Monte Alejandro Rubido García, ex subsecretario de Seguridad Pública refiere algunos de los retos en la materia para México: 91% de las policías del país son locales (municipales, estatales y ministeriales) y sólo 8.9% pertenecen al ámbito federal; de los 2,439 municipios del país sólo 2,022 tienen corporaciones policiales y el total de las policías municipales se concentran en 25 ayuntamientos. Luis Herrera-Lasso desmenuza la geopolítica de las amenazas y los rezagos de América del Norte para salvaguardar las fronteras, atender la migración y enfrentar el crimen organizado transnacional. Anticipa costos muy elevados de no actuar estratégica y urgentemente en los tres países.

Todd Hataley expone en el capítulo seis la importancia en la generación de instituciones entre Estados Unidos y Canadá para la seguridad transfronteriza, que van de la cooperación a la integración en la conformación de “la comunidad de seguridad más estable del mundo.” Richard Kilroy analiza el otro lado de la moneda: la red de energías en las fronteras y su infraestructura, así como las amenazas en América del Norte, y cuestiona las estrategias trinacionales para anticiparse a estos desafíos. En su estudio, Guillermo Alonso Meneses explica el enfoque punitivo de la Patrulla Fronteriza para atender la migración indocumentada, el crimen organizado transnacional y el terrorismo a lo largo de los 3,152 km de frontera compartida entre México y Estados Unidos. Por su parte, José Luis Valdés Ugalde y Frania Duarte critican la estrategia reactiva de combate al narcotráfico y la Iniciativa Mérida, así como la ausencia de una “gobernanza fronteriza” que genere parámetros de evaluación e instituciones permanentes de corto, mediano y largo plazo entre estos países.

En el capítulo siete, el Jefe del Comando Canadá, el General Walter Semianiw, apunta su misión: defender a su país de amenazas y peligros externos; ampliar la relación tricomando entre el NORAD, el Comando Norte, así como el Comando Canadá y fortalecer los vínculos de forma unificada e integrada con México. El Jefe del Comando Norte, el Almirante James A. Winnefeld explica la estabilidad de su relación con Canadá y la importancia estratégica en la relación con México. El Jefe del Estado Mayor de la Secretaría de Marina, Almirante José Santiago Valdés Álvarez, analiza que ante los cambios internacionales y regionales, la seguridad nacional y la defensa exterior de México, la SEMAR considera viable buscar una proyección regional que genere mecanismos y acuerdos de colaboración con Estados Unidos y Canadá. Por su parte, el General Edgar Luis Villegas Meléndez, Subjefe Operativo del Estado Mayor de la Defensa Nacional describe la contribución a la seguridad nacional e internacional del Plan DN-III-E. Los militares de los tres países coinciden en que estas relaciones se apeguen al respeto de sus soberanías, leyes e instituciones.

En el capítulo ocho, Christian Leuprecht analiza cómo las diferencias entre las culturas cívico-militares de Estados Unidos y Canadá, han permitido avanzar de lo táctico y operacional, a lo estratégico e institucional para generar equilibrios entre ambas naciones. Explica, en contraste, las dificultades de la Armada y el Ejército mexicano para impulsar una cooperación coordinada en asuntos de defensa en el nivel trilateral. Stephen Johnson expone, a grandes trazos, las bases y el eje del cambio y adaptación de la política de defensa estadounidense en el hemisferio occidental a lo largo de la historia y su impacto en México. Por su parte, Richard Downie da un paso adelante al presentar su propuesta hacia la construcción de un perímetro de seguridad norteamericano que incluya a Canadá, Estados Unidos y México, y esboza el camino para llevarlo a cabo con la interrogante inicial, “¿es siquiera posible?”; Javier Oliva Posada analiza el papel del Estado, la soberanía y las fuerzas armadas en la región, con una clara diferenciación entre lo que llama un ejército de ocupación (Estados Unidos) y otro, destinado a la seguridad interior (México); superar esas tendencias presupone mayores acercamientos y encuentros entre oficiales y académicos, expone el autor. Para María Cristina Rosas, las relaciones norteamericanas no han logrado tejer acuerdos de fondo, ni en lo comercial ni en la seguridad, aun cuando existe el interés para hacerlo.

Concluye que una de las asignaturas pendientes es la falta de seguridad vinculada al desarrollo económico, el medio ambiente y la seguridad humana para maximizar el potencial de instituciones y ciudadanos en México y Canadá, y buscar otro tipo de equilibrios con Estados Unidos.

En el capítulo nueve Tomás Martínez, en su trabajo introductorio al Congreso de la Unión, explica los problemas que ha tenido la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional para recibir información del Consejo de Seguridad Nacional y la ausencia de reformas para conformar una verdadera política de Estado. En este sentido, el senador Felipe González da cuenta de la discusión que se está dando en el Senado de la República para introducir el concepto y legislación en seguridad regional e internacional en sus deliberaciones con Estados Unidos y Canadá. El diputado Rogelio Cerda destaca la importancia del control parlamentario en México y de las asimetrías en el gasto de defensa de los tres países. El senador Sebastián Calderón Centeno explica la contribución de la seguridad marítima a la seguridad nacional y el papel de las fuerzas armadas en la defensa nacional, particularmente el de la Armada de México. Mientras que el diputado Gustavo González expone la importancia de las metodologías en la evaluación del control parlamentario para un sistema de seguridad nacional democrático en México.

En el último capítulo, Bruce Bagley refiere las grandes tendencias del tráfico de drogas y el crimen organizado en las Américas: tendencias globales, hemisféricas y regionales; las consecuencias negativas de la guerra contra las drogas tanto para Estados Unidos como para los países latinoamericanos; las nuevas tendencias territoriales de los carteles y la responsabilidad de países como Estados Unidos, Colombia y México en sus estrategias, los costos para la población y la seguridad nacional de cada uno de los países en cuestión. Concluye con los debates sobre la legalización, sus alcances y parte de las tareas que hay por delante para enfrentar un mal global que hace estragos en los países que poseen un endeble andamiaje institucional y legal como México.

Además, este libro cuenta con un glosario de conceptos referentes a la seguridad nacional y pública, inteligencia, defensa nacional, soberanía, seguridad regional e internacional, así como los lineamientos del ordenamiento de la política exterior mexicana y su vinculación con entidades como la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados

Americanos. Lo novedoso de este apartado es que se han reunido tales conceptos con una mirada de conjunto. Dichos componentes han sido remitidos por la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, el Colegio de la Defensa Nacional, el Centro de Estudios Superiores Navales y la Subsecretaría de América del Norte en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Perspectivas y desafíos

A 18 años del inicio del TLCAN y 11 de los ataques terroristas en Estados Unidos, los intereses comunes y las diferencias entre la integración comercial, el desarrollo económico y social, la migración, el terrorismo, el cambio climático, las energías tradicionales y nuevas, los desastres naturales, pandemias, el narcotráfico y el crimen organizado, son fenómenos que han construido una historia –perfectible y asimétrica– de relaciones que han puesto de manifiesto la importancia de generar información muy precisa y cooperación a todos los niveles, que tiendan a normalizar las condiciones de vida y certidumbre de los habitantes de América del Norte. En los pasados seis años, los esfuerzos del Gobierno mexicano se han concentrado en el combate al narcotráfico y el crimen organizado en el ámbito nacional e internacional, y si bien es cierto que el país presenta problemas importantes con la impunidad y la corrupción, también es cierto que los resultados de la cooperación con Estados Unidos son escasos en la reducción de la venta de armas, el consumo de estupefacientes y el mercado ilícito de drogas. En suma, las diplomacias de México, Estados Unidos y Canadá coinciden en la importancia de redoblar esfuerzos de cooperación en múltiples niveles y esquemas. Asimismo, coinciden en que la frontera vital de América del Norte es Centroamérica y el Caribe, y que las tres naciones deben impulsar esfuerzos más amplios e integrales en el desarrollo de una seguridad regional del siglo XXI, ligada al hemisferio y a la globalización.

México tiene por delante el reto de redoblar sus esfuerzos en el plano nacional para construir un mejor andamiaje de sus relaciones consigo mismo y con el mundo exterior. Resulta preponderante replantear su misión y estrategia, mejorar la coordinación y concebir una doctrina integral en el marco de los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Estas tareas

requieren ser actualizadas en un contexto geopolítico que preserve las fronteras marítimas, terrestres y aéreas de la seguridad, la defensa nacional, el desarrollo económico y social, encabezadas por una política interior y exterior de Estado que avancen de la mano de la sociedad mexicana.

Con estos temas, el lector cuenta con información de tomadores de decisiones y el análisis de especialistas de gran prestigio sobre la complejidad de los retos y oportunidades para América del Norte. Impulsar foros y mecanismos para la cooperación y el entendimiento en el marco del respeto a las soberanías, resulta vital; promover la apertura de esa discusión desde la sociedad y la academia es fundamental. Por estas razones, el coordinador de esta obra colectiva agradece a todos los que hicieron posible esta publicación, por su apoyo y confianza, y lo quiere dedicar a su amado país, México, luz indeleble de su aliento.

Julio, 2012

Capítulo I
Esfuerzos en materia de seguridad en la administración
de Felipe Calderón Hinojosa

Visión de Estado en la seguridad regional de México

Alejandro Poiré*

Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional,
Presidencia de la República

En la lucha de México por una seguridad auténtica no hay nada más lejano que hablar de una decisión aislada y atribuible a la voluntad de una sola persona. Incluso hay quien la llega a personalizar en la figura del presidente de la República, el licenciado Felipe Calderón Hinojosa. Por supuesto que desde su plataforma electoral y su toma de posesión, ha encabezado un esfuerzo muy importante por la transformación institucional, para hacer frente a un fenómeno que había cambiado radicalmente y en el que se tenía que intervenir con una gran firmeza.

Pero no es únicamente una lucha del gobierno, sino el resultado de una visión de Estado que ha sido acompañada por el trabajo de los poderes de la Unión y de los distintos órdenes de gobierno, en la que se debe seguir avanzando, sobre todo en algunas de las líneas que presentaremos a continuación.

En este documento me voy a concentrar fundamentalmente en tres elementos: 1) Una recapitulación del contexto previo, para recordar cuáles fueron algunos de los factores que cambiaron durante los últimos 15 ó 20 años y que han hecho indispensable la respuesta del Estado mexicano ante el fenómeno de la inseguridad. 2) Después haré alusión a la propia Estrategia Nacional de Seguridad y a la transformación institucional que la ha venido acompañando, por lo que describiré algunas reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y otras que están pendientes de aprobación. 3) Por último, pondré a consideración algunas reflexiones en torno a un diseño institucional idóneo y a lo relativo a la participación de la sociedad civil y a la profundización de la cultura de la legalidad.

* El 17 de noviembre de 2011 fue nombrado Secretario de Gobernación.

Contexto previo y primeras respuestas institucionales

Cuando se dimensionan los cambios en la política pública, implementados por el Gobierno de la República, es necesario considerar lo que ha ocurrido en México en las últimas décadas; me refiero evidentemente a la transformación estructural del crimen organizado en nuestro país. En ese sentido vale la pena recordar que inicialmente el fenómeno del narcotráfico era prácticamente equivalente a la noción de crimen organizado, pues en ese entonces el cultivo y la comercialización de amapola y marihuana estaba a cargo de los así llamados “gomerós”, que en las primeras dos décadas y quizá hasta los años 1970, se dedicaban al cultivo de goma de opio, sin excluir la marihuana. Se trataba de un conjunto de negocios ilícitos, operados sobre todo por redes familiares cuya operación tenía una relativa tolerancia social en algunas partes del norte del país. La actividad central de trasegar drogas hacia Estados Unidos fue cambiando gradualmente en la década de 1980 y finales de los años 1990 por razones distintas. Sobre este respecto, quisiera subrayar un elemento fundamental que transformó profundamente el modelo de negocio de los otrora narcotraficantes.

La creación de nuevos mercados domésticos en algunas ciudades provocó la apertura de otras alternativas para el negocio criminal, más allá de la sola transportación de la droga desde las zonas serranas hacia Estados Unidos. Ello favoreció el surgimiento de organizaciones con redes de distribución para introducir la droga en centros nocturnos y otros giros negros en el norte del país. Lo que a su vez incentivó la generación de redes de corrupción más allá de los contactos en la frontera y que empezaron a permear otros ámbitos con el fin de garantizar la distribución de droga.

Cabe advertir que si bien el mercado de drogas ha crecido en México en menor medida que en Estados Unidos, las utilidades marginales obtenidas en el mercado doméstico incentivaron la proliferación de vínculos de corrupción con autoridades municipales, con el propósito de distribuir la droga. En la medida en que estos incentivos se fueron desarrollando, se acrecentó la capacidad de los grupos criminales para cooptar, corromper y amedrentar a autoridades locales que por otra parte, no se encontraban preparadas para enfrentar un desafío de esta naturaleza, claramente más grave que la delincuencia común. En efecto, las organizaciones criminales diversificaron su campo de acción al incorporar a bandas locales respon-

sables de delitos ordinarios, quienes se sumaron a los grandes cárteles de producción y distribución de drogas e incursionando al mismo tiempo en delitos como el cobro de piso, la extorsión, el contrabando y a otras actividades ilícitas que se fueron vinculando a la trama de un fenómeno delictivo de mayor envergadura y peligrosidad. Por eso hemos señalado que actualmente, hablar de narcotráfico como única definición del crimen organizado, ya no es una definición actualizada.

El otro elemento de esta transformación estructural es el surgimiento de nuevos acentos en la competencia de las redes delincuenciales, que al tiempo que buscaban tanto su respectiva preeminencia en la exportación de drogas a Estados Unidos, comenzaron a competir por el control de espacios locales y de ese modo, cómo seguir llevando a cabo otros delitos. El resultado de esta dinámica fue la aparición de grupos con perfiles de acción cada vez más violentos, como los Zetas. En ese contexto puede observarse claramente que el fenómeno de la violencia es previo a la intervención del gobierno. Esa y no otra, es la causa de la violencia en algunas zonas del país como Michoacán, Tamaulipas y Chihuahua, por citar algunos casos, donde la disputa entre grupos delincuenciales es previa incluso al despliegue de fuerzas federales en esas zonas, durante la presente administración federal.

El viraje en el modelo de negocio de los grupos del crimen organizado también estuvo influido por el acotamiento de las rutas para la transferencia de cocaína a través del Caribe y con destino a Florida. Se incrementaron los pagos en especie por parte de organizaciones colombianas a sus contrapartes en nuestro país, lo que tuvo como resultado la circulación de mayores cantidades de esa droga a través del territorio mexicano y en consecuencia, la proliferación de mercados locales para su distribución.

Este contexto previo, por sus características, explica suficientemente la necesidad de una intervención integral, tal y como lo es la implementada durante la presente administración, que por otra parte, coincide con el afianzamiento de la democracia en nuestro país y sus respectivas implicaciones en términos de participación ciudadana y el fortalecimiento de los legítimos mecanismos para incidir en la toma de decisiones públicas en materia de seguridad. Prueba de ello son las manifestaciones ciudadanas masivas, como la ocurrida el 27 de junio de 2004 que congregó a cerca de dos millones de personas. La demanda primordial de la ciudadanía

se concentraba en los secuestros que se venían observando en algunas zonas del país, especialmente en el valle de México, y si bien no se dirigía específicamente contra el narcotráfico, en el fondo se demandaba a las autoridades respuestas institucionales mucho más claras y contundentes.

De manera consecuente con esa situación, el hoy presidente de la República, el licenciado Felipe Calderón Hinojosa, desde su plataforma de campaña estableció cinco ejes de acción. El primero de ellos se refería a la restauración del estado de derecho como un factor primordial para garantizar las libertades y derechos, y como un elemento fundamental para enfrentar el fenómeno de la delincuencia organizada. Tales fueron las premisas de la respuesta integral del gobierno para confrontar las transformaciones ocurridas al interior de las organizaciones criminales, y por otra parte, para atender los rezagos en términos de cambios institucionales y administrativos que se requerían.

Por eso la Estrategia Nacional de Seguridad no sólo implica el despliegue de la fuerza pública para enfrentar a los criminales, sino también el fortalecimiento de las instituciones, a fin de garantizar una seguridad auténtica y basada en el cumplimiento de la ley. Aunque la tarea es amplia y quedan elementos por lograr, presentaré algunos de los avances más significativos en relación con el fortalecimiento de las instituciones para hacer frente al crimen con una lógica de Estado. Con ello mostraré que la confrontación directa con la delincuencia organizada es una manifestación muy visible de la acción del gobierno, pero también es cierto que se están dando pasos decisivos para perfeccionar el andamiaje institucional y normativo con el que se busca garantizar que los resultados obtenidos se prolonguen en el largo plazo.

El consenso básico entre todos los actores del Estado quedó manifestado en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) firmado el 21 de agosto de 2008. Como se recordará, todos los sectores políticos y sociales de nuestro país plasmaron su compromiso común en contra de la delincuencia a través de 74 compromisos y plazos definidos. Los y las representantes y titulares de los Poderes de la Unión, así como de los tres órdenes de gobierno y los sectores empresarial, laboral, las organizaciones religiosas, universidades, medios de comunicación y asociaciones de la sociedad civil, lo mismo que dirigentes de los partidos políticos, en su conjunto, respaldaron la convicción de que era necesario

enfrentar eficazmente el problema de la inseguridad. Ese gran acuerdo también era prenda de una convicción compartida en torno a los enormes rezagos que debían atenderse, a través de transformaciones de largo alcance y que era indispensable la participación de cada uno de esos sectores desde su respectivo radio de acción.

Estrategia Nacional de Seguridad y transformación institucional: una respuesta con visión de Estado

Por lo que respecta al perfeccionamiento del marco normativo, es importante recapitular algunas de las reformas que se han venido dando y subrayar el grado de consenso que generaron entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. Es importante advertir una enorme diferencia respecto a las políticas entre los cambios legislativos impulsados y concretados recientemente, y lo que ocurría a finales de los años 1990: mientras que el crimen organizado estaba mutando a un modelo de negocio cada vez más desafiante para la seguridad pública, las instituciones encargadas de enfrentarlo no se estaban adaptando a las nuevas circunstancias para superar ese reto.

Lo que sí ocurrió durante aquellos años fue la gradual democratización de las instituciones políticas en nuestro país, y que actualmente se constata por la auténtica separación de poderes, el pluralismo, la plena autonomía de los órdenes estatal y municipal, y otros factores semejantes que le dan aún mayor legitimidad a la transformación normativa e institucional que hemos observado recientemente, y de la cual haré una breve reseña a continuación.

Principales reformas aprobadas por el Congreso de la Unión

Reforma Constitucional en seguridad pública y justicia penal

Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, y fue el resultado de un amplio consenso en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, y naturalmente, en la mayoría de las legislaturas de

los estados. Esta reforma tuvo dos componentes muy importantes: una transformación relacionada con el esquema de combate a la delincuencia organizada y otra, con el sistema de justicia penal.

Sobre el primer punto, conviene recordar que la Procuraduría General de la República realizó distintos intentos por depurar a sus elementos, sin embargo, esta pretensión –saludable para cualquier institución– se enfrentó con la imposibilidad de separar del cargo a elementos no idóneos en función de prerrogativas y derechos laborales amparados en el artículo 123 constitucional, apartado segundo relativo a los trabajadores al servicio del Estado, sin distinción alguna a la naturaleza específica del encargo en las áreas de seguridad y procuración de justicia. En esa medida, podían ganar juicios laborales para evitar la separación de su cargo. Con esta reforma, se determina con claridad cuáles son las características específicas del combate a la delincuencia organizada y qué elementos adicionales se incorporan para hacer efectiva su persecución, tales como las medidas cautelares.

El segundo punto respecto de esta importante reforma se relaciona con el entramado del proceso judicial penal, particularmente en el cambio hacia un sistema para la impartición de justicia y que sustituye el sistema mixto por uno de corte acusatorio, que permea en la investigación de los casos y la salvaguarda de los derechos de las víctimas mediante los principios de concentración, inmediación, continuidad, publicidad, contradicción, y caracterizado fundamentalmente por la oralidad y la equidad entre las partes. Se trata de un cambio central que tiene establecido un periodo de transición de 8 años desde su publicación en 2008, y cuya característica más emblemática se refiere a la oralidad como vehículo para la argumentación de las partes.

Una reforma de esta envergadura logró recoger 74% de los votos de los senadores y 98% de los 470 diputados y diputadas federales que estuvieron presentes en la sesión del 26 de febrero de 2008.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El carácter federal de nuestro país no necesariamente facilita el combate al crimen organizado y explica en alguna medida las enormes diferencias en las capacidades de las autoridades locales. Por ello era necesario contar

con mecanismos de coordinación entre autoridades, para la transferencia de subsidios orientados a la seguridad pública y la procuración de la justicia en los estados y municipios. Hacía falta una ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través de la cual se estableciera un mecanismo de coordinación entre secretarías de seguridad pública de los estados y municipios con la federación. También se creó un Centro Nacional de Información, un Centro Nacional de Prevención del Delito y Atención Ciudadana, y con un Centro Nacional de Certificación y Acreditación con el cual es posible asegurarnos de que todos los servidores públicos cuentan con estándares de honestidad para el desempeño idóneo de su cargo.

A la par de estas previsiones legales, se ha logrado un crecimiento sistemático en el presupuesto destinado a la seguridad pública. Durante esta administración ese presupuesto se ha duplicado en términos reales, y se han incrementado significativamente los subsidios para los estados y los municipios en orden al mejoramiento de sus cuerpos policiacos. Esta clase de apoyos adquiere gran relevancia si se considera que en nuestro país más del 90% de los delitos que se cometen corresponden al fuero común. Mediante el apoyo del Congreso de la Unión, se ha dispuesto la transferencia de prácticamente 47 mil millones de pesos en lo que va de esta administración para los estados y municipios en materia de seguridad; esta cifra es independiente de los montos que cada autoridad local asigna respectivamente a este rubro.

Esta ley fue aprobada en diciembre de 2008 y para ello, sólo se requería una mayoría simple; no obstante recibió 68% de aprobación entre las legisladoras y los legisladores presentes en la Cámara de Diputados, y 98% en la de Senadores. La aprobación supermayoritaria de esta ley muestra nuevamente, la sintonía entre las fuerzas políticas representadas en los cuerpos legislativos.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Mediante esta nueva ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, se ampliaron las facultades del Ministerio Público de la Federación en la integración de la averiguación previa, en el proceso penal, en la atención a víctimas, así como en lo relativo a la extinción de dominio. Además, se crea la figura de oficial ministerial, a fin de auxiliar

en la formalización de diligencias y procesamiento de información y se establece el Servicio Profesional de Carrera obligatorio para los agentes del Ministerio Público de la Federación. Asimismo, los agentes podrán recibir información anónima y estarán sujetos a coadyuvar a la integración de un registro de información de personas detenidas. Esta reforma –indispensable para el mejoramiento de la institución– contó con la aprobación del 98% en la Cámara de Diputados y del 99% en la Cámara de Senadores.

Ley de la Policía Federal

También se transformó esta corporación para garantizar un combate eficaz y de largo plazo en contra del crimen organizado y para contar con una fuerza civil en el ámbito federal que pudiera hacer la tarea subsidiaria de apoyo a las autoridades locales que no tienen las capacidades para enfrentar al crimen organizado.

Esta tarea de apoyo la han venido realizando el Ejército mexicano y la Secretaría de Marina Armada de México, tal como lo prevé la Constitución (artículo 89 constitucional, fracción vi) y en consonancia con las tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis P.XXIX/1996) en el sentido de que tales intervenciones se hacen en auxilio de las autoridades locales. Ello se debe a que al principio de la administración se contaba solamente con 6 mil quinientos policías federales y actualmente esta cifra se ha elevado a más de 35 mil quinientos elementos, al amparo de una nueva legislación que le da más facultades, pero también le exige la aplicación de controles de confianza y escalafones de capacitación entre otras medidas orientadas a robustecer esta institución, que actualmente acude en auxilio de las autoridades estatales y municipales. Por lo tanto, es previsible que al mismo tiempo que se fortalece la Policía Federal, el despliegue de las fuerzas armadas podrá disminuir gradualmente.

Esta ley, que entre otras cosas posibilita llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos, fue aprobada por 70% de los diputados y por 96% de los senadores, lo cual hizo patente de nueva cuenta, el nivel de los acuerdos alcanzados al interior del Poder Legislativo para producir las reformas institucionales que el país requería.

Reformas en materia de narcomenudeo

Se trata de un conjunto de reformas a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal y al Código de Procedimientos Penales Federales, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009. Su finalidad es implementar una política integral con la coordinación de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo, estableciendo corresponsabilidad en la prevención y el combate a la posesión, comercio y suministro de narcóticos. Estas reformas alcanzaron la aprobación del 58% de los diputados y 90% de los senadores, y contemplan entre otros elementos de gran relevancia, la cantidad de las dosis máximas de drogas que eventualmente puede portar una persona para consumo personal e inmediato sin que haya sanción penal, pero si una suerte de reconvención para que acuda a tratamiento.

Ley Federal de Extinción de Dominio

Actualmente establece la forma en que el Estado puede confiscar los bienes derivados de la actividad ilícita de las distintas organizaciones criminales. Independientemente de la acción penal en contra de los delincuentes, con esta ley se posibilita –por la vía civil– extinguir el dominio de los bienes de los delincuentes. Esta ley contó con la aprobación del 100% de los senadores que sesionaron en la sesión del 2 de abril de 2009, y en el mismo tenor, 96% de los diputados la aprobaron el 30 de abril de ese mismo año.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro

Esta norma es muy significativa porque es resultado de la interacción entre las demandas de la sociedad civil y las capacidades de respuesta de las instituciones del Estado, a través de la iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo Federal. Los 91 senadores presentes en la sesión del 29 de abril de 2010 aprobaron el dictamen, y prácticamente 5 meses más tarde, fue aprobada también en la Cámara de Diputados, el 7 de octubre de 2010, recogiendo el voto aprobatorio de 97% de las y los diputados presentes (365). Una vez aprobada, la llamada ley antisequestro, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2010. En esta impor-

tante ley se establece la persecución de oficio y la imprescriptibilidad de este delito, y se hacen explícitos los medios para garantizar la reparación del daño a las víctimas. Se prevén agravantes referidos especialmente al caso de complicidad o participación de servidores(as) públicos(as) en la comisión de este ilícito. Y se define el marco de coordinación institucional entre la federación, estados, el Distrito Federal y los municipios en orden a la prevención del delito.

El Poder Judicial de la Federación ha coadyuvado de manera importante en la lucha de México por la seguridad. Hay que recordar que estos importantes cambios se encuentran precedidos por criterios específicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que respaldan las acciones que ha tomado el gobierno federal, particularmente en lo que se refiere a la participación directa de las fuerzas armadas en labores de seguridad interior y específicamente en labores de seguridad pública. El propio pleno del alto tribunal ha señalado que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar en materias de seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles a solicitud expresa de las mismas.¹ Así se ha hecho en todos y cada uno de los casos, y también valdría la pena recordar que en cada uno de los operativos conjuntos que ha implemen-

Tabla 1. Porcentaje de aprobación legislativa en ambas Cámaras

Publicación en el Diario Oficial de la Federación	Reforma o ley	Cámara de Diputados					Cámara de Senadores				
		Porcentaje de aprobación (legisladores presentes en la votación)	Porcentaje de aprobación de legisladores presentes de cada partido que votaron a favor				Porcentaje de aprobación de legisladores presentes	Porcentaje de aprobación de cada partido que votaron a favor			
			PRI	PAN	PRD	Otros		PRI	PAN	PRD	Otros
18/06/2008	Reforma Constitucional Penal	98	100	100	94	98	74	100	100	0	43
02/01/2009	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	68	100	100	100	54	98	100	100	89	100
29/05/2009	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	98	98	100	100	93	99	100	100	100	88
29/05/2009	Ley Federal de Extinción de Dominio	96	100	100	84	94	100	100	100	100	100
01/06/2009	Ley de la Policía Federal	70	98	100	4	65	96	100	100	100	67
20/08/2009	Reformas en materia de narcomenudeo	59	53	72	44	34	90	100	100	62	80
30/11/2010	Ley anti secuestro	97	99	100	94	78	100	100	100	100	100

Fuente: Con información de la Cámara de Diputados (*Gaceta Parlamentaria*) y del Senado de la República (*Diario de los Debates*).

¹ Tesis P. xxix/1996.

tado el gobierno federal, no se ha hecho otra cosa que sustanciar la solicitud expresa de los gobiernos estatales para recibir auxilio en materia de seguridad.

Las reformas de aprobación pendiente

La transformación institucional no está completa: hay una serie de iniciativas que todavía están a consideración del Congreso de la Unión y que vale la pena subrayar por su importancia para el perfeccionamiento de los instrumentos que el país requiere a fin de neutralizar con efectividad creciente, a la criminalidad.

Jurisdicción militar²

Una de ellas es sobre jurisdicción militar, que incorporaría explícitamente el principio de la presunción de inocencia y la exclusión en el fuero militar de los delitos de desaparición forzada de personas, tortura y violación (artículo 57, fracción II, inciso “a”, del Código de Justicia Militar).

De aprobarse esta reforma, se fortalecerá la protección a los y las justiciables, sean militares o no; permitirá que el Estado cumpla con las obligaciones internacionales derivadas –por ejemplo– de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2009, y perfeccionará el combate al delito de desaparición forzada de personas previéndose la ampliación de la prescripción de la acción penal hasta 35 años.

Mando Único Policial³

También se ha enviado al Congreso una iniciativa muy importante, cuyo propósito es renovar las policías de los estados. No solamente se están brindando subsidios considerables, sino que se espera, a través del Mando Único Policial, fortalecer un nuevo enfoque de coordinación y corresponsabilidad entre las fuerzas policiales estatales y municipales, que son las primeras encargadas de brindar seguridad a la población. Asimismo, los

² Iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República, el 18 de octubre de 2010.

³ Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República, el 7 de octubre de 2010.

actuales esfuerzos de cooperación del gobierno Federal y las autoridades locales como el Subsidio para Policía Acreditada, serían potenciados al máximo. La iniciativa de reforma prevé un diseño institucional para la coordinación efectiva de las acciones de seguridad al interior de cada entidad federativa y la desaparición de corporaciones municipales incapaces de cumplir altos estándares de desempeño.

Reformas a la Ley Federal de Extinción de Dominio⁴

Otra reforma pendiente de aprobación se refiere a la Ley Federal de Extinción de Dominio. Con el mejoramiento de esta normativa se incorporan elementos adicionales para minar los recursos con los que dispone la delincuencia. Se contará con diversas medidas cautelares sobre los bienes relacionados con hechos ilícitos y se hará más eficaz el procedimiento de extinción de dominio. Se favorecería la participación y responsabilidad ciudadana porque con estas reformas se podría ejercer la acción de extinción de dominio cuando se demuestre que el dueño de un bien permitió que un tercero lo utilizara para delinquir. Se beneficiará a las víctimas de los delitos mediante un fondo para la reparación del daño.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo⁵

Dentro del paquete de iniciativas relacionadas con el lavado de dinero, el Ejecutivo Federal envió al Senado el 26 de agosto de 2010, un proyecto de ley diseñado para restringir operaciones en efectivo de alto valor, por ejemplo, impidiendo que se puedan comprar en efectivo, activos considerados de alto valor, y por otra parte, reducir el riesgo de que algunas actividades profesionales sean utilizadas para el lavado de dinero, tales como contadores, agentes inmobiliarios y demás profesionistas que por sus actividades, intervienen en el movimiento de capitales. Con esta clase de medidas el Estado mexicano obstaculizará la incorporación de recursos

⁴ Iniciativa de Decreto presentada el 3 de septiembre de 2010.

⁵ Esta iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2012 bajo la denominación de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

de procedencia ilícita a la economía, y de ese modo sería parte del conjunto de jurisdicciones que cuentan con los sistemas de prevención más desarrollados en estos temas.

Reformas a la Ley de Seguridad Nacional⁶

De aprobarse estas reformas, se precisarían los casos y las condiciones bajo las cuales se utilizarían todos los recursos del Estado mexicano, incluyendo las fuerzas armadas para atender situaciones que puedan poner en peligro el orden, la paz o la seguridad pública en un estado, municipio o región, a través de una novedosa figura jurídica denominada Declaración de Existencia de una Afectación a la Seguridad Interior, la cual no implica la suspensión de garantías individuales. Se fortalecería la transparencia de las actividades que el Estado mexicano desarrolla en atención de asuntos que afecten a la seguridad interior, eliminando la posibilidad de discrecionalidad para establecer las condiciones bajo las cuales se determinan los riesgos y amenazas a la misma. Para la sustanciación de una solicitud de esta naturaleza, el Consejo Nacional de Seguridad Nacional integrará el expediente tomando en cuenta la opinión de la Comisión Bicameral del Congreso de la Unión.

Delitos contra la libertad de expresión⁷

Esta iniciativa de reforma al artículo 73 constitucional (párrafo segundo, fracción XXI) fue presentada por el Ejecutivo Federal desde el 30 de octubre de 2008. Si se aprobara en todos sus términos, las autoridades federales quedarían facultadas para conocer delitos que atenten contra la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos o la libertad de expresión en el ámbito de las entidades federativas. Con esta reforma, se evitaría la impunidad atribuible a lagunas o insuficiencias legales en el ámbito de las entidades federativas, y la Procuraduría General de la República podría atraer casos relacionados con delitos cometidos en contra de periodistas y en general, cometidos contra la libertad de expresión.

⁶ Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en la Cámara de Senadores, el 23 de abril de 2009.

⁷ Esta iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, el 30 de octubre de 2008 ya fue aprobada el 11 de noviembre de 2011; el Senado de la República hizo lo propio el 13 de marzo de 2011 y actualmente la iniciativa se encuentra en proceso de aprobación en los congresos locales.

Reforma constitucional en materia de derechos humanos⁸

Mediante esta reforma por la que se elevan a rango Constitucional los derechos humanos y entre otros cambios estructurales, se establece que la investigación de violaciones graves a los derechos humanos ya no recaería en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Además, al incorporar en la Constitución expresamente los derechos establecidos en los tratados internacionales, facilitaría la labor interpretativa de los jueces al resolver juicios de amparo, pues podrán fundamentar sus sentencias directamente en tratados internacionales ratificados por México.

Esta reforma es consecuente con la capacidad de adaptación de las instituciones del Estado para proteger los derechos fundamentales, haciendo explícita la premisa de que corresponde al Estado prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos e incorpora el enfoque de derechos humanos como base del sistema penitenciario, lo cual brinda un tenor renovado a las instituciones de reinserción social.

Esta reforma ya cumplió su trámite en el Congreso de la Unión por haber sido aprobada en el Senado el 8 de marzo de 2011, y sólo resta su aprobación en la mayoría de los congresos de los estados.⁹

Reformas constitucionales en materia de amparo

Esta serie de reformas hará posible la inclusión, en el ámbito de protección del amparo, de los derechos fundamentales contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano. Además, se estaría posibilitando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda resolver la separación del cargo de una autoridad y consignarla ante un juez en caso de incumplimiento injustificado de sentencias de amparo o que repitan actos ya reclamados.

Una vez aprobada por el Constituyente Permanente, la modificación de los artículos constitucionales 94, 103, 104 y 107 favorecerán una ma-

⁸ Esta reforma, finalmente fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.

⁹ Efectivamente fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.

por efectividad en las resoluciones del Máximo Tribunal de la Nación en materia de amparo.

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas¹⁰

Esta iniciativa forma parte de la respuesta del Estado Mexicano a las recomendaciones derivadas de su participación en la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

De aprobarse, esta ley hará más visible la necesaria corresponsabilidad entre el sector público y el privado en todo acto de corrupción relativo a contrataciones públicas, e impondrá sanciones a los responsables de tales actos.

Visión de Estado y seguridad auténtica

En los últimos años han ocurrido profundas transformaciones institucionales que tienen una clara perspectiva de Estado. Se trata de cambios fundamentales en la manera en que nuestras instituciones están respondiendo a los desafíos del crimen, son el resultado de acciones emprendidas desde una lógica de largo alcance mediante aportación decisiva del Poder Legislativo mediante amplias mayorías, especialmente en el Senado de la República. Con esta serie de cambios de fondo, las instituciones del Estado mexicano estarán dotadas de instrumentos idóneos para combatir al crimen organizado asumiendo todos los aspectos de la agenda de seguridad: desde la prevención del delito y la procuración de justicia, hasta la impartición de justicia y la reinserción social.

Tales cambios deben erigirse como cimientos no sólo de la actuación de la autoridad, sino también para propiciar y favorecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil, para dar aliento a la cultura de la legalidad y para exigir a las autoridades que cumplan con su deber.

Sin embargo, el potencial de todas estas transformaciones requiere la participación de la sociedad a la que sirven las instituciones. Es primor-

¹⁰ Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 3 de marzo de 2011.

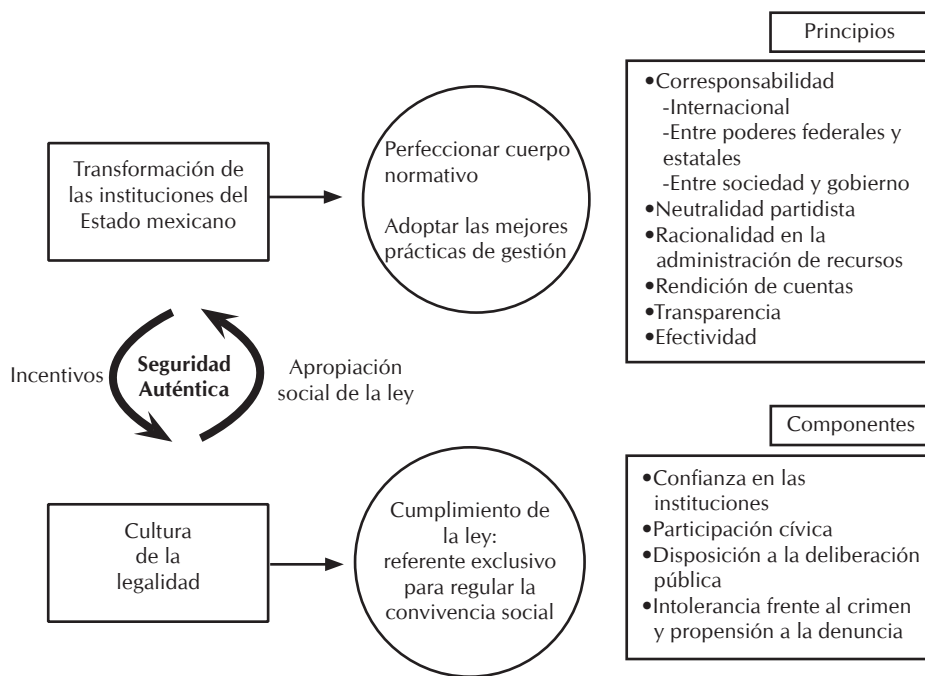


Ilustración 1. Componentes del círculo virtuoso de la seguridad auténtica con visión de Estado

dial el impulso a la cultura de la legalidad a la par del perfeccionamiento del cuerpo normativo, la mejora de las prácticas de gestión y la mayor apropiación de la ley por parte de los ciudadanos. Es decir, que los propios ciudadanos tengan cada vez más incentivos y buenas razones para cumplir la ley y hacerla suya. Esto requiere fundamentalmente el ejemplo de la autoridad, pues cuando esta es la que viola la ley, es cuando más daño se hace a la cultura de la legalidad. Por eso resultan trascendentes los controles de confianza, las sanciones efectivas y todos los medios necesarios para asegurarnos que nadie esté fuera del alcance de la ley.

El resultado de esa interacción saludable entre sociedad y gobierno será la seguridad auténtica a la que aspiramos y será una realidad cada vez más tangible, en la medida en que la transformación emprendida permanezca adherida al principio de la corresponsabilidad entre poderes, órdenes de gobierno y frente a la comunidad internacional, así como la necesaria colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. Es imperativo

también, persistir en la toma de decisiones sin ánimos partidarios, y con una genuina visión de Estado que albergue al mismo tiempo los factores centrales de las instituciones modernas, tales como la transparencia y la rendición de cuentas, la racionalidad en la asignación de los recursos públicos y el cumplimiento efectivo de los compromisos de la agenda de seguridad y justicia.

De parte de la ciudadanía, se espera que el fortalecimiento de la cultura de la legalidad sea el resultado de una mayor participación cívica, confianza en las instituciones, disposición a debatir públicamente los problemas de seguridad, y sobre todo, la actitud de rechazo frente al crimen y la generación de incentivos para denunciar a los delincuentes.

Conclusión

El crimen organizado diversificó su campo de acción y nivel de peligrosidad en las últimas décadas. Ante esas mutaciones, las instituciones del Estado mexicano están adaptándose a los nuevos desafíos mediante una transformación profunda de nuestras leyes y procesos de gestión. Tales cambios no son el resultado de convicciones aisladas, sino de una convergencia social e institucional por el escenario de seguridad auténtica al que aspiramos y al que estamos comprometidos a construir.

En la medida en que se vayan cumpliendo los elementos de esta agenda de Estado para la seguridad que urge seguir construyendo, tenemos que fortalecer los espacios donde ya se están dando estos círculos virtuosos mediante los elementos sobre los que ha versado la presente exposición: perfeccionamiento de la legislación, ciudadanos que denuncian y exigen el cumplimiento de esta legislación, sanciones efectivas cuando la ley no se cumple, para solventar gradualmente un círculo de confianza y para el fortalecimiento de la cultura de la legalidad.

Capítulo II
Desafíos y oportunidades de las misiones
diplomáticas en América del Norte

La visión diplomática de Canadá en América del Norte

Guillermo E. Rishchynski*
Embajador de Canadá en México

La exposición de mis pensamientos acerca de América del Norte estará guiada no solamente por las tres preguntas del subtítulo de este libro (*¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?*), sino también por el título del presente capítulo: “Desafíos y oportunidades de las misiones diplomáticas en América del Norte”, una perspectiva *in situ* de los diplomáticos asignados a los otros dos países de América del Norte.

¿De dónde venimos?

Al pensar en América del Norte, con frecuencia recuerdo la observación hecha por uno de nuestros negociadores, en la época en que Canadá debatía acerca de su tratado de libre comercio inicial con Estados Unidos, “el gran debate electoral” de 1987. “Los gobiernos –dijo– apenas se están poniendo al día con lo que el sector privado ya ha hecho”.

Algunos canadienses son demasiado jóvenes para recordar cuán vehemente fue esa elección. Los oponentes al tratado de libre comercio pensaron que nos estábamos “vendiendo” a Estados Unidos, que nosotros perderíamos nuestra soberanía y el control sobre la economía.

Sin embargo, hoy en día, las encuestas demuestran que los canadienses apoyan de manera decidida el libre comercio. Y si bien es una de las más abiertas del mundo, en términos de comercio e inversiones, la economía canadiense nunca ha sido más sólida, en términos de propiedad,

* Embajador de Canadá en México desde septiembre de 2007 hasta agosto de 2011. Actualmente, se desempeña como embajador y representante permanente de Canadá en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

innovación y confianza canadienses, al punto de ser ahora un inversionista neto, en particular en América del Norte.

Con frecuencia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo décimoquinto aniversario celebramos en 2009, es considerado como el tratado que fundó la idea de América del Norte. Es interesante que el acuerdo haya comenzado como una iniciativa bilateral mexicana, del mismo modo que el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, fue idea de Canadá; sólo posteriormente evolucionó hasta convertirse en una negociación trilateral plena, con base en las evaluaciones que cada país hizo acerca de sus propios intereses.

De modo que ni siquiera este acuerdo fundacional comenzó desde las alturas, como una idea de una unión de América del Norte; realmente evolucionó a partir de bases previas, con los gobiernos “poniéndose al corriente” con los flujos comerciales, de inversión y profesionales, que ya existían al interior de la geografía económica de América del Norte.

Por supuesto, también fue necesario un liderazgo político importante en nuestros tres países; no pretendo sugerir que estos acontecimientos podrían haber ocurrido por sí mismos. Algunas veces el liderazgo político más importante está relacionado con cosas que, 20 años después, parecen obvias, pero que no lo fueron para todo el mundo, en aquel entonces.

Es interesante recordar los temores que se expresaban en este momento (la pérdida de trabajos, la pérdida de soberanía, el debilitamiento de los estándares ambientales y laborales). Cualquier medición objetiva demostrará que dichos temores eran infundados.

Es posible que el TLCAN no haya sido una panacea para todos los males, pero ha ayudado a crear más trabajos y prosperidad en los tres países al facilitar la eficiencia y las ventajas comparativas; si acaso, hemos visto una presión para aumentar los estándares de todo tipo por medio de una mayor transparencia democrática.

Sin embargo, en cada país el TLCAN fue entendido de manera diferente. De los tres países, quizás fue en México que la idea de “formar parte de América del Norte” se expresó de manera más contundente, al menos en ciertos sectores, como una política de transformación de gran envergadura. El TLCAN ayudaría a México a convertirse en una economía moderna y próspera que estaría a la altura de aquellas del norte, lo cual pavimentaría el camino para una integración cada vez mayor (incluyendo

una reforma migratoria, una unión de aduanas, y posiblemente, inversiones en infraestructura y desarrollo al estilo europeo).

En Estados Unidos, el TLCAN, además de ser un logro de primer nivel en materia de políticas comerciales con implicaciones en el ámbito de la competitividad mundial (un tratado comercial y de inversiones de vanguardia, con acuerdos aparte sobre trabajo y ambiente), fue también visto como una importante estrategia de seguridad (un México más próspero significaría una frontera sur más segura).

Por su parte, Canadá quería, de manera particular, consolidar sus logros con Estados Unidos en el contexto más amplio de América del Norte, evitando un acuerdo radial (*hub-and-spoke*): un acercamiento que apoyamos de manera decidida cuando se propuso la idea de un “Tratado de Libre Comercio para las Américas”, en 1994.

Ninguno de estos países consideró al TLCAN de manera clara como la piedra fundacional para una eventual unión al estilo europeo; más bien, fue entendido como un acuerdo asimétrico entre países diferentes (en cuanto a su desarrollo poblacional y económico) que respondieron a sus propios objetivos soberanos.

Estos objetivos soberanos reflejaban los flujos reales del mercado de inversiones y personas, los cuales se habían adelantado ya, al establecimiento de las reglas gubernamentales: estos flujos desembocaron en el TLCAN y no en sentido contrario.

Creo que esto es vital al pensar en América del Norte. La cooperación norteamericana (porque no se trata y nunca se trató de un proyecto de integración política) está impulsada por los intereses y los flujos cambiantes al interior de la asimétrica geografía económica (ahora también de seguridad) que es América del Norte.

Y ahora entraremos al tema de la seguridad. La mayoría de los analistas están de acuerdo en que los trágicos eventos del 11 de Septiembre de 2001 constituyeron un punto sin retorno fundamental, no sólo para Estados Unidos, sino para todos nosotros. La seguridad en contra de las amenazas no convencionales, en particular la seguridad fronteriza, significó que ya no podríamos seguir pensando de la misma manera acerca de la integración económica. Debíamos deshacernos de la vieja idea de que la seguridad y la prosperidad no son compatibles; de hecho, de ahora en adelante, deberán ir de la mano.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), lanzada en marzo de 2005, constituyó un vehículo importante para la cooperación norteamericana después del 11 de Septiembre, para el mejoramiento de la seguridad compartida, al mismo tiempo que se facilitaban los flujos legítimos de personas y bienes. La ASPAN fue creada con el objetivo de ser un mecanismo flexible que fortaleciera la competitividad de la economía norteamericana, al tiempo que aumentaba la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos en los tres países.

¿Dónde estamos?

Hoy en día, los tres países están de acuerdo en que el marco de la ASPAN ha cumplido con su propósito, mientras que el proceso de la Cumbre de Mandatarios de América del Norte ha evolucionado hacia un diálogo más estratégico, como se demostró en la última Cumbre, celebrada en Guadalajara en 2009.

Las iniciativas trilaterales y bilaterales a las cuales se dio inicio bajo la ASPAN continúan bajo el liderazgo de los ministros y secretarios correspondientes. Un ejemplo de este tipo de esfuerzos fue el acuerdo alcanzado entre el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, la Agencia de Salud Pública de Canadá y la Secretaría de Salud de los Estados Unidos Mexicanos en 2007, dirigido a fortalecer la coordinación y la cooperación transfronteriza para vigilar, prevenir y controlar enfermedades infecciosas, con el objetivo de proteger la salud pública.

Esta exitosa cooperación bilateral dio como resultado una respuesta a la pandemia A(H1N1) del 2009, meticulosamente coordinada y basada en la ciencia, la cual no implicó el cierre de fronteras terrestres o aéreas. Los laboratorios mexicanos, canadienses y estadounidenses trabajaron de manera simultánea para identificar la cepa del virus, mientras que México, sin vacilar, tomó medidas excepcionales en el ámbito de la salud pública, con el objetivo de detener la propagación del virus. Posteriormente, Canadá le proporcionó a México cinco millones de dosis de vacunas contra la influenza A(H1N1), para ayudar a cubrir las necesidades inmediatas de dicha vacuna en el país.

De manera más reciente, en diciembre de 2010, nuestros tres ministros norteamericanos de Asuntos Exteriores se reunieron en Wakefield, Quebec, dónde acordaron mejorar la cooperación y la coordinación trilateral con respecto de los desafíos a la seguridad en América Central, que incluyen: 1) el establecimiento de un diálogo entre América del Norte y América Central; 2) la disminución de riesgos, prevención, mitigación, preparación y respuesta en casos de desastres naturales en el continente americano; y 3) la renovación del compromiso con Haití.

Asimismo, los ministros y funcionarios encargados de los sectores del comercio, el trabajo, el ambiente, la salud y las finanzas en América del Norte se reúnen para discutir preocupaciones y prioridades compartidas de manera regular. Muchos de estos diálogos trilaterales sirven ahora para coordinar objetivos comunes en foros multilaterales, tales como los del G20, las pláticas sobre el cambio climático, la OEA o el Consejo de Derechos Humanos.

Canadá también tiene la esperanza de que, en el futuro próximo (fechas por confirmar) ser anfitrión de la primera reunión trilateral de ministros de Defensa. Se ha realizado un considerable trabajo de preparación del borrador de la orden del día, la cual se enfocará en áreas de interés común, tales como la respuesta en casos de desastres y la seguridad marítima.

Y justo antes de responder a la pregunta *¿A dónde queremos ir?*, sería un descuido de mi parte no reiterar cuán exitoso ha sido el TLCAN, a 18 años de su ratificación: el comercio de mercancías se ha triplicado, hasta superar 1 trillón de dólares canadienses en 2008 (y actualmente, el dólar canadiense es más fuerte que el dólar estadounidense), una de las mayores zonas comerciales del mundo, la cual representa 15% del comercio mundial.

En nuestra calidad de diplomáticos asignados a México, observamos que de manera creciente, tanto las grandes como las pequeñas compañías canadienses, ven a México como una parte vital de sus cadenas de valor, no sólo en América del Norte, sino a nivel mundial; estas empresas incluyen desde pequeños exportadores, hasta las grandes compañías como Bombardier y RIM. El año pasado, el comercio de Canadá con México por sí sólo alcanzó los 30 mil millones¹, un nivel histórico, mientras que las

¹ Estas cifras están en dólares canadienses.

inversiones directas superaron los 9 mil millones, una cifra superior al resto de América Latina y el Caribe combinados.

¿A dónde queremos ir? Nuevas áreas de cooperación

Del mismo modo que el flujo del comercio, las inversiones y los profesionales sirvió para impulsar las negociaciones sobre el TLCAN, somos testigos del trabajo de fuerzas similares en nuevas áreas de desafíos e intereses compartidos, tales como la seguridad, incluyendo el manejo de las fronteras y la seguridad regional (*e.g.*, América Central); las respuestas ante casos de desastre; la salud; la cooperación en materia de regulación; el ambiente y la energía.

También me gustaría añadir a esta lista lo que podríamos llamar, en líneas generales, “el flujo de personas”.

Algunos de estos desafíos e intereses (como la salud, que he mencionado con anterioridad, o la posible cooperación en materia de regulación), pueden prestarse con más facilidad para un acercamiento trilateral. Otros (como la seguridad y facilitación fronterizas) progresarán de manera más natural por medio de discusiones bilaterales, debido a que tenemos fronteras separadas y diferentes. Sin embargo, estoy convencido que, de ser exitosas, las nuevas políticas innovadoras que se están negociando de manera bilateral (tales como la autorización aduanera previa lejos de las fronteras o la aplicación de estrategias integradas de control fronterizo, como el *Ship Rider*) con el tiempo abrirán el camino hacia un manejo de las fronteras más eficaz, seguro y compartido al interior de América del Norte como un todo. A su vez, esto contribuirá a la competitividad de América del Norte.

Con respecto a la seguridad, no es una coincidencia que tanto Estados Unidos, como Canadá, hayan incrementado de manera significativa la cooperación con México en el ámbito de la seguridad y que los tres países hayan acordado trabajar juntos, de manera aún más estrecha, con respecto a América Central, que, en la práctica, es la frontera sur de la región de América del Norte.

Canadá reconoce que, en relación con el crimen organizado, todos somos parte del problema, pero también de la solución. Es por esto que

hemos establecido un nuevo Programa de Desarrollo de Capacidades Anticriminales (ACCBP, por sus siglas en inglés) para las Américas, el cual fue anunciado por el primer ministro Harper, en 2009, durante la Cumbre de Guadalajara.

Por medio de este programa, Canadá ha acelerado de manera significativa la cooperación bilateral multimillonaria (en dólares) y multianual, con México, en las áreas de capacitación y profesionalización de la policía, así como la capacitación de jueces mexicanos a cargo de sus contrapartes canadienses, en estos momentos que México se encuentra poniendo en práctica su reforma judicial, para pasar a un sistema acusatorio de juicio oral. También estamos explorando la cooperación adicional en áreas tales como la prevención del delito y los servicios correccionales. En términos generales, en los últimos seis años, también hemos instituido consultas anuales de seguridad pangubernamental, así como pláticas político-militares anuales.

La inseguridad pública causada por la violencia relacionada con las drogas se ha convertido en un desafío clave a la seguridad de América del Norte; esto ocurre de manera más gráfica en México, pero también ocurre en comunidades canadienses y estadounidenses. Las drogas son la mercancía ilícita más lucrativa que se comercia a nivel mundial, seguidas por las armas de fuego y la trata de personas; todas ellas son objeto de tráfico a lo largo y ancho de América del Norte.

La experiencia mexicana, aunque diferente, quizás porque México se encontraba en una posición más vulnerable en ciertos aspectos, sólo nos acercó más a la amenaza abrumadora y fluida que el tráfico ilícito representa para la seguridad.

Las tendencias en la evolución del crimen organizado pueden también impactar de manera directa a los intereses canadienses en México. Aproximadamente 1.5 millones de canadienses visitan anualmente México; esto tiene claras implicaciones consulares, de seguridad y de salud. También existe un creciente número de jubilados canadienses (y estadounidenses) que eligen a México como su residencia permanente o semipermanente: un flujo significativo de personas en dirección contraria, que no podía haberse previsto hace muchos años. Reducir los efectos perniciosos del crimen organizado (la corrupción, la extorsión, etcétera) contribuye al fortalecimiento del imperio de la ley, lo que, en consecuencia,

contribuye a un ambiente aún más positivo para los negocios y cualquier otra interacción de Canadá con México.

Como dijo el primer ministro, durante la clausura de la Cumbre de Guadalajara:

En materia de seguridad: Canadá reconoce el valeroso compromiso del presidente Calderón al enfrentarse a los narcotraficantes. Apoyamos sus esfuerzos, ya que se trata de un reto compartido por todos nosotros en América del Norte.

Preparación: medidas en caso de desastres

La reciente tragedia causada por el terremoto y el tsunami en Japón nos recordó, una vez más, cuán importante es la coordinación del apoyo internacional para enfrentar los desastres naturales y humanitarios. Desde los estados frágiles y vulnerables como Haití donde Canadá asumió un papel de liderazgo tanto en la reacción, como en la coordinación de la respuesta internacional (Conferencia de Montreal, marzo de 2010), hasta las economías avanzadas como Japón, dichos desastres no conocen de fronteras en un mundo cada vez más globalizado e interconectado. Creo que ésta es un área en la que, de manera natural, nuestros tres gobiernos deben intensificar su cooperación (tal y como lo acordaron los ministros de Asuntos Exteriores, en diciembre de 2010 en Wakefield), de modo que aumente nuestra integración o coordinación de respuesta, ya sea durante la preparación o la reacción ante casos de desastres en Canadá o en el extranjero.

Medio ambiente, cambio climático, energía limpia y seguridad energética

Me he enfocado en muchas de las dimensiones “más duras” de la seguridad, pero también debemos recordar que existen desafíos a largo plazo para la seguridad de América del Norte, tales como el cambio climático y las cuestiones energéticas. Los tres países están trabajando bilateral y trilateralmente, en áreas tales como: los estándares de emisiones de vehícu-

los, la investigación y el desarrollo de proyectos de demostración (viviendas con cero emisiones neto de energía, captura del carbono, etcétera), así como en garantizar los avances y los resultados concretos en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Una vez más, todo este trabajo recibió el reconocimiento de los ministros de Asuntos Exteriores en la reunión de Wakefield, durante la cual subrayaron “la importancia de un enfoque norteamericano integral sobre el cambio climático, la energía limpia y las cuestiones ambientales patentes”.

Flujo de personas

Considero que es inevitable que, con el tiempo, nuestros gobiernos diseñen políticas para gobernar mejor la realidad del creciente flujo de personas en América del Norte, tanto al norte, como al sur. Mencioné antes el fenómeno del número creciente de turistas que viajan a México, incluyendo a los *snowbirds* que se retiran a vivir en México. Su presencia ha sido bienvenida en México y ellos también tienen un impacto positivo aquí.

Desde hace más de 35 años, Canadá ha gestionado un modesto, pero sumamente exitoso Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) con México. En fechas más recientes, hemos expandido los programas piloto para trabajadores temporales a nuevos sectores, tales como el de los servicios, el cual está basado en el mercado o los patrones.

Muchos creen que Canadá necesitará un número creciente de trabajadores a medida que nuestra sociedad envejezca. Estamos satisfaciendo parte de esta demanda con la migración, pero estamos cubriendo otra parte por medio de programas legales y seguros para trabajadores temporales, los cuales satisfacen las necesidades y el respeto de los derechos, tanto de los trabajadores como de sus patrones.

De hecho, en 2010, Canadá permitió una entrada record de 550,250 personas a su territorio² (en todas las categorías), incluyendo 182,322 trabajadores temporales. Aunque la sociedad mexicana también está envejeciendo, durante algunos años más podrá continuar siendo una fuente

² 60,207 clase familiar; 186,881 inmigrantes económicos; 96,147 estudiantes extranjeros; 182,322 trabajadores personales; y 24,693 refugiados por convenios.

importante de mano de obra de distinta clase. Creo que muchos trabajadores mexicanos preferirían un arreglo legal de este tipo, por medio del cual pudiera continuar manteniendo su hogar permanente en México. Esta ha sido nuestra experiencia con el programa PTAT, como parte del cual, los trabajadores regresan a sus hogares con nuevos conocimientos y capacidades e invierten sus ganancias en sus familias, granjas o pequeños negocios en México.

Cada vez son mayores los lazos educativos entre nuestros países. En reconocimiento a este hecho, Canadá ha fomentado nuevos programas de becas y movilidad juvenil entre Canadá y México, tales como el programa de becas Nuevos Líderes en las Américas, en el cual se incluye a México, así como el nuevo e importante Acuerdo para la Movilidad Juvenil (un programa bidireccional), el cual entró en vigor en mayo de 2010, durante la visita del presidente Calderón a Canadá.

Nuestras sociedades están interactuando de maneras que muchos no podrían haber predicho, por medio del retiro, el amor y la formación de familias transfronterizas, estudiando, trabajando o realizando negocios en otro país norteamericano y así hasta el infinito. Las personas forman relaciones humanas directas entre sí dentro de América del Norte. Hace 18 años, durante las negociaciones del TLCAN, se previó otorgar visas TLCAN para los trabajadores profesionales.

Personalmente, creo que llegará el día en que nuestros gobiernos podrían desear considerar ampliar las reglas acordadas de manera común, para abarcar otros flujos legítimos de personas, por medio de los cuales podamos mejorar la seguridad (al reducir los flujos ilegales), así como la competitividad económica.

Comentarios finales

Mencioné al principio que, durante las negociaciones de nuestro primer acuerdo de comercio con Estados Unidos, y luego del TLCAN, alguien dijo que “los gobiernos se están poniendo al día con lo que el sector privado ya ha hecho”. He mencionado que nuestros tres gobiernos están haciendo un buen trabajo en estas áreas, pero creo que aún tenemos “mucho en que ponernos al día”. No es fácil. Obviamente, algunos de estos temas son

sumamente delicados. Es por eso que requieren de liderazgo y no sólo de parte de nuestros mandatarios, sino de líderes de importantes grupos representativos, entre los que se incluyen, por supuesto, al sector privado, pero también a los líderes de opinión, la sociedad civil, los sindicatos, los académicos, las personas que se dedican a proponer políticas para la defensa y la seguridad, las comunidades fronterizas, etcétera. Se necesita liderazgo en todos los sectores para avanzar en los objetivos comunes y profundizar la cooperación, la seguridad y la competitividad en América del Norte, siempre respetando la soberanía y las diferencias entre cada uno de los países que conforman América del Norte.

La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte: México en una encrucijada

Carlos Pascual*

Embajador de Estados Unidos en México

Nos reunimos hoy para considerar la relación entre México y Estados Unidos. Estados Unidos no tiene otra relación con ningún otro país en el mundo que afecte más profundamente nuestras vidas cotidianas, y lo mismo podemos decir en sentido inverso sobre México. Nuestras vidas y naciones están entretrejidas, y no sólo en cuestiones de seguridad que llegan a los titulares de los diarios en ambos países. Nuestras economías y sociedades también están interconectadas de manera ineludible, para el bien de mexicanos y estadounidenses.

Hoy quisiera hablar con ustedes sobre México en una encrucijada –o más bien, en múltiples encrucijadas– y las opciones de políticas para ambos países que estas intersecciones presentan. En una de estas encrucijadas encontramos a México en una cresta económica ante el entorno global –es un miembro del G20–, si bien se considera que más del 40% de su población está en nivel de pobreza. En otra encrucijada está la inseguridad interna de México, donde existe una violencia terrible infligida por el crimen organizado transnacional, aunque están también los nuevos programas de México para fortalecer el imperio de la ley sobre la actividad criminal. Y en una tercera encrucijada vemos la intersección de la economía y la seguridad –por un lado, las virtudes de los empleos– y la competitividad pueden ser un arma contra la inseguridad, o por el otro, la inseguridad puede alejar las oportunidades económicas.

Dos ejemplos ilustran estos contrastes: a unos 200 kilómetros de la Ciudad de México está la histórica ciudad de Querétaro, declarada patrimonio de la humanidad por la UNESCO, y conocida por sus encantadoras

* Fungió como embajador de Estados Unidos de América en México desde agosto de 2009 hasta mayo de 2011. Actualmente, ocupa el cargo de Enviado Especial y Coordinador para la Cooperación en Asuntos Energéticos en el Departamento de Estado.

plazas y pintorescas calles de adoquín. Ahí se firmó la Constitución de México en 1917. No es, sin embargo, sólo otra folclórica joya colonial atrapada en el pasado. Querétaro tiene un futuro muy brillante. El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en Querétaro es de 27 mil dólares —el doble del promedio nacional— gracias en gran parte a inversionistas como Ford, Bombardier y General Electric. Querétaro es conocida por tener una de las mejores fuerzas policiacas locales en México, y por ser una de las ciudades más seguras del país.

A unos 1,700 kilómetros al noroeste de Querétaro está Ciudad Juárez, al otro lado de la frontera de El Paso, Texas. En esta ciudad, los homicidios hasta octubre de 2010 ya han sobrepasado la cifra de todo 2009. Once personas son asesinadas ahí cada día. Una cuarta parte de las viviendas de la ciudad están abandonadas. Secciones enteras de la ciudad no cuentan con servicios públicos, incluyendo drenajes, agua y banquetas. Sólo cerca del 20% de los jóvenes se gradúan de la preparatoria y no hay suficientes escuelas para atender al 40% de la población en edad de estudiar la preparatoria si quisieran inscribirse. Muchas de las escuelas en la ciudad no tienen sanitarios que funcionen ni vidrios en las ventanas. El 60% de los hogares están encabezados por madres solteras. Es una de las ciudades más violentas sobre la tierra, controlada por una variedad de criminales que amenazan a los residentes y a las instituciones de la ciudad. La pobreza en la ciudad hace de la actividad criminal una alternativa atractiva; los jóvenes ladrones reciben 500 pesos por un auto robado y entre 1,200 y 2,400 pesos, es decir entre 100 y 200 dólares, por homicidio.

La relativa prosperidad y seguridad de Querétaro es una realidad mexicana tanto como la violencia y desesperación de Ciudad Juárez. Nuestro reto es forjar las políticas que ayudarán a México a desarrollar más querétaros. El día de hoy, quiero hacer dos cosas que nos ayudarán a entender mejor cómo México puede superar las encrucijadas que enfrenta en la actualidad, y emerger como una mejor nación cada vez más segura. Primero, hay que distinguir los motores de la oportunidad económica y la inseguridad en México. Debemos entender estas dinámicas para definir opciones que puedan influirlas. Segundo, debemos trazar las directrices de las políticas que México y Estados Unidos están buscando juntos para reafirmar el imperio de la ley. Comunidades como la de Ciudad Juárez necesitan oportunidades económicas para salir de su desesperación. In-

versionistas internacionales necesitan la promesa de una situación de seguridad estable, como en Querétaro, para invertir y crear empleos para la talentosa fuerza laboral de México. Estos empleos, a su vez, ayudan a mantener prósperas a nuestras propias empresas en Estados Unidos.

Aprovechar las oportunidades económicas

A menos de dos décadas de ser firmado, hay pocas dudas de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha transformado a la región y a la relación económica entre México y Estados Unidos. Desde que se firmó el TLCAN se han creado más de 40 millones de empleos, y el comercio anual entre los socios del tratado suma en la actualidad 946 mil millones de dólares, más del triple de lo que era en 1993.

Aún así, el TLCAN ha tenido escépticos. Después de que China entró a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001, la competitividad de México y de América del Norte se estancó. México tuvo una caída histórica en la recesión de 2008, sufriendo la reducción más importante del PIB entre los países de América Latina, principalmente por sus vínculos con la economía estadounidense. Había riesgo de que el proteccionismo se filtrara a los vocabularios políticos de ambos países. Eso ha sido contrarrestado por la necesidad de competir en mercados internacionales. En las industrias de automóviles, camiones, tractores, ferrocarriles y alta tecnología hemos escuchado el mismo estribillo de compañías estadounidenses: no podrían competir globalmente si sus líneas de productos no estuvieran integradas entre México y Estados Unidos.

Los empleos y la competitividad ciertamente son los asuntos clave en cuanto al futuro económico de México y de Estados Unidos. México está haciendo muchas cosas bien: sorteó esta recesión mejor que cualquiera de las crisis económicas periódicas de los últimos 40 años. La inversión extranjera directa aumentó 28%, llegando a 12,200 millones de dólares en los primeros meses de 2010, y creció 34% anual desde julio de 2009, llegando a 7,400 millones de dólares en el segundo trimestre de este año. Casi 65% de la inversión extranjera en 2010 representó inversiones nuevas, sólo 19.4% fueron reinversiones de ganancias. Las inversiones bursátiles han aumentado dramáticamente, superando con creces los niveles

que tenían antes de la crisis. Los fundamentos macroeconómicos de México son notablemente sólidos: la economía creció 7.6% en el segundo trimestre de 2011. El país tiene una deuda externa baja, la inflación está controlada, las reservas internacionales son altas, y cuenta con instituciones financieras sólidas. Actualmente, México es el mayor mercado para las exportaciones de Estados Unidos, más que todas las economías asiáticas de reciente industrialización en conjunto.

El debate anual sobre el presupuesto del gobierno de México en sí mismo refleja estabilidad. Los asuntos clave han sido sobre si mantener o reducir el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) (que actualmente está en 16%), el impacto potencial de una decisión al respecto en la recaudación y la repartición a los estados golpeados por el número récord de inundaciones, y las implicaciones para las agencias calificadoras y las tasas de interés. México se ha convertido en un Estado fiscalmente conservador y responsable. La pregunta es si su fuerte desempeño refleja un avance que establecerá la posición de México como una economía dinámica emergente, o si sólo se trata de un fenómeno de “rebote” estadístico tras un año de contracción masiva. Las estadísticas comparativas subrayan lo que está en juego. El PIB de México promedió un crecimiento del 2.3% por año de 1994 a 2009, comparado con las tasas de crecimiento anual del PIB del 6 al 9% para Brasil, Rusia, India y China.

Dos factores preocupan. Uno de ellos es la falta de competencia. Una o menos de un puñado de empresas controlan sectores clave de México: petróleo y gas, electricidad, cemento, teléfono e internet, televisión, pan, tortillas, productos lácteos, pollo, refrescos, al igual que la banca. Los monopolios o duopolios en estos sectores clave aumentan los precios para los consumidores mexicanos y las empresas.

El segundo es la pobreza. Más de 47 millones (44% de la población) viven en pobreza multidimensional. La pobreza exacerba nuestras tensiones sobre la inmigración. En áreas de inestabilidad, crea una ola de reclutas dispuestos para los cárteles del narcotráfico. Programas establecidos del gobierno mexicano, como Oportunidades, han creado incentivos para mantener a los niños en las escuelas y ofrecer servicios preventivos de cuidado a la salud en áreas rurales, pero apenas han comenzado a abordar las complejidades de la pobreza urbana. Además, el corto alcance del sector de la banca sugiere que un amplio segmento de la población

no tiene acceso a servicios financieros. Las cifras oficiales más recientes muestran que sólo 38% de la población de México tiene cuenta bancaria, comparado con entre 90 y 99% en Estados Unidos y Europa, o incluso con 60% en Chile y 43% en Brasil.

Resolver estos problemas estructurales requerirá de un consenso de voluntad política en México justo en un momento en que la política electoral presidencial hacia el 2012 dificultará dicho consenso. Hay, sin embargo, una ventana de oportunidad global que puede ser única pero puede que no se mantenga abierta para siempre. Para entender esta ventana, tenemos que observar un motor de la inversión extranjera directa: la creciente competitividad de México frente a China. La participación de México en el mercado de importaciones a Estados Unidos aumentó en un punto porcentual de enero a mayo de 2010, comparado con el mismo periodo del año pasado, mientras que la participación de China se redujo en el mismo porcentaje. Este crecimiento parece pequeño. Los volúmenes son enormes.

Varias razones son claras. Transportar los productos desde China cuesta 124% más que hacerlo desde México, y los periodos de entrega promedian 26 días en vez de cuatro. Desde agosto de 2008, el peso mexicano se ha depreciado 21%, mientras que el renminbi chino se ha apreciado ligeramente. El diferencial entre los salarios ha convergido. En 1996, los trabajadores chinos ganaban sólo alrededor de una cuarta parte de lo que percibían los trabajadores mexicanos, pero para 2009, estaban ganando casi el 85%. En 2005, costaba 17 dólares producir una refacción de aluminio en China y 18 dólares en México, tres años más tarde, cuesta 25 dólares en China y sólo 20 dólares en México.

El resultado ha sido uno de oportunidad y de anomalía. Hemos visto por ejemplo, a una docena de plantas de producción regresar a México desde China, en lugares como Ciudad Juárez, Baja California, y Tamaulipas. Cisco Systems tiene en Ciudad Juárez sus instalaciones más grandes fuera de Silicon Valley. Pero al mismo tiempo que vislumbramos este aumento en la inversión extranjera directa, pequeños negocios del sector de servicios están cerrando sus cortinas mientras los cárteles expanden sus "líneas de productos" para incluir la extorsión, el robo y el secuestro. Profesionales médicos están enviando a sus familias a Estados Unidos e incluso emigrando ellos mismos. Ejecutivos de compañías se están marchando, pues encuentran las limitantes de vivir en ciudades donde

el temor por la seguridad de sus familiares es una preocupación que aumenta constantemente. La Cámara de Comercio de los Estados Unidos en México, la cual representa al grueso de la inversión extranjera directa en el país, encontró en una encuesta de 2010 que 58% de sus miembros se sentían menos seguros que el año anterior y 27% estaban reconsiderando sus inversiones en México debido a la preocupación por la seguridad.

No hay ninguna duda de que México necesita generar empleos, y de que los empleos son una herramienta crítica para reducir al mínimo el número de personas que se enrolan en las filas del crimen organizado. ¿Cuánto puede sostener México la anomalía entre el incremento de la inversión extranjera directa y el aumento en la inseguridad? Un banquero de inversiones encontró la siguiente analogía: la relación entre el riesgo y la inversión extranjera directa es como una liga. Puedes continuar estirándola, pero en algún punto llegará a romperse. El hecho de que aún no haya reventado, no es un indicador de que no pueda romperse si sigue siendo forzada. Y una vez que revienta, la liga deja de ser útil. Una política que se receta es relajar la tensión en la liga, y por esto debemos de entender a los causantes de la inseguridad.

¿Qué ocasiona la inseguridad y la violencia?

Sabemos que las organizaciones criminales transnacionales han continuado con la escalada de violencia en México. La violencia está incrementando numéricamente, con cada uno de los 10 años anteriores mostrando cifras más elevadas a las del año anterior en lo que se refiere a asesinatos relacionados con el crimen organizado. Se está escalando en el tipo de armas, tácticas y brutalidad que las organizaciones criminales transnacionales están empleando, con una serie de carros bomba y ataques con granadas que representan sus innovaciones más atroces. Está aumentando en su impacto sobre personas inocentes, al tiempo que las organizaciones criminales transnacionales expanden sus negocios a la extorsión, robo, chantaje, secuestros, la trata de personas y otros crímenes. Un candidato a la gubernatura fue asesinado en junio de 2010 y catorce alcaldes fueron asesinados en el mismo año.

Desde diciembre de 2006 México ha registrado casi 30,000 homicidios relacionados con drogas. Dependiendo de la fuente, se reportan entre 6,600 y 9,000 homicidios en México en 2009. Para septiembre de 2010, el total del año se encontraba en el rango de 8,700 a 9,500. A este paso, México podría exceder el récord de 2009 con 13,000 homicidios en 2010. Como una media nacional, la cifra de homicidios en México, la cual se encuentra en 14 por cada 100,000 habitantes, es un poco más de la mitad de los 26 por cada 100,000 habitantes registrados en Brasil. Pero la violencia se distribuye de forma irregular. En Ciudad Juárez, la cifra de homicidios es de 191 por cada 100,000 personas, convirtiéndolo tal vez en el lugar más mortífero del hemisferio occidental. En Monterrey, el cual era relativamente seguro hasta fechas recientes, los asesinatos en 2010 ya son iguales al total de todos los asesinatos que se habían registrado en los 12 años anteriores.

Gran parte del debate se ha concentrado sobre si la violencia en México representa algún tipo de insurgencia. La respuesta corta es que no. No hay ninguna motivación política, religiosa o ideológica a esta violencia y las organizaciones criminales transnacionales no buscan gobernar. En su intento por limpiar el camino a sus negocios criminales, ellos sí buscan intimidar y corromper a servidores públicos, tal y como el hampa lo hizo en Estados Unidos en los años 1920, o en Italia por décadas. Cualquiera que sea la etiqueta, no hay duda de que las señales de la falta de humanidad van en aumento y son evidentes en la violencia que generan las organizaciones criminales transnacionales, tanto entre ellos como hacia las autoridades. Ya demasiado tiempo ha sido invertido argumentando sobre si la etiqueta de “insurgencia” es aplicable a México. Necesitamos invertir más tiempo en entender los problemas e identificar las soluciones. Por esto, es crítico analizar las fuentes y las causas de la violencia: el fenómeno socioeconómico de las pugnas entre los adictos, el cambio radical en el mercado mexicano, y las recientes presiones al comercio de drogas.

Comencemos con los asuntos socioeconómicos. La pobreza ha dejado a los jóvenes de México con pocas alternativas. Para algunos la alternativa es emigrar. Otros se convierten en reclutas dispuestos para formar parte de los cárteles o las bandas. En 2008 y 2009, una tormenta perfecta golpeó a México: una recesión económica que acabó con empleos tanto en Estados Unidos como en México, ofreció a las organizaciones criminales

una fuerza laboral mayor de la cual reclutar. Cada vez más, los chicos que laboran para estas organizaciones son pagados con drogas y esto ha generado su propio ciclo de violencia. Alrededor del 70% se han convertido en adictos. En algunas partes de México las pugnas no son solamente entre líderes de los cárteles o pandillas, sino también entre muchachos que disputan el control de una esquina en la calle para poder vender sus drogas y así alimentar su propio vicio. En ningún otro lugar se demuestra tan descaradamente la falta de humanidad del crimen organizado como en las calles. Estos grupos criminales están destruyendo a la juventud de México.

Otra dimensión de este problema descansa sobre la evolución del comercio de drogas, al pasar el centro de gravedad de este negocio de Colombia a México. En Estados Unidos, los esfuerzos de procuración de justicia a comienzos de los años noventa cerraron constantemente nuestros puertos al comercio de drogas, empujando el movimiento de la cocaína de rutas marítimas a rutas terrestres en, y a través de América Central y México. A finales de los noventa eran cuatro las organizaciones criminales que dominaban el tránsito en México: Sinaloa, Tijuana, El Golfo y Juárez. Estas competían por territorio, pero limitaban su brutalidad.

Durante este mismo lapso, una nueva fase surgió en Colombia, la cual dominaba el comercio de cocaína. El Plan Colombia se implementó de lleno. Las extradiciones se convirtieron en algo legal y se incrementaron rápidamente. Cada vez más, los cabecillas de la droga en Colombia se encontraban tras las rejas en Estados Unidos, sin teléfonos y sin la habilidad de dirigir sus negocios desde las cárceles. Muchos comenzaron a cooperar. Los traficantes colombianos comenzaron a perder el control de sus rutas. Los cárteles mexicanos adoptaron el control del comercio de la cocaína de Colombia en toda la cadena de valor agregado rumbo a Estados Unidos. Consideren la siguiente analogía: el oligopolio del transporte de carga acababa de obtener el control del tránsito, del comercio al mayoreo y del menudeo.

Para el periodo 2003-2004, el valor del mercado había brincado exponencialmente para los cárteles de México, y con todo ello lo que estaba en juego. En el mundo de los negocios legítimos, este tipo de desplazamiento podría resultar en fusiones, adquisiciones, compras, o nuevos competidores en el mercado. En el bajo mundo de los negocios criminales el resultado

fue el surgimiento de la violencia, mientras los rivales buscaban matarse entre sí para obtener una mayor participación en el mercado. Cuando esta ola de violencia golpeó a México, no había una policía o sistema judicial que le hiciera frente. Después de décadas en las que gobernó un solo partido, México era controlado por cacicazgos políticos. La policía aceptaba sobornos, era testigo del surgimiento de la violencia, y eran cooptados a integrarse a las redes de inteligencia de los cárteles. Incluso si hubiesen sido “limpios”, no tenían las armas, entrenamiento, ni la autoridad para resistirse. Lo único que había para enfrentar a la violencia de los cárteles era la impunidad.

Lo que siguió fue un periodo de alineaciones del mercado, que se convirtió en algo cada vez más brutal. Una contienda añeja entre los cárteles de Sinaloa y Tijuana derivó en una batalla campal en Baja California. En 2003, el arresto de Osiel Cárdenas debilitó al cártel del Golfo, y llevó al cártel de Sinaloa a poner a prueba el dominio del cártel del Golfo en Nuevo Laredo, ocasionando una explosión de violencia que llevó al cierre temporal del Consulado de Estados Unidos en esa ciudad en 2005. Los Zetas surgieron como el ala paramilitar del cártel del Golfo. La Familia Michoacana anunció su entrada al mercado rodando cabezas decapitadas en una pista de baile en 2006. En 2008 la organización de los Beltrán Leyva se separó del cártel de Sinaloa y se alineó con el cártel del Golfo y el de Juárez, provocando un nuevo frente de batalla entre el cártel de Sinaloa y el de Juárez por el control del cruce más importante a los mercados del sur y este de Estados Unidos a través de Ciudad Juárez. A comienzos de 2010, la escisión entre los Zetas y el cártel del Golfo convirtió a Nuevo León y a Tamaulipas en nuevas zonas de violencia.

Hoy, el mercado de drogas en México no es lo que era en los años noventa. Los grupos criminales mexicanos se han convertido en los cacicillas regionales. Controlan el comercio en el hemisferio. Para aquellos que reflexionan sobre si sería posible regresar a los “arreglos del pasado”, cuando las fuerzas del gobierno se hacían de la vista gorda ante las actividades ilegales de los cárteles: esa estructura de mercado actualmente ya no existe. Ahora no sólo se trata de drogas. Los cárteles han diversificado sus negocios a otros aspectos del crimen organizado —la extorsión, el robo, la trata de personas y el secuestro— el tipo de crímenes que ahora convierten a los ciudadanos comunes de México en víctimas. Aquellos que

aseguran que la violencia es resultado de la confrontación de los cárteles, también malentienden la violencia. La violencia comenzó con los cárteles; las confrontaciones con el crimen organizado son, por tanto, una parte esencial de una estrategia para reafirmar el control de las calles de México y detener la violencia.

A esto se añade un tercer conjunto de causas de violencia del narcotráfico y su expansión hacia otras actividades criminales: las presiones del mercado. La ONU estima que, al valor presente del dólar, el mercado global de la cocaína al menudeo en 2008 era la mitad (88 mil millones de dólares) de lo que fue en 1995 (165 mil millones de dólares). Esta baja en valor fue motivada en parte por la reducción en la demanda en Estados Unidos, en donde existía la mitad de usuarios en 2008 (5.3 millones) de los que había en 1982 (10.5 millones), al igual que por la reducción en la oferta gracias a una menor producción y mejores esfuerzos de interdicción en Estados Unidos y en otros países. El desempleo y una menor solvencia económica personal como resultado de la actual crisis económica han sido otros factores que han reducido la demanda de la cocaína.

Una interdicción más enérgica también ha hecho que sea más difícil y más caro para los cárteles el introducir el producto a Estados Unidos, aumentando la competencia por las plazas y los cruces fronterizos que puedan controlar. Estados Unidos ha aumentado el número de agentes de la Patrulla Fronteriza y de Aduanas en la frontera de 15,000 a 17,000 durante la administración Bush, a más de 26,000 agentes activos en la región fronteriza, actualmente. La asignación suplementaria de 600 millones de dólares al presupuesto de 2010, apoyará inversiones adicionales en procuración de justicia en la frontera.

Desde que el presidente Calderón tomó posesión del cargo en diciembre de 2006, ha dejado en claro que combatir a las organizaciones criminales es su prioridad más importante y su gobierno ha actuado en consecuencia. En 2007, México y Estados Unidos lanzaron formalmente una nueva era de cooperación bajo la Iniciativa Mérida que asignó 1,400 millones de dólares a programas diseñados para reducir la violencia de las drogas, que ha amenazado a ciudadanos en ambos lados de la frontera. Para 2009, los esfuerzos del gobierno mexicano y la cooperación bajo la Iniciativa Mérida comenzaron a echar raíces. Empezamos a intercambiar inteligencia, desarrollamos unidades de procuración de justicia evaluadas previamente, asis-

timos en la capacitación de una fuerza de policía federal más profesional, y entregamos equipo de inspección no invasiva y helicópteros para aumentar la movilidad y efectividad de las fuerzas de la ley mexicanas. En el último año las fuerzas mexicanas han tenido éxito sin precedentes en combatir a los principales cabecillas del crimen organizado. Comenzando con Arturo Beltrán Leyva en diciembre de 2009, casi una docena de cabecillas han sido capturados o muertos en 2010. Al tiempo que México y Estados Unidos han mejorado la inteligencia y las autoridades mexicanas dan golpes cada vez más serios, la batalla entre los grupos del crimen organizado se ha intensificado y puede intensificarse aún más.

Lecciones asimiladas

Una lección que hemos aprendido es que el estado de derecho importa. Actualmente 97.9% de los crímenes bajo la jurisdicción local o estatal quedan impunes. La probabilidad de que un sospechoso a nivel local o estatal siquiera sea detenido es de 1.7%. Las probabilidades de que se presenten cargos a una persona que comete un crimen son de 2.1%. A nivel local y estatal en México, la probabilidad de que una persona que comete un crimen sea indiciada es de 1.55%. Sabemos que para apoyar los esfuerzos del gobierno mexicano en su lucha contra la violencia de los cárteles, debemos invertir en la procuración de justicia con el fin de mantener el imperio de la ley. El imperio de la ley requiere de policías que disuadan al crimen mediante reacciones oportunas, y requiere de un sistema de justicia civil que ponga y mantenga a los criminales en la cárcel.

Otra lección es que el dinero importa. Agencias de gobierno estadounidense estiman que anualmente se lavan entre 19 mil y 29 mil millones de dólares entre Estados Unidos y México. En el mejor de los casos ambos países decomisan en total mil millones de dólares en efectivo anualmente. Eso significa que los grupos criminales tienen acceso a decenas de miles de millones de dólares que pueden usar para comprar armas, corromper oficiales y perpetuar su actividad criminal. Para mermar al crimen organizado, debemos cortarles el acceso a esas vastas sumas de dinero lavado. Si fallamos en limitar estos flujos de dinero, la confrontación con el crimen organizado generará más violencia y más corrupción.

Una tercera conclusión es que la naturaleza transnacional de estas organizaciones criminales requiere de cooperación regional. En todo el hemisferio encontramos puntos de oferta, demanda y tránsito que continuarán motivando la destrucción del entramado social tanto en México como en Estados Unidos. Cada uno de nosotros tiene una responsabilidad de contener y reducir las fuentes de consumo, producción y violencia que conlleva el comercio de drogas. A todos nos conviene ayudarnos unos a otros. Mientras exista el consumo, el narcotráfico podrá adaptar y adaptará su cadena de suministro y tránsito para llevar el producto a los clientes. Si los centros de oferta y distribución se mueven, también lo hará la violencia que acompaña al crimen organizado. Se requiere de cooperación regional para asegurar que cada país del hemisferio mejore los programas para asegurar el estado de derecho con el fin de combatir y confrontar a las organizaciones criminales transnacionales. No debemos dejarles ningún lugar para operar con impunidad.

Cuarto, cuando los sistemas mexicanos judiciales y de procuración de justicia persigan de manera más capaz y agresiva a estos grupos del crimen organizado, será más probable que veamos que la violencia se agudice. Ya estamos viendo que la criminalidad está dirigida cada vez más a autoridades y civiles inocentes, ya que las organizaciones del crimen transnacional quieren que las dejen en paz y regresar a la impunidad que conocían.

Direcciones Estratégicas

La intensa cooperación bilateral que conocemos actualmente como Iniciativa Mérida, se inició cuando el presidente Calderón reconoció la seria amenaza a la seguridad nacional y al bienestar de México que presentaba la creciente presencia de las organizaciones criminales transnacionales en este país. Logró el apoyo del gobierno de Estados Unidos bajo el presidente Bush, para una iniciativa con el fin de enfrentar este reto. Después de que el presidente Obama tomó posesión del cargo, nuestros dos gobiernos emprendieron una revisión bilateral intensiva de septiembre de 2009 a febrero de 2010. En esta revisión nos enfocamos en lecciones asimiladas y en la mejor manera de seguir adelante con nuestros esfuerzos combina-

dos. En marzo de 2010 la secretaria de estado Hillary Clinton se reunió con su contraparte mexicana Patricia Espinosa, y juntas encabezaron una reunión del grupo de alto nivel que anunció cuatro pilares estratégicos para la cooperación.

Los cuatro pilares de nuestra Iniciativa Mérida reforzarán nuestras dos sociedades en la lucha contra el crimen organizado y la violencia. Nuestro primer pilar busca trastornar la capacidad de operar del crimen organizado. Trabajamos con toda la gama¹ de instituciones mexicanas para ayudar a capturar a grupos criminales y a sus líderes, así como a reducir sus ingresos. También apoyamos mejores investigaciones, procesos legales exitosos, e interdicción de cargamentos. El segundo pilar se enfoca en mejorar la capacidad del gobierno e instituciones mexicanas de mantener el imperio de la ley. El tercer pilar de la Iniciativa Mérida busca facilitar el movimiento de personas y el comercio legítimo al tiempo que se obstaculiza el flujo de drogas, armas y efectivo. Esto ofrece las bases de infraestructura y tecnología para modernizar los cruces terrestres, puertos marítimos y aeropuertos. Finalmente, el cuarto pilar busca desarrollar comunidades fuertes y resilientes. Pero veamos estos pilares desde una perspectiva diferente, la del tiempo, para poder darle un enfoque distinto a nuestros objetivos compartidos.

A largo plazo

El imperio de la ley a todos los niveles de la sociedad

Lo que se necesita hacer a largo plazo de hecho es muy claro. Juárez no es la primera ciudad, ni México el primer país que enfrenta problemas de violencia. Hay modelos que se pueden seguir para controlar al crimen y reconstruir la sociedad, y todos esos modelos comienzan con el imperio de la ley. Sin el imperio de la ley, los criminales operan con toda impunidad,

¹ Para más información sobre la Iniciativa Mérida, por favor visite el sitio de la Embajada de Estados Unidos en México en http://mexico.usembassy.gov/sborders_IniciativaMerida.html. También puede ver la conferencia magistral del embajador Carlos Pascual en la Conferencia de Seguridad Fronteriza de El Paso "La nueva concepción de la comunidad fronteriza para promover una asociación México-Estados Unidos a favor de la prosperidad, el progreso y el desarrollo socioeconómico" el 12 de agosto de 2010 en http://mexico.usembassy.gov/Ambassador/sA100812_Border.html.

la inversión en los negocios sufre, y la ciudadanía vive temerosa. Con el imperio de la ley, se utiliza la información de inteligencia de manera proactiva para prevenir el crimen, los criminales son arrestados, los procesos judiciales son exitosos y los criminales son encarcelados y retirados de las calles. Con el imperio de la ley los pequeños negocios pueden florecer, libres de extorsión. Con el imperio de la ley los negocios grandes tienen la confianza de invertir, creando empleos que ofrecen a la juventud mexicana opciones positivas para el futuro.

Desarrollar la capacidad institucional para el imperio de la ley —el segundo pilar estratégico de la Iniciativa Mérida— es crucial para el éxito a largo plazo. A la fecha, el gobierno de México ha establecido cimientos importantes. Estados Unidos está apoyando a los mexicanos en la implementación de reformas integrales al sistema de justicia criminal mediante la profesionalización de la policía y los fiscales, intercambios judiciales, y asociaciones entre escuelas de derecho de ambos países. México se prepara para aprobar la legislación que reformará a sus policías estatales y municipales, y nosotros nos hemos comprometido a trabajar juntos para generar los programas de capacitación y certificación necesarios con el fin de crear las fuerzas policiacas locales en que la gente pueda confiar, sin ceder en nuestros esfuerzos en el ámbito federal.

México ha comenzado a capacitar una nueva generación de oficiales de policía como ninguna otra que este país haya visto. Para marzo de 2010, cinco mil 500 funcionarios federales y estatales de todos los niveles policiacos y de agencias judiciales habían participado en programas de profesionalización recientemente diseñados. Más de 4,300 oficiales de policía se han graduado del curso Técnicas Básicas de Investigación para la Policía Federal en San Luis Potosí, y ya están en funciones en todo México. Estos oficiales con educación universitaria son los primeros de una nueva generación de oficiales de policía profesionales en México, que ayudarán a transformar la manera en que los crímenes son investigados y procesados. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer. Considerando todos los niveles, hay alrededor de 450 mil agentes policiacos en México. Hemos dado apenas los primeros pasos en lo que será un proceso que tomará una década.

En 2008, México aprobó una reforma constitucional de suma importancia para instaurar juicios orales y un sistema legal más transparente,

donde todos los involucrados –desde la policía hasta los fiscales y jueces– rindan cuentas. Ahora cada estado y el gobierno federal tienen que aprobar leyes para cumplir con la constitución. En algunas áreas el aumento de la efectividad operacional está resultando en un número más grande de arrestos en México, pero la falta de familiaridad con el nuevo sistema y la falta de confianza de los testigos dispuestos a declarar en juicios, significa que muchos criminales son liberados por falta de evidencia y capacidad para procesarlos.

Para sobreponernos a estos obstáculos, Estados Unidos ha aumentado el apoyo a los intercambios, programas y talleres entre expertos mexicanos y profesionales estadounidenses en justicia criminal. Estos programas ayudan a los profesionales en ambos países a trabajar más estrechamente en el combate al crimen organizado. Están desarrollando habilidades para utilizar en juicios, que incluyen recolección y preservación de evidencias; mejorar los procesos de extradición y aprehensión de fugitivos; apoyar los programas de protección de testigos; exhortar a la integridad interna; enseñar técnicas avanzadas de entrevistas a testigos; proveer seguridad y protección a oficiales, y utilizar las técnicas para la enajenación de bienes. Juntos estamos impulsando los programas para desarrollar las capacidades que los investigadores y fiscales mexicanos necesitan para poner a los criminales en la cárcel y retomar el control de las calles.

Comunidades como socios en su propia reconstrucción

La seguridad no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe de ser una condición que permita a las comunidades lograr normalidad y prosperidad. Ya sea que hablemos de Medellín, Bosnia, Iraq, Afganistán, o Nueva York, las familias que han sufrido altos grados de violencia o crimen buscan no sólo un ambiente más seguro, sino también mandar a sus hijos a buenas escuelas, viajar libremente y tener certeza laboral. Si la seguridad no mejora, la calidad de vida no es vista como un beneficio. Los programas de seguridad deben estar integrados con programas sociales y económicos, y el éxito debe medirse con indicadores sociales, además de la reducción de la violencia y el crimen. Medellín, Colombia, es un poderoso ejemplo de un lugar en que los líderes empresariales y de la comunidad

diseñaron e implementaron una estrategia para restaurar la vida cívica y así involucraron a la comunidad en recuperar su seguridad. Conforme la comunidad se involucró más y tomó la iniciativa en acercarse a oficiales de seguridad, su sentimiento de propiedad de este proceso generó una percepción de que la policía trabajaba para ellos. Este involucramiento generó un círculo virtuoso donde la participación comunitaria trajo como consecuencia mayor seguridad, y la mayor seguridad facilitó la participación comunitaria y la restauración de las actividades comerciales.

Las comunidades mexicanas necesitan creer que la policía o las fuerzas de seguridad alrededor de ellos están comprometidas y son capaces de protegerlos, antes de que se pueda esperar que muestren iniciativa en la reconstrucción de negocios y vecindarios. Este proceso ya ha comenzado. Programas de la sociedad civil como la iniciativa del presidente Calderón “Todos somos Juárez”, están ganando ímpetu e involucrando a grupos comunitarios locales para mantener a los niños alejados del crimen, crear nuevos modelos a seguir, y alejar a otros de la violencia. Grupos comunitarios como Red Juvenil están aumentando sus programas de entrenamiento llevado a cabo por jóvenes, y están demostrando que la gente joven está dispuesta a pasar su tiempo de manera positiva ayudando a su comunidad. Grupos empresariales como Paso del Norte y la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) están patrocinando programas de creación de empleos para los jóvenes egresados de la preparatoria.

El reto será canalizar estas fuentes de iniciativas comunitarias emergentes de manera que tengan un impacto acumulativo, para que las comunidades puedan ver que sus esfuerzos logran resultados. Dar el siguiente paso –construir sobre la satisfacción de hacer cosas buenas a la par de ver que esas cosas buenas pueden funcionar– es la clave para desarrollar ese círculo virtuoso donde el involucramiento de la comunidad acelera el éxito de la seguridad.

Con vecindarios más seguros, proyectos cívicos como la construcción de nuevas escuelas, sistema de transporte y proyectos de infraestructura pueden crear más empleos y hacer que la economía sea más competitiva. Con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), México ha desarrollado las formas de emitir bonos estatales apoyados por planes de inversión concretos. La emisión de estos bonos ya ha captado sumas emergentes que varían desde

100 millones hasta 250 millones de dólares en varios estados, con plazos de pago a 15 años a tasas competitivas. Combinemos esto con inversiones del Banco de Desarrollo de América del Norte o el Banco Interamericano de Desarrollo, o del sector privado, para desarrollar una promesa sostenible de desarrollo económico que construirá comunidades fuertes y resilientes en México.

Reducción de la demanda de drogas en Estados Unidos

El presidente Obama reconoce la corresponsabilidad de Estados Unidos por la violencia que plaga a México, resultante de la actividad criminal, por ser el mercado más grande para los narcóticos mexicanos. Es este sentido de responsabilidad el que sustenta la cooperación que extendemos en nuestras asociaciones internacionales con México y otros países. Pero también reconocemos que hay mucho más que hacer en casa. Por ende la administración Obama ha desarrollado una Estrategia Nacional de Control de Drogas que refleja un acercamiento integral para reducir el uso de drogas y sus consecuencias. La estrategia busca la reducción de un 15% en la tasa de uso de drogas entre los jóvenes en los siguientes cinco años, y para alcanzar esa meta, la administración solicitó 5 mil 600 millones de dólares para uso exclusivo de prevención y tratamiento de adicciones. La Estrategia busca fortalecer los esfuerzos de la comunidad para prevenir el uso de drogas, integrar el tratamiento al sistema de salud, y romper el ciclo de drogadicción, crimen y encarcelamiento que plaga a tantas de nuestras ciudades.

En el corto plazo

Operaciones guiadas por inteligencia para
trastornar el crimen organizado transnacional

Lograr resultados a corto plazo es más difícil que en la agenda a largo plazo. Se necesita trabajar con las fuerzas de seguridad existentes. El reto es cómo lograr una mejor procuración de justicia. La violencia no tiene precedentes, la gente tiene miedo, los alcaldes están siendo asesina-

dos. Sólo un pequeño porcentaje de la policía y del sistema judicial tiene entrenamiento. El gobierno de México enfrenta presiones y expectativas de mostrar resultados y reducir la violencia. Esto es en lo que se enfoca el primer pilar de la Iniciativa Mérida, en trastornar la capacidad operativa del crimen organizado.

En el corto plazo integrar la información de inteligencia con las operaciones policíacas es la clave para generar confianza de la ciudadanía, en que la policía y los oficiales de seguridad son capaces de arrestar a los criminales. México ha implementado un proyecto piloto de operativos policíacos basados en inteligencia, donde las unidades certificadas reciben información y la utilizan para arrestar a importantes capos. Y el programa está funcionando. El año pasado autoridades mexicanas pusieron en marcha exitosos operativos de alto perfil. Importantes figuras como Arturo Beltrán Leyva, “el Teo” García, Nacho Coronel, “El Grande” Barragán, y Edgar “Barbie” Valdez ya no pueden desquiciar al país.

Este fue el enfoque inicial de la Iniciativa Mérida. Juntos, México y Estados Unidos, enfocaron su atención en los capos para demostrar que ellos no podían operar con impunidad. Ahora los programas de inteligencia que llevaron a estos éxitos en contra de los cabecillas de los cárteles deben de ser ampliados a niveles locales donde la información de los miembros de la comunidad —la gente que sabe de primera mano dónde se esconden los criminales— puedan ayudar a la policía a identificar e inhabilitar casas de seguridad, bases, escondites de armas y áreas de almacenamiento de vehículos. Lenta pero seguramente, los operativos policíacos guiados por inteligencia no solamente llevarán a la captura y arresto de líderes del crimen transnacional organizado, sino debilitarán y trastornarán la capacidad de los cárteles de victimizar comunidades. Al integrar inteligencia y operaciones, los oficiales cada vez estarán mejor equipados para atacar las operaciones de los cárteles de manera estratégica y con precisión.

Con la violencia tan generalizada, las dificultades de ejecución simultánea de acciones de procuración de justicia e iniciativas de sociedad civil a gran escala, pueden ser mitigadas al elegir estratégicamente dónde comenzar. Al seleccionar una pequeña sección de un estado o ciudad, las autoridades pueden limitar la complejidad de implementar todos los programas necesarios y suficientes. La selección estratégica de la mejor área

o áreas en donde trabajar, debería de ser determinada tanto por inteligencia como por mapeos que analicen el crimen y las tendencias de violencia junto con las tácticas de los cárteles. Esto permite que tanto las agencias de procuración de justicia como las organizaciones civiles apliquen toda la fuerza de su programación en un área concentrada que se convierta en una zona segura de la ciudad. Con el éxito demostrado en una o varias zonas, éstas pueden ser expandidas y conectadas, incrementando así gradualmente las áreas en las que el impacto de la violencia de los cárteles y del crimen está controlado, y el imperio de la ley toma el lugar de la intimidación y el miedo.

Atacar a la organización entera, no solamente a los sicarios

Al acelerar el ritmo de las acciones, necesitamos incrementar nuestra capacidad de quitarle a los cárteles los recursos y las armas que son la fuente de su brutalidad. Como dije anteriormente, México y Estados Unidos decomisan alrededor de mil millones de dólares en efectivo anualmente, y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos ha sancionado a cientos de entidades mexicanas vinculadas con el tráfico de la droga, pero no es suficiente.

Centros de inteligencia financiera de México y Estados Unidos han estado forjando importantes vínculos informativos, que se vieron fortalecidos gracias a un taller bilateral sobre lavado de dinero llevado a cabo a principios de octubre de 2010. El grupo acordó diez recomendaciones para avanzar los esfuerzos bilaterales en el combate al lavado de dinero y al tráfico de efectivo. Por primera vez, vamos a atacar seis casos de lavado de dinero –tres seleccionados por cada país– para investigación y proceso legal. Estados Unidos aumentará su apoyo en entrenamiento a México en lavado de dinero y confiscación de bienes, incluyendo tecnologías y técnicas avanzadas de lavado de dinero.

También es crucial controlar el flujo de armas que las organizaciones narcotraficantes utilizan para enfrentarse a autoridades, e intimidar y extorsionar a los ciudadanos. La mayoría de estas armas fluyen hacia el sur desde el lado estadounidense de la frontera. El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por

sus siglas en inglés) están trabajando juntos en la confiscación de armas mediante programas como Armas Cruzadas y el Proyecto Gunrunner. Se está utilizando equipo de inspección no intrusiva recientemente desplegado en los puertos de entrada mexicanos, para ayudar en la detección de armas; y el programa E-trace de ATF tiene acceso a una base de datos que le permite a las agencias de procuración de justicia, en ambos lados de la frontera, monitorear y rastrear datos sobre armas de fuego. E-trace no es sólo una base de datos, es una herramienta que puede lograr procesos judiciales y encarcelamiento de miembros de cárteles mexicanos.

Vimos un importante resultado de E-trace a principios de este año, cuando un juez de distrito en Tucson sentenció al líder de una conspiración para tráfico de armas a una pena de 57 meses. Otros acusados, quienes habían proveído al cártel de Sinaloa con 117 rifles de asalto y otras tantas, cumplirán sentencias de 40 meses. Quince de las pistolas fueron rastreadas con E-trace, lo que permitió a agentes del ATF en Arizona identificar a este grupo. Las armas de fuego eran predominantemente armas de asalto, que incluían rifles de calibre .50, y pistolas conocidas por ser las favoritas de los cárteles mexicanos.

Ahora, gracias a un nuevo acuerdo firmado en octubre de 2010, la ATF ha lanzado una interface en español de E-trace lo cual pondrá dicha tecnología a disposición de investigadores mexicanos, quienes podrán rastrear armas que tuvieron origen en Estados Unidos. Oficiales mexicanos asistieron a cursos de entrenamiento por parte del ATF durante 2011.

Capturar potencial económico

Mientras que la necesidad de luchar contra el crimen y mejorar la seguridad de los ciudadanos tiene una urgencia obvia e inaplazable, no podemos dejar que la agenda de seguridad nos distraiga del imperativo de apoyar al crecimiento y desarrollo económico de México. Necesitamos del progreso de ambos lados de la frontera para movernos juntos en la generación de oportunidades, que rompan con el ciclo de la pobreza y la violencia. Nuestra relación de comercio y de inversión con México continúa su amplio progreso. México es nuestro segundo socio comercial y nosotros somos la fuente más grande de inversión extranjera directa en el país. Cuando el presidente Obama recibió al presidente Calderón en mayo de 2010,

acordamos identificar las barreras al progreso en áreas clave, y trabajar con el sector privado para adelantarnos en la cooperación regulatoria, la necesidad de innovación y mayor competitividad de América del Norte, a la par de políticas energéticas más afines.

Mirando al futuro, un componente clave de nuestra competitividad global, es la creación de una frontera que posicione a México y a Estados Unidos para competir juntos en una economía global. He hablado con hombres de negocios estadounidenses, de casi cada sector, quienes me han comentado que la integración con México les ha permitido disminuir sus costos y competir en mercados de los cuales se verían excluidos de otra manera. Eso significa más empleos y exportaciones, tanto para Estados Unidos como para México. Pero también significa que la frontera debe de ser eficiente, que ayude a reducir el costo de integración para que podamos incrementar nuestra competitividad neta en los mercados globales.

Construir una frontera del siglo XXI requiere que ambos repensemos conceptos añejos de lo que debería ser nuestra frontera compartida. Siempre hemos pensado en nuestra frontera como una línea que separa dos entidades. Seguridad fronteriza, por ende, significaba el fortalecimiento de dicha línea, la construcción de muros más fuertes, y proteger un lado del otro.

La tecnología moderna nos ha permitido reconceptualizar nuestra frontera como algo más que una línea jurídica que separa a ambos países. Nuestra frontera compartida es una serie entera de actividades que fluyen cruzándola. Más de un millón de personas cruzan legítimamente la frontera cada día. Productos del comercio legítimo, con un valor superior a los mil millones de dólares, cruzan la frontera cada día. La frontera no sólo sigue el flujo del río entre El Paso y Ciudad Juárez. La frontera tiene un cabo en los campos de fresas de Guanajuato y otro en la sección de frutas de Costco en Kansas City; e incluye a todas las personas que están involucradas en el proceso, desde la producción y transportación hasta la venta.

Hemos comenzado a trabajar en la frontera del siglo XXI al expandir los puertos de entrada existentes y construir nuevos. Hay expansiones con valor de varios cientos de millones de dólares que se están llevando a cabo en tres puertos de entrada claves –San Ysidro, Nogales-Mariposa–, y el Puente del Comercio Mundial en Laredo. Después de una década de que no se abriera un cruce nuevo, abrimos un nuevo puerto de entrada en Anzaldúas en diciembre de 2009, y otros dos nuevos puertos de entrada

que se abrieron en 2011 en San Luís II y Donna-Río Bravo. Estamos mejorando nuestros procesos para acelerar los movimientos de bienes, al incrementar las horas de operación en los puertos de entrada, y al duplicar la cantidad de oficiales para trabajar en pares en los carriles de entrada. Programas de viajeros confiables tales como el SENTRI y equipo de inspecciones no intrusivas continúan agilizando el flujo de gente. La reapertura de carriles designados para estudiantes en abril de este año en el cruce de Paso del Norte, y el anuncio de nuestra intención de abrir un puente peatonal de cruce entre Tijuana y San Diego, son otras medidas que hemos tomado para agilizar el paso de personas.

Lo que llama más la atención y tiene el potencial para generar un verdadero cambio, son las propuestas que estamos estudiando para crear puertos internos. Estos localizarían centros para la inspección aduanal y puntos de revisión en lugares como Monterrey o Guanajuato –o potencialmente San Antonio o Phoenix. Una vez inspeccionados, los bienes podrían moverse a través de corredores internos seguros, para luego cruzar la frontera de manera expedita. Esto liberaría de trámites en el área fronteriza y aliviaría la demanda de infraestructura en las comunidades de la frontera, permitiendo un cruce más rápido para todos.

Estos esfuerzos aún est n en sus primeras etapas. Cuando los presidentes Obama y Calderón se reunieron en Washington en mayo de 2010, emitieron una Declaración Conjunta del Manejo de la Frontera del Siglo XXI. Esta declaración establece un Comité Ejecutivo Bilateral que incluye representantes de alto nivel de ambos países. Su misión es tanto romper con una serie de impases como buscar ideas novedosas, además del concepto de puertos internos, a fin de implementar la Frontera para el Siglo XXI.

Otro paso estratégico será gobernar hacia estándares de producción comunes o compartidos. Entre más armonicemos con México los estándares y regulaciones que satisfagan los intereses de ambos países, más podremos integrar nuestras líneas de producción y reducir costos. En mayo, los presidentes crearon un Consejo de Cooperación Regulatoria de Alto Nivel para guiar un proceso de selección de productos y sectores a los cuales enfocar nuestros esfuerzos. Los resultados esperados son: reducir costos para consumidores, negocios, productores y gobiernos, y mejorar la capacidad de proteger el medio ambiente, la salud y la seguridad de nuestros ciudadanos. El Consejo est  trabajando para incrementar la trans-

parencia regulatoria; proveer de avisos oportunos de potenciales efectos bilaterales; y ayudar a hacer las regulaciones más compatibles. Esperamos expandir este consejo para incluir pronto a Canadá. Un ejemplo vívido de la necesidad de cooperación regulatoria es el hecho de que Canadá, Estados Unidos y México tienen todos diferentes estándares para cinturones de seguridad, a pesar de que nuestra industria automotriz está tan integrada de muchas otras formas.

Otra área que promete en el crecimiento de comercio transfronterizo es la energía limpia. México tiene una meta agresiva de reducir sus emisiones de gases invernaderos en un 50% para el año 2050, y las compañías estadounidenses pueden jugar un rol de apoyo a México para alcanzar esa meta. La Embajada de Estados Unidos en México ha patrocinado, y lo seguirá haciendo, misiones de comercio de compañías estadounidenses que buscan vender tecnologías verdes. El interés en el comercio transfronterizo de energías renovables está creciendo y ya hay una cantidad de historias de éxito, tales como el préstamo del ExIm Bank por 102 millones de dólares a Clipper Wind Power para que exporte turbinas de viento a México. Como parte del proyecto, Walmart comprará aproximadamente una tercera parte de la energía que producirán para suplir de electricidad a sus 348 establecimientos en México, esto eliminará la generación de más de 130 mil toneladas métricas de gases de efecto invernadero por año. A la fecha, México es el cliente más grande en el mundo del ExIm –con una línea de crédito de hasta 8 mil millones de dólares en total; PEMEX es el cliente más grande en México.

Al financiar tecnología para gas y petróleo, Estados Unidos ha ayudado a México a detener el deterioro de su producción de crudo y a introducir prácticas medioambientalistas de alto impacto positivo que ayudan a prolongar la vida productiva de los pozos de petróleo. Estados Unidos se beneficia al sustentar la productividad de su tercer proveedor más grande de petróleo.

Intereses en común, responsabilidad compartida

Al apoyar a México a enfrentar las encrucijadas que tiene por delante, varios hechos son evidentes: el desarrollo económico de México y sus ne-

cesidades de seguridad deben de ser afrontadas en conjunto, con estrategias integradas que reconozcan la naturaleza interactiva de dichos retos. Fortalecer el imperio de la ley es crítico para restaurar la seguridad y la seguridad es crítica para competir exitosamente en la economía globalizada. El crimen organizado debe ser desmantelado para que el flujo de inversiones se incremente y se generen más empleos.

Hemos visto que las amenazas –y las oportunidades– son transnacionales, lo que nos invita, nos obliga, a colaborar juntos.

Este es un momento de oportunidad. Incentivos para la inversión y los riesgos que la pueden alejar están lado a lado. Es importante actuar en este momento para tomar ventaja de la oportunidad económica y para usar la economía para definir el curso del camino en la intersección de la seguridad, y no permitir así que la inseguridad sea la que dirija el camino de la realidad económica.

Con México una vez más en una coyuntura histórica, me siento optimista de que ha enmarcado correctamente sus retos, y que esté tomando pasos importantes para aprovechar de las grandes oportunidades que tiene frente a sí.

De igual manera, la administración Obama se ha comprometido a través de la Iniciativa Mérida y otras iniciativas de seguridad que ya he descrito, así como con las múltiples iniciativas económicas conjuntas, para apoyar a México en sus esfuerzos por construir instituciones, establecer el imperio de la ley, y combatir al crimen organizado como paso indispensable para un bienestar económico. Estamos juntos en esto, ya que nuestra seguridad y prosperidad mutua dependen del triunfo de México.

La visión diplomática de México en América del Norte: esfuerzos económicos y de seguridad¹

Embajador Julián Ventura Valero

Subsecretario para América del Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores

En las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá, sin duda, los rasgos de la interdependencia se encuentran a la vista. Nuestros vínculos comerciales y de inversión tienen un carácter estratégico y son determinantes para el desarrollo del país, y para la creación de mayores y mejores empleos.

La competitividad de las tres economías en el contexto global se fortaleció a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los flujos comerciales y de inversión han alcanzado niveles sin precedente. Entre enero y octubre de 2011 se registró un incremento del 16% en el comercio trilateral con relación al mismo periodo de 2010, para totalizar alrededor de 843 mil millones de dólares, lo que se debe en buena medida a la recuperación económica de los países de América del Norte.

En lo que respecta a nuestra relación con Estados Unidos –nuestro principal socio comercial– el comercio bilateral representa el 64% del comercio total de México y más del 20% del PIB nacional. 80% de nuestras exportaciones tienen como destino Estados Unidos, mientras que 48% de nuestras importaciones provienen de dicho país. En el año 2010 el comercio bilateral alcanzó una cifra de 383 mil millones de dólares, lo que significa que nuestro comercio bilateral se ha multiplicado por cuatro desde 1993. En ese mismo período, las exportaciones de México a Estados Unidos se incrementaron en casi seis veces y fueron del orden de los 238 mil millones de dólares en 2010, lo que ha generado una balanza comercial favorable para México en los últimos 16 años.

¹ Versión actualizada al 15 de mayo de 2012.

Por su parte, Canadá es el tercer socio comercial de México y representa 3.2% de nuestro comercio exterior total, así como el segundo mercado para las exportaciones mexicanas, con una participación de 3.6% en las ventas totales y es, asimismo, el sexto proveedor de México (con 2.9% del total).

En 2010 el comercio bilateral sumó 19 mil 309 millones de dólares, 7 veces más que los flujos comerciales registrados antes de la entrada en vigor del TLCAN. Las exportaciones mexicanas alcanzaron un total de 10 mil 701 millones de dólares, lo que significa que crecieron 6.8 veces, mientras que las importaciones se elevaron 7.3 veces para totalizar 8 mil 608 millones de dólares. La balanza comercial fue positiva para México por segundo año consecutivo, después de nueve años de registrar un saldo desfavorable.

Canadá es la cuarta fuente de inversión extranjera directa para México. Entre enero de 1999 y septiembre de 2011 la inversión canadiense directa acumulada ascendió a 11 mil 142 millones de dólares, lo que representó 4% del total de la inversión captada por México en ese lapso.

Nuestros vínculos y nuestra vecindad geográfica generan grandes retos, pero también grandes oportunidades. La superación de las asimetrías en la relación con Estados Unidos representa un reto histórico para el Estado mexicano, que debe enfrentarse con una visión integral de largo plazo. Los desacuerdos derivados de nuestra intensa interacción y que inevitablemente surgen en el camino deben ser tratados y superados conjuntamente.

La relación México-Estados Unidos

Con Estados Unidos trabajamos, como vecinos y como socios, en la construcción de una asociación fundamentada en la responsabilidad compartida, la confianza mutua y el respeto a la jurisdicción territorial de cada país. El presidente Felipe Calderón y el presidente Barack Obama han indicado con toda claridad que conceden una alta prioridad a la consolidación del diálogo y la cooperación sobre estas premisas. Se trata de una transformación fundamental de la que depende el éxito de nuestra relación en el largo plazo.

Sin dejar de reconocer la existencia de retos importantes, se registran avances muy positivos que reflejan la voluntad política para superar la dinámica de enconos, reclamos y condicionamientos que tanto minó la cooperación en el pasado. También buscamos fortalecer el andamiaje institucional para generar cada vez más una mayor confianza.

La visita de Estado a Washington del presidente Calderón en mayo de 2010, permitió acordar una visión estratégica, plasmada en una Declaración Conjunta, y a partir de ello generar procesos de corto, mediano y largo plazo para llevarla a la práctica. La visita de trabajo celebrada en marzo de 2011 –el quinto encuentro bilateral entre los presidentes– permitió hacer un balance puntual de dónde nos encontramos en la implementación de las prioridades identificadas y metas concretas adicionales para los meses venideros. El involucramiento personal de los jefes de Estado en este ejercicio periódico refleja la determinación con que se persigue el fortalecimiento de la cooperación bilateral.

La adopción de una visión integral del manejo de la frontera ha sido por años una prioridad mexicana, por lo que un avance notable fue la suscripción en mayo de 2010 de una Declaración para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI, que reconoce el interés mutuo por promover la competitividad económica y mejorar la seguridad, a través del desplazamiento seguro, legal, eficiente y ágil de bienes y personas, y que busca transformar la frontera común en un espacio de oportunidades y no de confrontación. De conformidad con lo establecido en dicha Declaración se estableció un Comité Ejecutivo Bilateral (CEB), el cual ha adoptado dos planes de acción anuales en los que se han establecido las prioridades para ambos países.

La facilitación del comercio es una meta prioritaria. Superando inercias arrastradas a lo largo de más de una década, se logró en 2010 la inauguración de tres nuevos cruces fronterizos. Adicionalmente, antes de que concluya la presente administración se avanzará en la ampliación de gran escala y modernización de algunos puertos existentes. Avanzamos en la conexión peatonal entre el aeropuerto de Tijuana y un edificio de inspección de aduanas en San Diego. En Matamoros-Brownsville se construye el primer nuevo cruce de ferrocarril desde la época de la Revolución Mexicana. Tenemos como meta una mayor coordinación en materia regulatoria y en la simplificación de procesos aduanales y de inspección

de carga. Con esfuerzos propios, y a través de la Iniciativa Mérida, hemos fortalecido nuestras capacidades de gestión e inspección no intrusiva en puertos de entrada.

Un avance adicional en la relación bilateral anunciado en marzo de 2011, durante la visita de trabajo a Washington del presidente Calderón, fue el acuerdo que en principio conducirá al cumplimiento por Estados Unidos de las obligaciones asumidas al ratificar el TLCAN en materia de autotransporte de carga fronterizo. México se comprometió a suspender las medidas de compensación aplicadas a las exportaciones estadounidenses, reservándose el derecho de volverlas a imponer en caso de que hubiera un nuevo incumplimiento.

La consolidación de nuevos enfoques de cooperación no implica, en automático, la desaparición de la problemática recurrente producto de la vecindad. La violencia fronteriza, por ejemplo, genera preocupación y la condena de la sociedad. Por ello, en diciembre de 2010 México y Estados Unidos también adoptaron la Declaración Conjunta para Prevenir la Violencia Fronteriza, en la que se establecieron de común acuerdo principios centrales para evitar este tipo de incidentes y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos. Deseo subrayar que en cada caso registrado en que autoridades estadounidenses han recurrido a la fuerza letal en contra de ciudadanos mexicanos, el gobierno federal ha reaccionado con celeridad y decisión, solicitando información detallada, exigiendo investigaciones, y brindando a las familias de los afectados todo el apoyo consular y jurídico procedente.

Sin duda la cooperación contra la delincuencia organizada transnacional es un elemento central de la relación. Como he mencionado, buscamos consolidar un cambio paradigmático, lo que no está exento de dificultades. Debemos reconocer que nunca antes habíamos tenido la oportunidad de trabajar con un ejecutivo estadounidense dispuesto a asumir públicamente y de manera tan explícita las responsabilidades que le corresponden en materia de consumo de drogas, tráfico de armas y de dinero en efectivo. Eso no representa un cambio menor.

La Iniciativa Mérida constituye el elemento más visible de esta nueva dinámica de cooperación. La Iniciativa incluye el compromiso de cada país de realizar mayores acciones dentro de sus respectivas jurisdicciones y de generar una mayor cooperación bilateral, así como el aumento sig-

nificativo de la cooperación que Estados Unidos brinda a México tanto en transferencias de equipo como programas de capacitación y fortalecimiento de capacidades en diversos ámbitos prioritarios definidos por las dependencias mexicanas.

El Congreso de la Unión ha asignado mayores recursos, en un contexto de austeridad presupuestal y ante legítimos reclamos de desarrollo económico y social, a estas labores. Las fuerzas armadas y de seguridad mexicanas han realizado un gran servicio al país. La cooperación bilateral es complementaria a este esfuerzo, pero tiene un valor estratégico indiscutible. El gobierno federal ha insistido ante Estados Unidos, y continuará insistiendo, en la necesidad de acelerar las transferencias y asegurar la plena instrumentación de la Iniciativa. El presidente Obama se ha comprometido a ello.

Al tratarse de un ejercicio bilateral inédito se han tenido que generar y ajustar mecanismos administrativos y de gestión de proyectos de cooperación, incluyendo la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida. Se han ejercido plenamente recursos por mil millones de dólares, de los mil 400 millones asignados por el Congreso estadounidense para los años fiscales 2008, 2009 y 2010. Es un monto ciertamente insuficiente en términos del total asignado, pero no hay que perder de vista que equivale al total de la cooperación recibida en las dos décadas previas. Existe un amplio consenso bipartidista en el Congreso de Estados Unidos para mantener los montos de cooperación con México en años sucesivos.

El gobierno federal también ha subrayado con insistencia que el consumo de drogas en Estados Unidos debe reducirse. El enorme mercado en ese país es con mucho la fuente de ingresos más importante para las organizaciones criminales transnacionales que operan en México. Hemos sido igualmente enfáticos en que debe evitarse el tráfico de armas hacia México. El propio presidente Calderón expresó ante una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos, donde el tema es especialmente sensible, que las leyes de ese país deben aplicarse a cabalidad para evitar el trasiego de armas a México. Se trata de una posición de principio. El presidente Obama y destacados miembros de su administración han reconocido también que deben realizarse mayores esfuerzos en este sentido.

La relación con Estados Unidos ha alcanzado un nivel de madurez que permite que hablemos con franqueza y ventilemos nuestras diferen-

cias, siempre con el ánimo de superarlas y continuar trabajando en beneficio mutuo. Nuestros contactos institucionales son más sólidos que nunca y trascienden cualquier coyuntura política.

La relación México-Canadá

Con Canadá también podemos afirmar que hemos construido una relación estratégica y con visión de largo plazo. Es una realidad innegable que bajo el TLCAN la naturaleza de la relación se ha transformado de manera fundamental. Hemos transitado de tener contactos cordiales y un buen diálogo multilateral, a una nueva etapa en la que el comercio, la inversión y el turismo son de enorme importancia para ambos. Antes se podía aseverar que los gobiernos federales impulsábamos la relación, pero ahora hay cada vez más actores involucrados.

México y Canadá tenemos un objetivo muy claro: intensificar nuestros vínculos y consolidar el diálogo sobre asuntos de interés común en los ámbitos regional y global. Compartimos, por ejemplo, el interés por impulsar una visión estratégica de largo plazo en Asia-Pacífico. Ambos somos actores activos en los foros multilaterales y nos beneficiamos de una mayor concertación política.

Nuestra cooperación en materia de seguridad debe fortalecerse, pero tiene bases sólidas y además parte de una convicción en común sobre la necesidad de tener un enfoque regional para hacer frente al crimen organizado transnacional, incluyendo a Centroamérica y el Caribe. Se han generado programas específicos de cooperación que han tenido impactos positivos en el fortalecimiento del marco institucional mexicano para la procuración de justicia; el mejoramiento y capacitación del personal encargado del sistema penitenciario, y el acceso a técnicas de investigación e intercambio de información para actuar contra el crimen de manera más efectiva.

El Plan de Acción Conjunto 2010-2012, suscrito en mayo de 2010 en el marco de la visita presidencial a Canadá, establece las prioridades y acciones que orientarán la relación bilateral en los próximos años. Identifica cuatro áreas prioritarias: 1) la promoción de economías más competitivas y sustentables; 2) la protección de los nacionales de cada país; 3) la mejora

de los contactos entre las dos sociedades; y 4) la proyección de la alianza en los ámbitos regional y global.

La Alianza México-Canadá, mecanismo de diálogo creado en 2004 y en el que participan representantes de los sectores público y privado de ambos países, es un pilar en este esfuerzo. Este esquema innovador busca aprovechar la creciente interacción entre los gobiernos federales, estatales y locales de ambas naciones, así como entre los sectores empresariales y las sociedades en general, para generar acciones concretas de colaboración.

Tenemos un Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales que desde hace 37 años es un ejemplo de éxito. A ello se sumó, en 2007, la Declaración de Intención sobre Movilidad Laboral que tiene por propósito principal diseñar e instrumentar proyectos donde participen tanto las provincias canadienses como las entidades federativas mexicanas, y garantizar un flujo legal, seguro y ordenado de trabajadores mexicanos en los sectores de construcción, turismo y servicios financieros. Desde hace unos meses opera también un esquema de movilidad para jóvenes que permitirá seguir ampliando los lazos entre nuestras sociedades.

Perspectivas de la cooperación en América del Norte

Como indiqué al inicio de este texto, he buscado subrayar que los rasgos de la interdependencia entre los países de América del Norte están a la vista. Compartimos retos y oportunidades. Las acciones más efectivas y las mejores soluciones a ciertos problemas llegarán a partir de acciones conjuntas.

Los llamados nuevos retos de seguridad son un ejemplo claro de cómo el unilateralismo y el aislacionismo no son opciones reales para nuestras sociedades. La atención a la crisis de influenza A(H1N1) en 2009 mostró las ventajas de la acción coordinada. En 2007 se había adoptado el Plan de América del Norte contra la Influenza Aviar y Pandémica (NAPAPI), y este sirvió como marco para las acciones de coordinación institucional, cooperación e intercambio oportuno de información. Los tres países generamos un mecanismo de respuesta y de cooperación. Los laboratorios canadienses y estadounidenses recibieron muestras del sector salud de México. Los

gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos basaron sus acciones en información técnica y científica compartida. La región de norteamérica reaccionó con una agenda bien definida.

Después de la crisis, además, se sostuvieron reuniones trilaterales para analizar la experiencia, obtener lecciones y mejorar los planes de acción ante futuras crisis sanitarias. En la Cumbre de Líderes de América del Norte celebrada el 2 de abril de 2012 en Washington, DC, se adoptó una actualización al Plan. Estamos convencidos de la utilidad de este esquema y ahora trabajamos para mantenerlo al día.

Hemos demostrado los beneficios de la acción trilateral. Enfrentamos juntos el reto de ampliarlos a otras áreas. La Declaración Conjunta de esa misma Cumbre destaca las áreas prioritarias de acción: se trabaja de manera permanente para fortalecer la competitividad de América del Norte frente a otras regiones, por ejemplo mediante la armonización de normas y regulaciones, así como para lograr un consenso regional sobre temas de seguridad con una perspectiva amplia e integral. Los tres países nos vemos como socios en el contexto de nuestras políticas subregionales, hemisféricas y globales.

Conclusión

Hablar de América del Norte es hablar tanto de lo que se ha logrado, como de lo mucho que podemos hacer. Dada la importancia de los temas que conforman nuestra agenda regional, los temas de coyuntura tienden a dominar la cobertura en medios y en ocasiones pueden dificultar la realización de un análisis objetivo de lo que juntos hemos podido construir.

He buscado poner en perspectiva la situación que enfrentamos hoy, en comparación con las condiciones que existían hace pocos años. Existen motivos para ser optimistas. Existen motivos para mantener una visión de largo plazo que ha dado resultados en América del Norte.

Capítulo III
Objetivos económicos y de seguridad
en América del Norte

Esfuerzos económicos y de seguridad de Canadá en América del Norte

Troy Lulashnyk*

Director General de la Oficina de Programas Principales del Ministerio
de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá

Al reflexionar sobre las tres preguntas señaladas en esta publicación acerca de la seguridad de América del Norte, *¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?*, quiero compartir con ustedes la perspectiva canadiense sobre estas importantes preguntas en relación con nuestro “vecindario” compartido.

¿De dónde venimos?

Canadá, Estados Unidos y México han trabajado juntos durante mucho tiempo como socios continentales en la región más próspera y dinámica del mundo. Nuestra población comprende alrededor de 430 millones de personas y nuestras economías representan casi un cuarto del producto interno bruto (PIB) mundial.

Como norteamericanos, disfrutamos de una relación amplia construida sobre principios de libertad política y religiosa, así como de derechos civiles y humanos. Creemos que una sociedad sana incluye una combinación de buen gobierno, economía y principios de comercio firmes, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación con libertad. Compartimos valores democráticos, una geografía en común y un ambiente en donde los intereses en seguridad, economía y calidad de vida se cruzan.

A pesar de que nosotros los canadienses con frecuencia hablamos sobre “dormir al lado de un elefante” y lo que los mexicanos dicen de “estar tan lejos de Dios”, somos afortunados de tener los vecinos que tenemos.

* A partir de noviembre de 2011 desempeña el cargo de embajador de Canadá ante Ucrania.

Naturalmente, Canadá, México y Estados Unidos se enfrentan cada uno a oportunidades, retos únicos y vemos al mundo a nuestra propia manera. Sin embargo, como nuestro primer ministro declaró en la Cumbre de Líderes de América del Norte, realizada en Guadalajara en agosto de 2009, “como países soberanos en un mundo moderno, somos a la vez independientes e interdependientes.”

Las preocupaciones tales como pandemias y desastres naturales, drogas ilegales, crimen transnacional y terrorismo, van más allá de las fronteras y afectan a todos los ciudadanos de América del Norte sin importar la nacionalidad. El surgimiento de nuevos jugadores económicos, una competencia incrementada y una frágil recuperación de los mercados financieros mundiales, están transformando las dinámicas de la economía global y creando nuevos retos para Canadá y para la futura prosperidad de América del Norte. El entorno compartido del continente y el mercado de energía continental altamente integrado, requieren de esfuerzos coordinados dentro de América del Norte a fin de hacer frente al cambio climático y al desarrollo de energía limpia.

Estos retos y oportunidades compartidas requieren de soluciones y enfoques de América del Norte que respeten nuestras diferencias como países soberanos, pero que al mismo tiempo tomen en cuenta nuestra interdependencia como vecinos.

Sin embargo, sería un error pasar por alto –dentro de esta discusión– la relevancia de nuestras perspectivas y nuestras fuertes relaciones bilaterales. Las realidades de nuestra historia y geografía significan que algunos aspectos de la relación de América del Norte son principalmente bilaterales en su esencia.

A pesar de su tamaño, Canadá comparte sus fronteras sólo con un país: Estados Unidos. Dentro del contexto internacional, Canadá y Estados Unidos tienen una relación única. Tenemos profundos lazos políticos, ambientales, económicos, sociales y de seguridad, además de valores e intereses comunes.

La relación económica de Canadá y Estados Unidos es la más grande en el mundo. El comercio de bienes y servicios entre los dos países alcanzó un total de 645 mil millones¹ en el año 2010 –más de 1,700 millones en bienes y servicios cada día. Esta relación se basa en instituciones y en

¹ Las cifras están en dólares canadienses.

reglas, y se solidifica con más de 300 tratados y acuerdos que la gobiernan en áreas políticas y económicas, tales como el manejo de la frontera, la aplicación de la ley y la cooperación ecológica. Dentro de este marco, la defensa y seguridad de nuestros países es una prioridad. Nuestro continuo involucramiento en el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés), nuestro mutuo compromiso en la reconstrucción y seguridad de Afganistán y nuestra cooperación en el hemisferio –como el apoyo a Haití– son muestra de este compromiso.

La relación de Canadá con México es cada vez más cercana, se caracteriza por un fuerte compromiso político y un diálogo efectivo dentro del contexto bilateral, hemisférico y mundial. En primer plano tenemos a la Sociedad México-Canadá (CMP, por sus siglas en inglés), la cual se llevó a cabo durante la primera semana de abril del 2011. Como un mecanismo que incluye la representación del gobierno y del sector privado, la CMP promueve las prioridades políticas y comerciales en áreas que incluyen la movilidad laboral, inversión e innovación en comercio y cambios ambientales y climatológicos.

Estamos ampliando y profundizando nuestra relación en múltiples áreas y niveles de gobierno. Canadá y México cooperan de manera cercana a través de la aplicación de la ley y de las agencias judiciales, con vistas a fortalecer el manejo de fronteras, profesionalización de los cuerpos policíacos, reformas al sistema de justicia y prevención del crimen.

Nuestras fuerzas armadas contemplan amplias asesorías y cooperación práctica, aprendiendo sobre nuestros respectivos retos dentro y fuera de nuestro territorio, y desarrollando oportunidades para el intercambio de mejores prácticas a fin de trabajar juntos en respuestas a desastres y vigilancia marítima. Canadá es también el único país, aparte de los Estados Unidos, con el cual México mantiene un diálogo estratégico y homogéneo sobre crimen y seguridad.

Ambos países son importantes socios en lo que respecta a comercio e inversión. México es el quinto mayor cliente de Canadá y su tercer proveedor. El comercio bilateral México-Canadá alcanzó 27 mil millones² en el año 2010, el nivel más alto alguna vez alcanzado y más que el comercio bilateral de Canadá con todos los demás países latinoamericanos y del Ca-

² *Idem.*

ribe. Canadá es también un inversionista importante en México, con una reserva de inversión directa extranjera de 5 mil millones y más de 2,400 subsidiarios de firmas canadienses en el país.

México es el segundo destino turístico para los canadienses con cerca de 1.5 millones de visitantes, y nuestros ciudadanos están aprendiendo más el uno del otro a través de intercambios educativos y sociedades institucionales. El número de canadienses residentes en México crece de manera constante, y el número de estudiantes e inmigrantes mexicanos tiene más presencia en nuestro país. Se espera que estas tendencias continúen y al mismo tiempo exijan un incremento en nuestra ya substancial colaboración en el manejo de retos consulares.

Un México más vibrante y próspero se suma a las fortalezas únicas de la economía de América del Norte, así como a la riqueza de nuestra sociedad. Canadá se beneficia de esta floreciente relación con México.

¿Dónde estamos?

Sin embargo, la relación de América del Norte es más que solamente la suma de tres relaciones bilaterales sanas. Esto nos lleva a una segunda pregunta en este trabajo: *¿dónde estamos?*

Trilateralismo

Nuestros tres países tienen una conexión trilateral vibrante. Nuestra cooperación tiene su origen en lo más práctico de las consideraciones y responsabilidades nacionales: seguridad, prosperidad e inquietudes compartidas para una calidad de vida –tal como la buena administración del medio ambiente–, y el hecho de que nuestros tres países sean geográficamente contiguos. Nuestras conexiones se dan por medio de intercambios de persona a persona, relaciones de consumidor y empresa, además de vínculos en el campo de la energía y transportación, entre otros.

En nuestra cada vez más competitiva economía global, las relaciones fuertes y efectivas con nuestros vecinos son esenciales para la futura prosperidad de América del Norte y para la calidad de vida de nuestro pueblo. Para nuestro beneficio colectivo, el TLCAN sentó las bases para el

crecimiento económico de la región, el cual ha ayudado a los tres países a mitigar el impacto de las crisis económicas.

Dado nuestro altamente integrado mercado energético norteamericano y nuestro entorno compartido, Canadá, Estados Unidos y México están trabajando juntos en una serie de acciones dirigidas para lidiar con el cambio climático y energía limpia. Apuntalar estos esfuerzos nos ha llevado dieciocho años de una cooperación sólida en medio ambiente, desarrollo sustentable e investigación sobre energía limpia, desarrollo y despliegue bajo la Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN.

La relación norteamericana también es importante dentro del contexto hemisférico y global. Nuestros tres países trabajan juntos dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y en el proceso de la Cumbre de las Américas, además de alentar la efectividad de estos importantes instrumentos hemisféricos. También cooperamos de forma trilateral dentro del contexto G20, el cual México presidió en el año 2012.

Trabajamos juntos como socios comprometidos, y entendemos que colaboramos con el objetivo de mejorar las vidas de nuestros ciudadanos. Nuestros países y población se benefician de nuestras relaciones cercanas.

¿Dónde estamos en cuestiones de seguridad?

Cuando hablamos de “dónde estamos” en nuestra relación trilateral, permítanme ir a una de las preocupaciones más apremiantes: la compleja variedad de retos de seguridad que actualmente se ciernen sobre Centroamérica y el Caribe. En el encuentro de Ministros de Relaciones Exteriores de América del Norte que se llevó a cabo en Wakefield, Quebec, en diciembre de 2010, los tres ministros expresaron la creciente preocupación acerca de la situación de seguridad en la región. Renovaron su compromiso de trabajar de manera colectiva con el fin de mejorar la seguridad y combatir a las organizaciones criminales transnacionales.

Los efectos corrosivos de estas organizaciones son visibles y tienen un impacto importante sobre la seguridad pública y protección de América del Norte. El crimen organizado transnacional socava la democracia y el imperio de la ley, desestabiliza a las comunidades y a los estados, afecta a los mercados legítimos, alimenta la corrupción, reduce los activos nacio-

nales e inhibe el desarrollo de sociedades estables. Para hacer alusión al título de este capítulo “Objetivos económicos y protección en América del Norte”, el vínculo entre seguridad regional, estabilidad y competitividad norteamericana es obvio en este caso. Canadá tiene el compromiso, al más alto nivel, de hacer su parte en la región. Y lo hacemos bilateral, regional e internacionalmente.

Dos de las principales vías del programa canadiense para lidiar con los asuntos de seguridad en las américas son: el Programa de Construcción de Capacidades Contra el Terrorismo (CTCBP, por sus siglas en inglés), y el Programa de Construcción de Capacidades Contra el Delito (ACCBP, también por sus siglas en inglés). Compartiendo mandatos armonizados, ambas unidades de construcción de capacidades se encuentran albergadas en la Oficina Principal de Programas en el Departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Internacional.

El Programa de Construcción de Capacidades Contra el Delito asigna 15 millones³ al año para ampliar la capacidad de los estados a fin de prevenir y responder a las amenazas del crimen transnacional en las américas. El programa dirige sus esfuerzos de seguridad a seis áreas temáticas prioritarias: drogas ilícitas, corrupción, tráfico de personas y contrabando de migrantes, lavado de dinero y ganancia del crimen, reformas al sistema de seguridad y prevención del crimen. Canadá gasta 7 millones en proyectos para entrenamiento de la policía y reformas al sector de justicia en México –dirigidos en Canadá por Seguridad Pública y sus dependencias de aplicación de la ley–, así como por *Justice Canada*.

Su unidad hermana, Programa de Construcción de Capacidades Contra el Terrorismo, sostiene programas que alcanzan 13 millones al año. Aunque el programa tiene un alcance global, sus iniciativas en las Américas apuntan hacia el reforzamiento de las instituciones en los sectores de seguridad en las fronteras y en el transporte, lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

De manera creciente, se examinan y discuten en los foros internacionales los vínculos entre el terrorismo y el crimen organizado transnacional. Durante su presidencia en el G8 durante el año 2010, Canadá incluyó el tema de tráfico de drogas, con un enfoque particular sobre el trasiego

³ *Idem.*

de cocaína de América Latina a Europa a través de África Occidental y el Sahel. Como presidente del G8 en 2011, Francia hizo un seguimiento a esta iniciativa con la reunión ministerial del G8 en relación al comercio de cocaína. México, así como otros estados afectados por esta droga en ambos lados del Atlántico, está participando en dicha iniciativa.

Nuestros esfuerzos para enfrentar la amenaza de las drogas ilícitas y el crimen no paran ahí: Canadá tiene relaciones con organizaciones internacionales y regionales tales como la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA. En el año fiscal 2010, Canadá fue el segundo donador más importante en contribuciones no evaluadas a la UNODC y uno de los más importantes donadores a la CICAD. Las contribuciones de Canadá también ayudaron a construir las capacidades de estas organizaciones a fin de cumplir con sus mandatos de manera efectiva en la lucha contra las drogas y el delito.

Estos esfuerzos complementan los programas de seguridad internacionales ya existentes tales como la Fuerza de Trabajo de Reconstrucción y Estabilización de Canadá (START, por sus siglas en inglés), la cual enfoca su ayuda internacional de seguridad a países frágiles y afectados por conflictos como Haití, Colombia y Guatemala.

Dentro del contexto del proceso de la Cumbre en Seguridad Nuclear, Canadá, los Estados Unidos y México, en cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés), están trabajando juntos para asegurar, eliminar y facilitar la disposición de todos los materiales nucleares utilizables en armas dentro del territorio mexicano.

Este proyecto verá la eliminación de todo el uranio altamente enriquecido de las instalaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) localizadas cerca de Salazar, estado de México, y la conversión del reactor para que este opere con uranio de bajo enriquecimiento. Esta cooperación mejorará la seguridad nuclear en México y América del Norte, mediante la reducción de riesgos relacionados con la proliferación de materiales nucleares utilizables en armas. En suma, Canadá está activamente comprometida con los esfuerzos colectivos para mejorar la seguridad tanto en el continente como en la región, y es un socio activo de América del Norte.

¿A dónde queremos ir?

Esto nos lleva a la pregunta final de esta publicación: *¿a dónde queremos ir?* Ya que la seguridad en la región es el enfoque predominante de estos trabajos, enfocaré mi atención en este tema.

Recordarán que en diciembre de 2010 nuestros ministros reafirmaron su compromiso de cooperación y coordinación trilateral. Sin embargo, dada la gran variedad de actores en la región, no podemos limitarnos a una conversación de tres. Tenemos que trabajar con todos los donadores, coordinándonos para evitar huecos y duplicidad en un tema complejo y multifacético, y así asegurar un enfoque que contemple todos los aspectos de los retos.

En 2009, observamos un buen cambio en el pensamiento sobre los retos del crimen organizado transnacional y drogas ilícitas con la adopción de la Declaración Política de la ONU y del Plan de Acción sobre Cooperación Internacional hacia una Estrategia Balanceada para Enfrentar el Problema de las Drogas en el Mundo.

La Declaración y el Plan de Acción claramente reconocen la complejidad y los retos del problema de las drogas en el mundo. Los puntos de vista simplistas de categorizar a una nación como país proveedor, de tránsito o consumidor de drogas ya no encierran ninguna verdad.

Todos somos proveedores, países de tránsito y consumidores de drogas ilícitas. Como tales, y parafraseando la Declaración de 2009, es nuestra responsabilidad combatir al tráfico de drogas y a los devastadores efectos de las drogas ilícitas. No podemos darnos el lujo de enfrentarlos solos.

En el contexto de aumentar seguridad en América Central y el Caribe, la idea de ampliar la colaboración global ya existente es bienvenida. Los esfuerzos del Departamento de Defensa Nacional son particularmente eso. Por mencionar algunos, Canadá está incrementando su cooperación trilateral con las fuerzas armadas mexicanas y estadounidenses; recientemente ha reafirmado su participación en la Fuerza de Trabajo Conjunta Interagencial del Sur, y continúa dando entrenamiento a través del Programa de Cooperación y Entrenamiento Militar.

Así es que *¿a dónde vamos?* Yo creo que debemos compartir las lecciones que hemos aprendido uno del otro –de los éxitos y retos– con el

fin de intercambiar las mejores prácticas, compartir ideas y mantener las líneas de comunicación abiertas.

Conclusiones

Debido a que Canadá, Estados Unidos y México renovaron su compromiso de combatir al crimen organizado transnacional, y están trabajando conjuntamente en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América del Norte para mejorar la seguridad en la región, los funcionarios están logrando un progreso firme en la coordinación de nuestras iniciativas colectivas y alcanzando acuerdos con otros países.

Como socio de América del Norte y aliado en las Américas, México es un eje para nuestros esfuerzos en la región. El actual liderazgo de México no solamente es bienvenido sino también crucial. Como el seminario que dió pie a esta obra en donde expertos canadienses, estadounidenses y mexicanos pueden compartir puntos de vista sobre los retos y oportunidades en nuestro vecindario continental, son muy importantes en nuestra búsqueda para coordinar nuestras actividades.

Esta sociedad entre Canadá, México y Estados Unidos es más grande que la suma de nuestras actividades bilaterales y trilaterales en cooperación de seguridad.

Continuamos compartiendo las metas que fortalezcan la gobernabilidad democrática y reduzcan las barreras para comerciar dentro de nuestra región y más allá. Estamos trabajando juntos para proteger a nuestros ciudadanos de una mejor manera de las amenazas que pudieran tener un impacto en el continente. Juntos podemos cooperar de manera efectiva para mitigar el impacto de pandemias, desastres naturales, amenazas ambientales, crimen internacional y drogas ilícitas o terrorismo y manejo de sus consecuencias.

La relación de Canadá con sus vecinos de América del Norte es de crucial importancia para nuestra prosperidad, para nuestra seguridad y para el bienestar actual y futuro de nuestros ciudadanos. Creemos que debemos continuar y fortalecer nuestros diálogos y nuestra cooperación actual.

Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico

Joseph Evans

Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés)

En la actualidad, vivimos y trabajamos en un mundo transnacional, en donde el capital, el trabajo, las ideas y la tecnología no saben de esas barreras a las que llamamos fronteras o límites, que en este mundo se ven eclipsados, creando nuevas posibilidades. Este dinamismo afecta a los países en todo el mundo de manera positiva. Veamos a países como China y la India, en donde millones de personas salieron de la pobreza en la década pasada.

Como países, tenemos la tarea imperativa de encontrar la manera de participar y capitalizar las oportunidades que este nuevo mundo transnacional ofrece.

Para México, Estados Unidos y Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el ejemplo más claro de cómo la integración puede fortalecer a toda una región. El TLCAN —a 18 años de su creación—, realmente cambió el juego y transformó las relaciones económicas México-Estados Unidos. Desde su firma, se han creado más de 40 millones de empleos en América del Norte y el comercio anual es el triple de lo que era en 1993. Las exportaciones de Estados Unidos hacia México se han incrementado 343%, y las exportaciones de México hacia su vecino del norte han crecido 364%.

La cooperación transnacional ha acercado más y fortalecido a ambos países —no solamente como economías, clientes y proveedores, sino también como personas y amigos. Echemos un vistazo a algunos estudios universitarios: cada año más de 13 mil jóvenes mexicanos estudian en los Estados Unidos y 7 mil estadounidenses estudian en México. Cada década, de manera colectiva, se gradúan 200 mil alumnos con un entusiasta entendimiento bicultural, forjando lazos aún más fuertes para un futuro compartido.

Sin embargo, un futuro transnacional no está libre de problemas. El transnacionalismo construye una fuerza económica y un entendimiento cultural; pero sólo si las economías conectadas crecen juntas, pueden pelear unidas. La crisis de 2008 en Estados Unidos dio pie a un efecto dominó que provocó una recesión en todo el mundo. La debilidad en un sector de Estados Unidos generó inestabilidad en todo el globo —y requirió de una acción mundial. La respuesta del mundo ante la crisis no tuvo precedentes, con el G20 trabajando al unísono para implementar políticas y acciones que redireccionarán la economía mundial a una tendencia de crecimiento.

El cambio climático es otro ejemplo de un problema generado por el éxito de la economía creciente e interconectada del mundo. El crecimiento económico impulsado por la industrialización genera prosperidad; es bueno para la gente, pero ahora utilizamos energía y combustibles fósiles a un nivel insostenible. En Cancún, donde asistieron los líderes del mundo en diciembre de 2010, se estableció la idea de trazar un camino dirigido a enfrentar el cambio climático de manera innovadora y comprometida.

Al mismo tiempo que el mundo se está uniendo para lidiar con el cambio climático, esta conferencia se convirtió en una prueba para el mundo transnacional: el crimen organizado. Fundamentalmente, el *transnacionalismo* hace que el mundo sea un lugar más pequeño; quita las viejas barreras, permitiendo a las personas y al comercio moverse más libremente. Las organizaciones criminales transnacionales (TCOs, por sus siglas en inglés) que México enfrenta a diario, son negocios sofisticados que toman ventaja de la apertura que nuestra economía global ofrece. Utilizan complejas redes de personas, herramientas y tecnología para encontrarle clientes a sus drogas ilícitas. Estas organizaciones son despiadadas en sus tácticas para hacer llegar droga a los mercados donde quiera que se encuentren.

En México, estas organizaciones están sembrando el caos en las calles y poblaciones a lo largo de las rutas de trasiego hacia Estados Unidos. En su lucha por ganar el mercado, dejan atrás un camino de muerte en los atroces asesinatos de sus rivales dando muestra de una violencia criminal sin precedentes. Pero lo más desalentador es el efecto que crean sobre estas comunidades, sobre la gente ordinaria que vive en estos lugares. Las personas buenas, las personas trabajadoras, son víctimas de extorsión,

robo y secuestro. Este es un ciclo de violencia que deben romper las autoridades mexicanas encargadas de la aplicación de la ley.

El reto es enorme, y puedo decirles que los equipos mexicanos y estadounidenses encargados de la aplicación de la ley están enfrentando este problema con la cara en alto. Han obtenido grandes progresos en el desmantelamiento de cárteles y la violencia que éstos generan. Desde diciembre de 2009, las fuerzas de seguridad mexicanas han eliminado a más de 25 de los criminales más despreciables en el mundo. Conforme vayan conociendo a estos hombres y mujeres mexicanos que han llevado esta empresa, pregúntenles como han construido sus capacidades. Ellos les hablarán sobre los nuevos programas de investigación de antecedentes que ponen a oficiales honestos de la policía federal en las calles, les hablarán de la nueva academia de entrenamiento de la policía federal, sus unidades especiales que realizan operaciones rápidas, y de los hombres y mujeres que se han comprometido en sus comunidades para hacerlas más seguras.

Estados Unidos comparte el compromiso de México. Tenemos una corresponsabilidad con la violencia que azota a muchas comunidades mexicanas. La mayoría de las drogas se consumen en Estados Unidos, generando enormes flujos de capital que les permiten operar a las tcos. El personal de los cárteles que venden droga en las esquinas de los poblados y ciudades en Estados Unidos, está haciendo adicta a la población joven, cortando su potencial para tener una vida productiva. Estas organizaciones criminales transnacionales pueden combatirse solamente trabajando en ambos lados de la frontera. Estados Unidos y México están colaborando en una forma sin precedentes. Estamos trabajando juntos y determinado los papeles y responsabilidades para hacer frente en ambos lados de la frontera con México, para detener la violencia, y en Estados Unidos detener el flujo de drogas, dinero y armas.

Considero que es importante reconocer el valor y sacrificio que las fuerzas de seguridad mexicanas hacen día a día para enfrentar a estas organizaciones criminales. En febrero de 2011, el oficial de Estados Unidos Jaime Zapata perdió la vida.

Nuestra mejor respuesta ante estos criminales es la cooperación para alcanzar el estado de derecho. A través del entrenamiento, equipamiento e intercambio de información, la cooperación mejora cada día. Pregunten a

algunos oficiales estadounidenses cómo la información que reciben de sus colegas mexicanos ayuda a realizar los arrestos en la Unión Americana, cómo ayuda a romper las operaciones de lavado de dinero y a rastrear armas ilegales en Estados Unidos. Ellos les hablarán del Proyecto Reckoning que llevó al arresto de 500 miembros del Cártel del Golfo, también les hablarán de cómo el Proyecto Coronado rastreó a la Familia Michoacana y llevó a 303 arrestos en Estados Unidos en los primeros dos días. También les dirán de la Operación Xcellerator y el Proyecto Deliverance. Se enterarán de cómo miles de criminales transnacionales son llevados ante la justicia por medio de la cooperación transnacional.

Enfrentar al crimen e implementar el estado de derecho es un proceso lento. Lo saben bien todos ustedes, ya que son sus salvaguardas. La aplicación de la ley hace la diferencia para las personas, las comunidades y los países. A fines de la década de 1980, el crimen en muchas ciudades de Estados Unidos era tan alto que virtualmente hizo que fuera imposible vivir en muchos centros urbanos. Los negocios no podían operar, la gente no podía salir y las escuelas eran violentas. Fue entonces cuando se intentó una nueva clase de estrategia de seguridad, basada en la comunidad.

La policía hizo un llamado a los miembros de la comunidad para ayudarles a saber en dónde estaban los criminales, animó a los fiscales a construir casos que no solamente terminaran en un arresto, sino en cárcel para los criminales. La lucha contra el crimen se hizo proactiva, no reactiva. Sí, es un proceso lento; pero esos vecindarios en donde en los años ochenta era imposible vivir, son ahora unos de los más vibrantes y seguros en Estados Unidos.

Compromiso con el estado de derecho

Vimos cómo ese compromiso transformó las ciudades de Estados Unidos. Ahora, los estadounidenses están comprometidos a trabajar con México, en la medida que este último paso para la construcción de un sistema de justicia civil sea dado, que le haga saber a los criminales que la impunidad será cosa del pasado. Lo logramos en Estados Unidos y estamos seguros que México también alcanzará la meta siempre y cuando invierta

en la policía, procuradores y jueces que estén comprometidos a servir al pueblo de México.

Permítanme subrayar la importancia del estado de derecho en nuestras sociedades. Hoy en día, Estados Unidos consume más drogas, tiene más armas y más pandillas que México, pero solamente una fracción de la violencia. El elemento que marca la diferencia es: un sistema de justicia civil que haga mantener el estado de derecho y haga ver a los criminales que hay un precio por el crimen violento.

Esfuerzos económicos y de seguridad en México

Embajador Benito Andión*

Director de Asuntos Internacionales del
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)

La interdependencia pone de manifiesto la intensidad de las relaciones de dependencia mutua que se establecen entre las naciones a nivel bilateral, regional o global.

Vivimos en un mundo con el más alto nivel de interdependencia que jamás haya conocido la humanidad. Las telecomunicaciones, la dinámica económica, el comercio, o la política son algunas expresiones.

La frontera de México con Estados Unidos es un ejemplo de ello. La región fronteriza entre los países comprende 3,185 kilómetros, en los cuales convergen 25 condados del lado estadounidense y 39 municipios del lado mexicano. En los 1,084 km de frontera terrestre entre México y Estados Unidos hay 25 puertos de entrada (POE's, por sus siglas en inglés) reconocidos por Estados Unidos. Cada POE comprende uno o varios cruces fronterizos, con diferentes modalidades: peatonal, vehicular, de carga y ferroviario, en los cuales en promedio diario, existe una dinámica fronteriza de cerca de un millón de personas y 13,300 camiones comerciales.

Sin embargo, a la par de tales manifestaciones existen otras expresiones internacionales que atentan contra las capacidades de los estados para reproducir un orden institucional con gobernabilidad. Estas son las distintas expresiones de la delincuencia organizada que plantean una amenaza a la seguridad de los estados como el narcotráfico, el lavado de dinero, la piratería, el tráfico de armas, la trata de personas o el terrorismo.

En tal sentido, preservar la seguridad nacional como la internacional constituyen dos de las más importantes preocupaciones para todos los estados, pues no son solamente bienes individuales indispensables sino también colectivos.

* Actualmente es Embajador de México ante Portugal.

Mantener la seguridad nacional es una condición indispensable para mantener la seguridad internacional.

Por tal motivo, el origen y la solución de estas tendencias rebasan las fronteras de un solo país; por lo que la cooperación internacional es indispensable para enfrentar exitosamente estas amenazas.

De ahí la necesidad que tiene cada país de sumar esfuerzos y cooperar a fin de hacer frente y detener las crecientes amenazas del crimen transnacional a la vez que se intenta preservar la vida y la seguridad institucional de las naciones.

Además de la convivencia bilateral, las relaciones regionales entre países adquieren cada vez mayor importancia. Este es el caso de América del Norte. Una región con grandes diferencias, pero también con el potencial de establecer una convergencia de acciones en torno a variables económicas, sociales, políticas y de seguridad.

Uno de los retos más apremiantes de la región, es la atención a las amenazas transnacionales. Generar esquemas que combinen la generación de inteligencia, la preservación de la seguridad y el despliegue de la diplomacia se vuelve fundamental para enfrentar este tipo de delitos.

Ni el combate conjunto a las amenazas transnacionales es una actividad novedosa, ni la necesidad de enfrentarlas de manera coordinada es inédita. En este contexto, existen esfuerzos importantes de cooperación entre los países de la región sea a nivel bilateral como en la perspectiva trilateral.

Relación con Estados Unidos

A nivel bilateral la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad creció notablemente desde la segunda mitad de los años 1990 hasta la fecha. En los últimos 40 años ambos países han firmado 74 convenios de colaboración en el ámbito de la seguridad, la mayoría de ellos en los últimos 10 años como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Esta situación ha generado una perspectiva de mayor articulación para la colaboración en materia de seguridad. Entre los acuerdos más importantes encontramos:

- Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (2001).
- Alianza para la Frontera México-Estados Unidos (2002).
- Grupo de Procuración de Justicia y Cooperación Antinarcoóticos (2002).
- Grupo de Trabajo sobre Seguridad Interior y Cooperación Fronteriza (2003).
- Grupo Técnico binacional-Programa US-VISIT (2003).
- Plan de Acción para la Seguridad Fronteriza (2004).
- Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación de Mexicanos (2004).
- Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (2005).
- Plan de Acción *versus* Violencia e Incrementar la Seguridad Pública en la Frontera (2006).
- Iniciativa Mérida (2007).
- Mérida 2.0 (2009).

En tal sentido, durante la última década la relación entre ambos países en materia de seguridad ha tenido una agenda integral para abordar los temas pertinentes, desde una visión que incorpora los conceptos de prosperidad y corresponsabilidad. De manera intensa y constante, México y Estados Unidos abordan diariamente asuntos de cooperación relacionados con crimen organizado, tráfico ilegal de bienes y personas, facilitación fronteriza, terrorismo, seguridad aérea, medio ambiente, entre muchos otros.

En dicho contexto, en marzo de 2007 el presidente Calderón expuso a su homólogo estadounidense la necesidad de contar con un mecanismo que abordara, desde una perspectiva integral, uno de los más importantes retos de la región: el combate a la delincuencia organizada. Ello dio origen a lo que hoy conocemos como Iniciativa Mérida.

De esta forma, el 22 de octubre de 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos dieron a conocer la Declaración Conjunta que establecía el programa de cooperación bilateral de la Iniciativa Mérida. El mecanismo se sustenta en el Acuerdo entre México y Estados Unidos sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia.

Lo anterior implicó dos compromisos centrales:

- Por parte de México, el fortalecer las capacidades operacionales para combatir eficazmente a los narcotraficantes y al crimen organizado.
- Por parte de Estados Unidos, el intensificar esfuerzos para enfrentar todos los aspectos relacionados con el tráfico de drogas, incluyendo a la demanda, y continuar combatiendo el tráfico de armas y dinero en efectivo hacia México. Asimismo, se previó un incremento en la coordinación e intercambio de información, para el combate a las organizaciones criminales. Ello incluye transferencia de equipo, tecnología y entrenamiento, a fin de fortalecer el combate al crimen organizado transnacional.

En este contexto, se originó un programa multianual que originalmente comprometió 1.4 mil millones de dólares en tres años (2008-2010) por parte del gobierno de Estados Unidos, para fortalecer los recursos de México en materia de equipamiento y capacitación.

Sin embargo, la dinámica de cooperación ha extendido el horizonte del mecanismo. Actualmente la Iniciativa Mérida ya cuenta con propuestas de recursos para los años 2011-2012, y el presupuesto asignado a 2010 alcanza los 1,505 millones de dólares. Como se muestra en la tabla a continuación:

Año	Mdd (millones de dólares)
2008	400
2009	720
2010	385.25
Total	1,505.25

La Iniciativa Mérida ha fortalecido de manera importante la comunicación y el intercambio de información entre ambos países, y ha generado un nivel de confianza mutua sin precedente. Por ello, los presidentes Calderón y Obama han señalado en reiteradas ocasiones que los niveles de cooperación son históricamente los más altos.

Relación con Canadá

En el caso de la relación México-Canadá, hablamos de una cooperación joven en lo general. El establecimiento de relaciones diplomáticas fue en

1944 y mantenemos vínculos de cooperación comercial desde el año 1961. Desde 1975 se han celebrado 17 reuniones interparlamentarias en las que los legisladores han tratado diversos temas de interés común.

Durante la XVII reunión interparlamentaria, celebrada el 20 y 21 de noviembre del 2010 en la Ciudad de México, los asistentes abordaron temas relacionados con seguridad, comercio, turismo, contratación de trabajadores temporales, cambio climático, cooperación bilateral y regional, entre otros. Se mencionó que ambos países enfrentan problemas de crimen transnacional, tráfico de drogas, armas y de personas.

El 11 de septiembre también detona la relación de seguridad e inteligencia entre los dos países, ya que Canadá adecuó sus agencias gubernamentales, favoreciendo el interés de suscitar tanto la cooperación como el intercambio de información con varios países del mundo, entre ellos México.

En particular entre 2004 y 2010 tiene lugar la mayor intensidad de la relación en materia de seguridad, la cual se vio favorecida con la creación de la ahora extinta Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Como resultado de esta relación, se han generado siete convenios de colaboración en seguridad e inteligencia, dos bilaterales y cinco instancias de trabajo:

- Alianza México-Canadá (2004).
- Plan de Acción Conjunto Canadá-México (2007-2008).
- Grupo de Trabajo de Seguridad México-Canadá (GTS).
- Grupo de Alto Nivel sobre temas de Migración.
- Grupo sobre Pláticas Político-Militares.
- Grupo de Trabajo CISEN-CSIS.
- Mecanismos de Consultas México-Canadá sobre Temas Nuevos y Tradicionales de Seguridad.

En tal sentido, los temas de la agenda de seguridad han sido:

- Crimen organizado (narcotráfico, tráfico y trata de personas, lavado de dinero), migración irregular, intercambio de inteligencia, terrorismo, protección a la infraestructura crítica, seguridad marítima, procuración de justicia, asesoramiento en ciencia y tecnología, así como capacitación, protección civil y pandemias.

La relación México-Canadá ofrece un mundo de potencialidades para crecer y madurar, permitiendo avances en temas de interés común.

La relación trilateral

La relación trilateral en materia de seguridad es también relativamente reciente. A pesar de que en un inicio estuvo marcada exclusivamente por los temas económicos, rápidamente se adaptó para contar con una agenda de seguridad ambiciosa y estratégica.

Perspectiva histórica

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-1994).

- Acuerdo de Frontera Inteligente Canadá-Estados Unidos (12 de diciembre, 2001).
- Alianza para la Frontera México-Estados Unidos (22 de marzo, 2002).
- Iniciativa de Norteamérica (noviembre, 2003-mayo, 2004).

Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) (2005-10). La Declaración Conjunta de los Mandatarios de Canadá, Estados Unidos y México celebrada en la ciudad de Waco, Texas el 23 de marzo de 2005, da inicio formal a la ASPAN, bajo el principio de que la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias.

Durante los cinco años de su existencia, la ASPAN logró consolidarse como el esquema de cooperación bilateral-trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá en dos agendas centrales: prosperidad y seguridad.

Derivado de las negociaciones trilaterales que le dieron origen, la agenda de seguridad contó con una amplia gama de temas fundados en ciertos principios básicos:

- No alterar los marcos normativos vigentes en los tres países y asegurar el respeto a su soberanía y a la libre adopción de los compromisos acordados.

- Propiciar un enfoque común en materia de seguridad interna y externa, a efecto de prevenir y enfrentar cualquier tipo de amenaza.
- Facilitar la seguridad y eficiencia del tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de sus fronteras compartidas.

Ello dio como resultado que los tres países acordaran trabajar en esquemas trilaterales y dual-bilateral en cinco prioridades, con 10 metas y 186 acciones específicas en temas tales como:

- Seguridad de viajeros, carga, aviación y marítima.
- Bioprotección.
- Cooperación en Procuración de Justicia, Inteligencia, Ciencia y Tecnología.
- Agilización fronteriza.
- Protección de infraestructura crítica y Protección Civil.

En 2007, los gobiernos de los tres países acuerdan la creación de la Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN), esquema que continúa vigente. La CLAN retoma los principios reconocidos en la ASPAN, al tiempo que permite desarrollar una comunicación más efectiva y flexible, con el objetivo de construir sobre los logros de los últimos años.

Temas

Los temas de una visión trilateral han sido enfáticos en materia de seguridad y prosperidad.

Si bien los esfuerzos institucionales, bilaterales o trilaterales, que se han realizado han sido muy importantes para enfrentar la problemática internacional en materia de seguridad, es necesario destacar que los retos y las amenazas planteadas a cada país en lo individual, en el nivel bilateral o a nivel regional obligan a buscar fórmulas para fortalecer los mecanismos que hoy se tienen, así como a innovar para encontrar mejores formas de cooperación.

En este esfuerzo debe destacarse la importancia de la colaboración y el diálogo trilateral entre gobiernos como el camino más recurrente para lograr consensos, zanjar diferencias y prevenir situaciones que pudieran

ser extremas y que en otro momento pudieran afectar las relaciones entre las naciones.

La colaboración trilateral en materia de intercambio de inteligencia, construcción de condiciones de seguridad y acción diplomática es clave para que las tres naciones enfrenten con mayor eficiencia las amenazas transnacionales que acompañan a la globalización de nuestros días.

Capítulo IV
Escenarios académicos de las relaciones México,
Estados Unidos y Canadá

Decir “No” a México: Canadá en el contexto de seguridad en América del Norte

Athanasios Hristoulas

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en Washington DC y Nueva York respectivamente, los líderes de Canadá, México y Estados Unidos iniciaron pláticas en relación con los perímetros de seguridad, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN plus), y la Unión Europea. A principios de octubre, Adolfo Aguilar Zinser, el entonces consejero presidencial de Seguridad Nacional de Vicente Fox, aseguró que México estaba trabajando hacia una “seguridad interdependiente con sus socios del TLCAN incluyendo más procedimientos aduanales coordinados y una mayor recolección e intercambio de datos de inteligencia”. Un mes más tarde, el embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, le informó a la prensa mexicana que las reuniones bilaterales de alto nivel programadas para mediados de noviembre entre Adolfo Aguilar Zinser y el zar del Departamento de Seguridad Interior, Tom Ridge se enfocarían en formas de crear una “burbuja de seguridad” regional y una posible “armonización” en los procedimientos aduanales.¹

Por su parte, Canadá publicó una Declaración de Política Internacional en 2005 (International Policy Statement, IPS, por sus siglas en inglés), la cual dedicaba toda una sección al papel de Canadá dentro del contexto de América del Norte a futuro. La sección titulada “Revitalización de nuestra sociedad de América del Norte” muestra un énfasis cambiante, lejano del enfoque de globalización hacia una política externa y más hacia un enfoque basado en el regionalismo. De forma más concreta, la sección privilegia el papel de la relación Canadá-Estados Unidos. De hecho, el documento argumenta que el cimiento de esa sociedad “es la relación Canadá-Estados Unidos, construida durante más de dos siglos por lazos eco-

¹ James F. Smith, “Mexico to Make Border Proposal”, Los Angeles Times, 19 de noviembre, 2001.

nómicos, personales y de seguridad. Por varias generaciones, canadienses y estadounidenses se han entremezclado a través de la migración, trabajo y viajes al otro lado de la frontera, además del intercambio de ideas. Nuestros logros conjuntos –la relación de comercio bilateral más grande de la tierra y la frontera desmilitarizada más larga del planeta– son la envidia del mundo”.²

Sin embargo, lo interesante del documento fue el hecho de que México fuera mencionado no menos de doce veces. La política externa de Canadá parece cambiar hacia una cooperación más cercana no sólo con los Estados Unidos sino también con México. “Para asegurar una protección y seguridad continuas, Canadá necesita de una sociedad más expansiva con Estados Unidos y con México que siga reflejando las circunstancias únicas de nuestro continente”.³ De manera más notable, la IPS afirmó que Canadá se comprometería con México de manera más activa tanto bilateral como trilateralmente, con el fin de asegurar que la sociedad de América del Norte fuese realmente de carácter continental.⁴ Finalmente, el documento enfatizó que debe existir una mayor colaboración con México y Estados Unidos para proteger el territorio y a los ciudadanos de América del Norte contra las amenazas del siglo XXI.

El ápice de este frenesí de trilateralización fue la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 en Waco, Texas. Los líderes expresaron su deseo por “...desarrollar nuevos canales de cooperación que harían que nuestras sociedades fueran más seguras y estuvieran más protegidas, nuestras empresas más productivas y nuestras economías más fuertes”. Los llamados a una cooperación más amplia no vinieron solamente de los círculos gubernamentales sino también del sector privado. Por ejemplo, el Consejo de Relaciones Exteriores tanto de México como de Estados Unidos y el Consejo de Altos Ejecutivos de Canadá, publicaron un reporte conjunto al tiempo que se firmaba la ASPAN, argumentando que “los gobiernos de los tres países debían articularse conforme a una meta de largo alcance que permitirá un perímetro común de seguridad para América del Norte,” decía el reporte.

² Foreign Affairs Canada, International Policy Statement, 2005, disponible en línea: <http://publications.gc.ca/pub?id=274692&sl=0>.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Los tres países deben esforzarse por lograr que si un terrorista intenta penetrar nuestras fronteras, esto le sea igualmente difícil si quiere entrar a cualquiera de los tres países. Los ataques terroristas servirían como el detonador de un movimiento hacia una América del Norte más unificada, pero el resultado final serían tres países juntos no sólo por una necesidad económica, sino también por el deseo de coordinar una política de seguridad, normas políticas y quizá sociales. Hablar de un "perímetro de seguridad" fue un alboroto. Los tres socios económicos firmaron dos acuerdos de Frontera Inteligente en 2001 y 2002 (un plan de 32 puntos entre Canadá y Estados Unidos, y un plan de 22 puntos entre México y Estados Unidos) diseñados para proteger la frontera común de amenazas percibidas (concretamente el terrorismo), y al mismo tiempo hacer más eficiente el transporte de mercancía y personas. En 2005, acordaron establecer la ASPAN, que serviría como el primer escalón hacia una profunda integración de América del Norte.

Sin embargo, en 2011 la agenda de América del Norte ha cambiado. La ASPAN fracasó y ya nadie hablaba de una integración profunda, al menos no sobre una base trilateral. El "perímetro de seguridad" existe, pero lo que es digno de mencionar es que México ha quedado excluido del proceso. ¿Qué sucedió? Este documento busca explicar la evolución de las relaciones de seguridad de América del Norte desde una perspectiva canadiense. El argumento central es que el gobierno de Canadá en repetidas ocasiones ha buscado políticas diseñadas para excluir a México de un proyecto de América del Norte amplio.

Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte

La agenda para la seguridad de América del Norte parecía ir bastante bien en marzo de 2005 cuando Canadá, México y los Estados Unidos firmaron la ASPAN. Al mismo tiempo, la ASPAN sería un proceso trilateral y permanente diseñado para ampliar la cooperación en América del Norte. El acuerdo se componía de dos áreas de enfoque. La primera era la agenda de prosperidad que se diseñó con el fin de promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en la región. El segundo "pilar" era la agenda de seguridad diseñada para definir un enfoque

trilateral para: 1) proteger a América del Norte de amenazas externas comunes, 2) prevenir y responder a amenazas internas en la región, y 3) aumentar el tránsito eficiente de bienes, servicios y personas a través de las fronteras comunes.

La ASPAN estableció grupos de trabajo que la impulsarían consultando a accionistas, estableciendo metas y compromisos que presentasen reportes. Además, facilitaría la coordinación entre los tres países; se asignarían tres ejecutivos para monitorear el progreso de los diferentes grupos de trabajo compuestos por nueve ministros. Las tareas en el renglón de prosperidad estaban encargadas a los grupos de: Competitividad Regional y Sectorial y Bienes Manufacturados; Energía; Trabajo del Medio Ambiente; Servicios Financieros; Facilidad Empresarial; Movimiento de Bienes; Salud e Inmigración. Mientras que los grupos de trabajo en el renglón de la seguridad eran los de: Protección al Viajero; la Seguridad de la Aviación; Seguridad Marítima; Aplicación de la ley; Cooperación en Inteligencia; Bioprotección; Manejo de Emergencias; y de Ciencia y Tecnología. Los líderes de los tres países se reunieron seis veces durante los cuatro años de vida del acuerdo. Ambicioso en diseño, a la ASPAN se le refería como al TLCAN plus, el TLCAN blindado, la integración profunda, e incluso como la Unión Europea de América del Norte. Sin embargo, en retrospectiva, no se logró mucho y para agosto de 2009, el proyecto oficialmente llegó a su término. Bruscamente, el sitio web del ASPAN fue actualizado para decir: “La ASPAN ya no es una iniciativa activa. Ya no habrá actualizaciones a este sitio”.

La razón de su desaparición no es clara y no se ha dado ninguna declaración oficial por parte de algún gobierno. Pero la mayoría de los observadores están de acuerdo en que el motivo principal fue el cambio de gobierno en Washington (era, después de todo, una iniciativa del presidente George W. Bush) y un deseo por parte de las tres naciones de cambiar el enfoque de la integración de América del Norte lejos del terrorismo. Sin embargo, es importante hacer notar que a pesar de ya no existir esas reuniones anuales entre los tres líderes, han existido pequeñas discusiones trilaterales con respecto a qué reemplazará a la ASPAN. Canadá y Estados Unidos han seguido trabajando bilateralmente, y recientemente anunciaron un Perímetro de Seguridad de América del Norte diseñado para reemplazar a la ASPAN. No obstante, México no ha sido invitado a este proceso.

Entonces, ¿por qué el gobierno canadiense no quiere trabajar con México? Siendo justos, las personas que tomaron la decisión acerca de la idea del perímetro de seguridad que incluyera a México, estaban indecisos desde un principio. Una aclaración oficial para esta duda tenía que ver con la soberanía canadiense. La administración de Chrétien argumentó que una defensa continental en común afectaría negativamente el derecho de autodeterminación de los canadienses y de sus funcionarios electos. El ex primer ministro Chrétien se mantuvo renuente a reconocer que algunas cosas estaban por cambiar argumentando que “tenemos una relación excelente con Estados Unidos en este momento. Existen muy pocos problemas”.⁵ En términos operativos, se minimizó cualquier idea de una gran visión en cuanto al replanteamiento de la relación. El enfoque se centró en cómo los dos países podían colaborar más estrechamente para flexibilizar los controles fronterizos, por ejemplo, modernizar y hacer más eficiente los procedimientos de aduana entre Canadá y Estados Unidos, así como los formularios de rutina de facilitación del comercio. En términos institucionales, el manejo de la relación Canadá-Estados Unidos fue puesta en un proceso abierto y *ad hoc*.

Adicionalmente, cualquier idea de un perímetro de seguridad en América del Norte fue rechazada en favor de una serie de medidas graduales y poco sistemáticas con el objetivo de administrar de manera más eficiente la frontera de Canadá con Estados Unidos. Esto no sugiere que el concepto del perímetro no haya tenido seguidores. Además, debido a la insistencia de muchas voces en Estados Unidos (incluyendo al embajador estadounidense en Canadá, Paul Celucci) y otros hacedores de políticas, la lógica del perímetro ha sido arduamente promovida en Canadá no por el establecimiento de defensa, sino por los destacados miembros de la élite económica, principalmente por Thomas d’Aquino, director del Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos; Perrin Beatty, residente y ejecutivo en jefe de Manufactureros y Exportadores Canadienses; Paul Tellier, ejecutivo en jefe de Ferrocarriles Nacionales de Canadá y representantes de la Asociación de Camioneros.

Cualquier respaldo explícito de la frase “perímetro de seguridad” era

⁵ Savage, Luisa, “Security Trumps Trade at the US Border”, MacLeans Magazine, 7 de septiembre, 2011, en, <http://www2.macleans.ca/2011/09/07/security-trumps-trade-at-the-border/>.

rechazado por los miembros claves del gobierno liberal. Un problema es que por su tono, el concepto de un perímetro en el contexto de América del Norte privilegiaría a la seguridad en lugar de los asuntos económicos y/o comerciales, ya que va de la mano con la reconfiguración del pensamiento estadounidense respecto a la seguridad de la patria, la defensa antimisiles y la actualización del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés) y del Comando Norte. Como tal, condiciona (y legítima) un cambio en la percepción –en términos conceptuales– que visualiza la relación de Canadá-Estados Unidos hacerse más profunda a través de un modelo realista de auto ayuda, en lugar de visualizarlo como un punto de ventaja de una interdependencia compleja.

Un segundo problema tenía que ver con la extensión o alcance del perímetro. Inclusive la pregunta de dónde empieza y dónde acaba el perímetro en torno a América del Norte fue motivo de disputa, el cual contiene componentes de mar, tierra y aire junto con una zona económica exclusiva. Una tercera preocupación concierne a la imagen de la política exterior canadiense que emana de este cambio de enfoque. Cualquier preferencia del concepto de perímetro necesita tener una elección clara (y decisiva) para Canadá en cuanto a si el país está dentro o fuera –no sólo en términos de algunas formas de armonización doméstica–, sino también en términos del rol y estatus de Canadá en el mundo. Al concentrarse en un perímetro se envía una señal que indica una visión de “nosotros y ellos” en el mundo. Incluso si fuese un proyecto viable, ¿le gustaría a Canadá ser visto como país encerrado geográficamente en un bloque de “América del Norte” o inclusive como una fortaleza?

Así, Canadá trató de mantenerse en el *estatus quo*. Poco entusiasta acerca de modos trilaterales explícitos o implícitos, Canadá prefirió negociar con Estados Unidos estrictamente sobre una base de uno a uno. Entonces, por diseño, optó por diferenciarse de México (tanto en términos de problemas como de soluciones). Si bien esta postura podría ser justificada en términos técnicos (el enfoque de dos velocidades), también subrayó factores importantes políticos y/o simbólicos que ponen a México no como un socio, sino como un actor complicado en el vecindario. En realidad, conforme se redacta este documento, Canadá aún no tiene una agenda trilateral de Seguridad de América del Norte. De hecho, respecto a lo que le concierne a América del Norte, la agenda parece más hacia el norte y

hacia el ártico, que hacia el sur en la frontera compartida con Estados Unidos (y mucho menos con México).

La naturaleza de la cooperación para la seguridad de América del Norte

Tanto Canadá como México firmaron acuerdos fronterizos con Estados Unidos (Canadá, a finales del 2001 y México, a principios del 2002). Ambos acuerdos delineaban mecanismos bilaterales con respecto a la infraestructura fronteriza para proteger el flujo de productos y personas. Los acuerdos también hacían un énfasis especial en los principios mutuos de coordinación e intercambio de información como componentes de una frontera protegida. Sin embargo, lo que destacó para un número de observadores fue el hecho de que hubo dos acuerdos diferentes –uno entre Canadá y Estados Unidos, y otro entre México y Estados Unidos– en contraste con un solo acuerdo para una frontera inteligente de “América del Norte”.

La razón de esa decisión, una vez más, la reticencia a trabajar con México por parte de los tomadores de decisiones de Canadá. No es necesario mencionar que la versión de Canadá-Estados Unidos es mucho más amplia en naturaleza. Las áreas del acuerdo fronterizo entre Canadá-Estados Unidos que se centran en la armonización y cooperación –por ejemplo, la autorización previa, capacitación y ejercicios conjuntos, inteligencia integrada, y los Equipos Integrados de Vigilancia y Control Fronterizo (IBETS, por sus siglas en inglés)– simplemente no aparecen en la versión del acuerdo entre México-Estados Unidos. Otra razón más importante para el cambio en la política de Canadá –por lo menos para los propósitos de este documento– tiene que ver con las posibilidades de que México participe en este perímetro. En el 2002, Stephane Bergeron, miembro del bloque quebequense del parlamento, reconoció esto cuando argumentó que lo que le preocupaba al ministro de Relaciones Exteriores de Canadá era la idea de una seguridad continental que incluyera a México. En su momento, Bergeron continuó enfatizando que Canadá tiene mucho que ganar al ver que las discusiones han pasado de lo bilateral a lo multilateral, dado que México es socio de Canadá dentro del contexto del TLCAN. En una respuesta rápida y de alguna manera abrupta, el entonces ministro de relaciones

exteriores declaró que Canadá y México no comparten ninguna frontera. Lo que Manley trató de expresar en ese momento era que la problemática que Canadá y Estados Unidos están enfrentando es esencialmente el flujo eficiente de productos y viajeros legítimos dentro del marco de seguridad de Estados Unidos.

Por otro lado, la frontera México-Estados Unidos es mucho más compleja, no sólo caracterizada por un alto nivel de comercio, sino que también por la existencia de migración ilegal, tráfico de drogas y corrupción. La negociación de un mecanismo de seguridad trilateral requeriría de mucho más tiempo y la introducción de un tercer actor –desde la perspectiva canadiense– retrasaría innecesariamente todo el proceso o posiblemente lo detendría por completo. Por otra parte, la tecnología de una “frontera inteligente” ha estado en vigor durante un tiempo en la frontera de Canadá-Estados Unidos, previendo ataques terroristas a lo largo de varios años. No es lo mismo en la frontera de México con Estados Unidos.

Lo que sucederá

La seguridad en América del Norte ha sido y aparentemente continuará siguiendo este mecanismo de dos vías. Canadá y Estados Unidos continuarán desarrollando su larga relación bilateral de seguridad que inicia en América del Norte, pero que se extiende a otras partes del mundo como en Afganistán. Al mismo tiempo, México y Estados Unidos finalmente empezarán a trabajar más estrechamente en materia de seguridad a partir de la Iniciativa Mérida.

La Iniciativa Mérida es considerada un punto decisivo en la relación bilateral Estados Unidos-México. Es la primera vez que Estados Unidos provee una asistencia importante a las fuerzas militares y policíacas de México (antes de la Iniciativa Mérida, México recibía un promedio de 30 millones de dólares en ayuda de Estados Unidos a través de la Oficina Internacional de Narcóticos y Asuntos de Aplicación de la Ley). Por otra parte, no tiene precedentes el nivel de cooperación entre las autoridades de México y Estados Unidos, específicamente en el área de entrenamiento. De hecho, más que un paquete de asistencia, la Iniciativa Mérida debería verse como un elemento central de una estrategia más amplia de la

creciente cooperación entre Estados Unidos y México para hacer frente a una amenaza común que representa el crimen organizado. En la misma línea, otros han argumentado que la Iniciativa Mérida "puede servir como un elemento importante en la construcción de la confianza y cooperación entre los dos países".⁶

El acuerdo está diseñado para proporcionar a México la suma de 1,400 millones de dólares en un periodo de tres años a partir de 2008. La iniciativa provee equipo, tecnología y capacitación para México sin una presencia militar estadounidense significativa en el país. 40% del dinero se empleará para comprar aviones y helicópteros diseñados para facilitar decomisos y respuestas rápidas, el resto será usado para equipo de inspección. En suma el paquete es único por varias razones: primero, pretende situar los problemas del crimen organizado, tráfico de drogas y violencia asociada en un contexto multinacional. A diferencia de experiencias pasadas, cuando los países se culpaban entre sí por no haber realizado lo suficiente para detener el consumo, producción o el tráfico de drogas ilícitas, la Iniciativa Mérida reconoce que cada país debe compartir la responsabilidad para hacerle frente a los problemas serios de seguridad pública y de salud asociados con las drogas ilegales, y la mejor propuesta de tratar con ellos es de una manera coordinada. Segundo, aunque ha habido casos de cooperación entre México y Estados Unidos, la Iniciativa Mérida marca la ayuda que por primera vez pide México a Estados Unidos para fortalecer sus instituciones y responder así a la delincuencia organizada.⁷

En el pasado, la cooperación entre estos países estuvo limitada a equipar y capacitar unidades especiales de la policía y fuerzas armadas de México. La Iniciativa Mérida va más allá, incluye capacitación y ayuda administrativa, para las dependencias mexicanas en la aplicación de la ley y para el sector de justicia. Lo significativo desde el punto de vista de este trabajo es que Canadá tiene un papel mínimo o casi nulo en la Iniciativa Mérida, además de apuntar que las preocupaciones de seguridad mexicanas no podrían estar más lejos de las mentes de los tomadores de decisiones canadienses.

Existe una larga tradición de cooperación bilateral entre Canadá y

⁶ Selee, Andrew. "Overview of the Merida Initiative: May 2008". Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2008.

⁷ Olson, Eric. "Police Reform and Modernization in Mexico", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2009.

Estados Unidos en materia de seguridad continental. A partir de la Segunda Guerra Mundial, Canadá y Estados Unidos trabajaron juntos para asegurar la defensa de América del Norte. Por ejemplo, el primer ministro King y el presidente Roosevelt firmaron el Tratado de Ogdensburg en 1940, el cual institucionalizó la cooperación de seguridad en caso de un ataque contra la región norteamericana. El tratado bilateral de defensa más importante entre Canadá y Estados Unidos es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), creado en 1958, la principal instalación del NORAD está localizada en Colorado, es comandado en conjunto por las fuerzas militares canadienses y estadounidenses. Dicha instalación provee alertas tempranas sobre ataques aéreos y de misiles. Sobre todo, NORAD defiende la soberanía del espacio aéreo de América del Norte y es el responsable de brindar protección ante un ataque aéreo.

Con respecto a la relación de Canadá y Estados Unidos, antes que nada, la administración de Harper aplazó la presencia militar canadiense en Afganistán hasta el 2011, anulando así la promesa de los gobiernos liberales anteriores de regresar las tropas a casa a principios de 2007. Actualmente, Canadá tiene 2,200 tropas en Afganistán, dedicadas principalmente en misiones de combate junto con las tropas estadounidenses y otras pertenecientes a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Ante las pruebas nucleares norcoreanas y con especial referencia a América del Norte, el gobierno de Harper reinició el debate nacional sobre si Canadá participará en el programa de defensa contra misiles balísticos de Estados Unidos. Una vez más, esto es algo que los gobiernos liberales anteriores habían rechazado por no ser del interés nacional del país. Si el gobierno de Harper decide que Canadá participará en la defensa en contra de misiles –y parece cada vez más que así será– requerirá una renegociación del acuerdo bilateral del NORAD, establecido en 1958.

Canadá y Estados Unidos también implementaron el Programa Integrado de Equipos de Vigilancia y Control Fronterizo (IBETS, por sus siglas en inglés) a lo largo de 23 puntos que comparten en la frontera. Este programa binacional permite que cinco agencias de seguridad intercambien información y trabajen diariamente con las autoridades locales, estatales y provinciales. Estas agencias cooperan en asuntos de seguridad nacional, crimen organizado y otros crímenes cometidos a lo largo de la fron-

tera de Canadá y Estados Unidos. Las agencias involucradas en el IBETS incluyen a la Real Policía Montada del Canadá (RCMP, por sus siglas en inglés), la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés), la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) y la Guardia Costera de Estados Unidos (US Coast Guard, por sus siglas en inglés).

Canadá también ha situado cuatro Equipos Integrados de Seguridad Nacional (EISN) en áreas urbanas de Toronto, Montreal, Vancouver y Ottawa. Los EISN aumentan la capacidad de recolectar, compartir y analizar inteligencia obtenida por diferentes agencias de seguridad canadienses. Los EISN incluyen a la RCMP, CBSA, Oficina de Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC), el Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (CSIS) y otras autoridades locales y provinciales.

Reflexiones finales

Los acuerdos de las fronteras inteligentes firmados en 2001 y 2002 son indicadores de la naturaleza de la cooperación de seguridad en la región. Las relaciones de seguridad probablemente continúen siendo inconexas y bilaterales. Por su parte, el "perímetro" de seguridad en América del Norte está vivo y bien, pero solamente para Canadá y Estados Unidos. Mientras que la Iniciativa Mérida ha polarizado aún más las relaciones entre Canadá, Estados Unidos y México. Las conclusiones presentadas en este documento sugieren que no hay una razón inherente para que los tres socios de América del Norte cooperen de una mejor manera, particularmente en el área de seguridad. Como se ha argumentado, los tres países tienen diferentes inquietudes en los temas comunes. El enfoque canadiense de seguridad de América del Norte no va más allá del Río Grande, y en gran medida, los tomadores de decisiones del país están preocupados por la guerra en Afganistán y el control del Ártico. México por su parte ha revitalizado su relación bilateral de seguridad con Estados Unidos en el contexto del proceso de la Iniciativa Mérida.

Perspectiva estadounidense de escenarios académicos en América del Norte

Margaret Daly Hayes
Georgetown University

Esta es una buena oportunidad para iluminar las diferencias y las perspectivas divergentes que enfrentamos en la construcción de la relación México-Estados Unidos-Canadá. En la cual, podemos llegar a la conclusión de que estamos, por un lado, avanzando lentamente y por el otro, perdiendo el timón. En este sentido, hacen falta más esfuerzos para encaminar el proceso de integración de América del Norte. Asimismo, son necesarios análisis más fríos de lo que se está haciendo bien y de lo que no funciona en la relación. Es menester de este trabajo enfatizar la importancia de examinar la gobernabilidad de las relaciones con el propósito de señalar lo que un colega definió hace algún tiempo: “un buen Estado es un Estado bien administrado”, ¿estamos administrando bien nuestras relaciones?

¿Por qué es tan difícil la relación México-Estados Unidos?

Desde mi perspectiva, una de las razones más importantes es que hace falta información y comunicación de mejor calidad. En Estados Unidos no existen noticias del México exitoso. Por ejemplo, en las suscripciones que mantengo a cuatro periódicos para poder captar lo que dicen de América Latina en general, ¡no dicen mucho! Y más específicamente, en lo que respecta a México, los cuatro sólo escriben sobre la violencia. No hay información más detallada de los resultados positivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ni sabemos de la exitosa recuperación económica de México, ni de su prospectiva económica como país que está mejor preparado para crecer a la par de cualquiera de los miembros

del BRIC.¹ Tampoco se percibe la energía que animaba la relación empresarial durante la campaña para implementar el TLCAN, y no es porque el acuerdo no haya sido un buen negocio para muchas empresas, simplemente parece que el sector privado en ambos países ha perdido su energía para hablar del éxito de sus inversiones.

A través de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos está concediendo asistencia para apoyar a México –1.5 mil millones de dólares para el periodo 2008-2012–, la mayoría de estos fondos han sido dedicados a equipo militar, sin embargo se ha entregado muy lentamente. En la práctica, no se conoce con exactitud cuál ha sido el gasto adicional que representa para México el enfrentarse decididamente en contra del crimen organizado; el cual, se estima supera diez veces este monto –lo que dificulta medir el impacto de la Iniciativa Mérida–; sólo quienes están muy dedicados a la relación bilateral saben que ambos países están colaborando cada vez más en este esfuerzo.

De igual forma, México y Estados Unidos son vecinos y deben conocerse mejor, los une esta frontera de 3,141 kilómetros, con un rico legado histórico y cultural en común. También se comparte un futuro al estar destinados a vivir uno junto al otro, esto debe ser factor de unidad, y para que así sea, es importante sacar beneficio de esta relación y no permitir que las organizaciones criminales separen a ambos países.

Debemos conocernos mejor, reconociendo lo integradas que están nuestras economías y nuestras sociedades. Canadá y México son número uno y número tres respectivamente de los principales socios comerciales de Estados Unidos, y por su parte, México tiene dos veces más volumen de comercio con Estados Unidos que el cuarto socio comercial: Japón. Un día entré en la embajada de Canadá en Washington, donde veía un enorme mapa en la pared, era un mapa del comercio que se realiza entre cada provincia de Canadá y los diferentes estados de la Unión Americana; ese mapa comunicaba un bello mensaje de interrelación. Necesitamos un mapa que demuestre igualmente la interrelación económica entre Estados Unidos y México; uno que comunique cómo estamos unidos, cómo el sector automotriz es una verdadera industria norteamericana compartida; cómo

¹ BRIC se refiere a los países Brasil, Rusia, India y China. Ver Roberto Newell G, "Restoring Mexico's International Reputation", Working Paper Series on U.S.-Mexico Economic Integration, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, Washington, junio de 2011.

la tecnología internacional está aprovechando a México como base de innovación. En fin, salir de las noticias negativas y empezar a ver lo positivo que nos une, ayudará a construir relaciones más maduras y de mayor alcance en el mediano y en el largo plazo.

¿Qué debe hacer cada uno de los países de América del Norte?

Otras interrogantes que coadyuvan a la anterior son, ¿qué más podemos hacer?, y ¿qué pueden hacer los gobiernos, los académicos y los empresarios para fortalecer la relación? En primer lugar, debemos identificar al narcotráfico como la plaga que nos afecta simultáneamente.

En Estados Unidos se debe elaborar una política para disminuir drásticamente la demanda de drogas. Además de aceptar su responsabilidad y ofrecer más que un discurso vacío, aceptar responsabilidades significa montar una campaña contra el consumo de psicotrópicos de forma frontal. Así como una campaña de educación y de prevención de las adicciones, ya que la rehabilitación es costosa y no siempre resulta exitosa. Al fomentar la demanda, los estadounidenses tenemos la corresponsabilidad por el fenómeno del narcotráfico y por sus efectos negativos. México por su parte, tiene la responsabilidad de no dejar pasar por sus puertos productos ilegales y dañinos.

En suma, el narcotráfico y el consumo de narcóticos son problemas norteamericanos, pero también son problemas cada día más severos para América Central y América del Sur.

El Departamento de Justicia de Estados Unidos ha publicado un mapa de las 230 (antes 250) ciudades del país donde operan los cárteles mexicanos², lo que muestra que el crimen organizado también está operando en ciudades estadounidenses, y que no se detiene en la frontera. Los cárteles de los Zetas, el Golfo, la Familia Michoacana, Sinaloa, entre otros, se están trasladando hacia el sur de México, están penetrando en Guatemala –un Estado verdaderamente frágil– así como en otros países de Centro y América del Sur. A su vez, las Maras centroamericanas tie-

² National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, U.S. Department of Justice, Washington, 2010, en: <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/index.htm>. Ver Mapas A2 y A3.

nen relaciones con organizaciones criminales de Asia, Rusia y el Caribe, así como en muchas ciudades de Estados Unidos. Por lo tanto, el narcotráfico y el crimen organizado son problemas hemisféricos.

Es importante reconocer que la cooperación y la colaboración entre las agencias de ambos gobiernos están mejorando, aunque es un proceso lento. El autor Moisés Naím sostiene correctamente en su libro *Ilícito*,³ que tanto gobiernos como sociedades tienen que ser tan ágiles y flexibles como los traficantes. El dilema es que sociedades y gobiernos deben ser ágiles dentro del marco de la ley, una restricción que no impacta a las organizaciones ilegales. Este es un costo adicional en un estado de derecho.

En efecto, la Iniciativa Mérida parece tener buenas bases, pero el desafío es enorme. Todos podemos estar de acuerdo con los cuatro pilares, que son: 1) Desmantelar a las organizaciones de tráfico de drogas; 2) Fortalecer la policía civil y el régimen de leyes; 3) Modernizar la frontera para facilitar el comercio y asegurar la seguridad, y 4) Construir comunidades resistentes y robustas. El problema es que detrás de estos elementos se encuentran muchos factores que no son fáciles de resolver. Fortalecer, modernizar, construir resistencia son conceptos muy complejos que dependen de muchas variables –en ocasiones intangibles– para interactuar con resultados positivos. Sin duda, el problema del crimen es multidimensional y perverso.⁴

Para entender mejor lo que se está haciendo y el impacto que se puede lograr, se debe invertir en la evaluación de los resultados de los programas y aprender, mediante procesos completos, para analizar las lecciones aprendidas. Esto deberá ser considerado especialmente si se piensa en ayudar a Centroamérica en su lucha contra el crimen y la violencia. Por otra parte, se debe prestar más atención en los detalles de la implementación. Ciertamente, hacen falta análisis institucionales que expliquen mejor lo que funciona de lo que no funciona en nuestros sistemas, tanto en el ámbito nacional –y quizás más importante aún– como en los niveles estatal y municipal. Tanto Estados Unidos como México tienen sistemas federales y esto complica la coordinación entre los tres órdenes de gobier-

³ Naím, Moisés, *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Random House, New York, 2005.

⁴ Rittel, Horst y Webber, Melvin, "Dilemmas in a General Theory of Planning," *Policy Sciences*, 4, 1973, pp. 155-169.

no. Más que nada, es vital buscar expandir la colaboración en medio de esas vicisitudes gubernamentales.

Acciones eficaces

Una vez hechos los análisis, es importante realizar algunas actividades específicas que pudieran tener impactos especiales, tanto en la relación como en la meta de controlar el tráfico y la criminalidad. A continuación, sugiero algunas.

1) *Rastrear el dinero*. Por esto me refiero a cadenas de suministro. El esfuerzo para cortar la fácil transferencia de dinero entre organizaciones y entidades dentro de esta cadena debe ser mayor y más eficaz. Es necesario enfocar no sólo los activos, sino también el uso de tarjetas de débito, bienes inmobiliarios y las leyes que gobiernan la transferencia y el registro de estos y del pago de impuestos. Así como desarrollar mejores sistemas para detectar el lavado de dinero dentro de las estructuras del negocio legítimo. Como Moisés Naím escribió en 2005, el tráfico ilícito aprovecha las innovaciones en transacciones internacionales, pero esto también los vuelve rastreables. En pocas palabras, los gobiernos tienen que vigilar estas transacciones.

2) *Dedicar dinero para la educación y la prevención*. Esto, preferentemente mediante una campaña, que dadas las características y requerimientos va a ser larga y costosa. La campaña contra el cigarrillo comenzó hace 40 años. Es necesario invertir en la rehabilitación de drogadictos, reconociendo que el éxito no está asegurado en estos programas. La reincidencia es alta, sobre todo si no se logra mejorar el medio ambiente y los círculos sociales que el individuo habita. No obstante, lo más importante consiste en comunicar a las diferentes audiencias que las drogas no son sanas; y que tomar drogas no debe estar “de moda.” Recientemente, en Washington DC una señora se encontraba conduciendo bajo la influencia de drogas, mató a dos niños cuando chocó con otro auto. Estas muertes son causadas por el consumo de drogas, y éste también se encuentra directamente relacionado a la tasa de violencia intrafamiliar, lo que tiene impacto importante en el futuro productivo de los niños. En 2011 el Departamento de Justicia de Estados Unidos publicó un estudio que estima

que el costo del uso de drogas ilícitas en 2007 sumaba unos 193 mil millones de dólares, monto que integra los costos del sistema de justicia (61 mil millones de dólares), del sistema de salud (11 mil millones de dólares) y la pérdida de productividad (120 mil millones de dólares).⁵ De manera que, reconocer y enfrentar los males asociados con el consumo de drogas es fundamental en la lucha contra el consumo.

3) *El problema de las cárceles no es la solución para el abuso o el tráfico de drogas.* El deseo de erradicar este problema no ha sido exitoso, sobre todo cuando es percibido como un problema proveniente de los sectores bajos de la sociedad, lo que dio lugar a la tendencia de políticas de mano dura y de encarcelación de todo quien tenía contacto con las drogas. Recientemente, el gobernador de Nueva York mandó cerrar algunas cárceles en su estado, criticando la tendencia de defender la construcción de cárceles como política generadora de trabajos. El gobernador comentó que “mandar más gente a la cárcel para crear trabajos para guardias de cárceles es estúpido”. Con menos gente en las cárceles y justicia expedita e imparcial, se podrían generar ahorros para programas de rehabilitación y de educación.

4) *Enfrentar el problema del tráfico de armas.* Esta es otra campaña difícil, ya que la ciudadanía de Estados Unidos está lejos de comprender cómo su preferencia por leyes débiles contribuye al crimen organizado y a la violencia en los países vecinos en el sur. Por cierto, la Asociación Nacional del Rifle tiene un lobby fuerte y desproporcionado. La campaña *Brady to Prevent Gun Violence*⁶ y otras organizaciones hacen enormes esfuerzos para educar al público sobre las consecuencias de las leyes tan laxas. Como sociedad, Estados Unidos no asigna recursos suficientes a las agencias de control de armamento y tampoco otorga instrucciones adecuadas ni apropiadas al problema del tráfico de armas.

5) *Discutir el tema de la legalización de consumo de ciertas drogas.* Confieso que soy escéptica sobre esta propuesta. En los Estados Unidos, 75% del consumo de drogas es de marihuana, pero 60% del dinero generado procede de la venta de cocaína. Se estima que entre 20 y 40 mil millo-

⁵ National Drug Intelligence Center, *The Economic Impact of Illicit Drug Use on American Society*, Department of Justice, Washington, 2011, en <http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44731/44731p.pdf>.

⁶ Véase <http://www.bradycampaign.org>.

nes de dólares se filtran hacia México, por lo que los incentivos económicos generados son muy fuertes de resistir. Es generalmente aceptado que el consumo de marihuana es el primer paso hacia el consumo de drogas más fuertes. ¿Cuáles son los límites de la legalización? ¿Es sólo la marihuana, o puede extenderse a la cocaína, a la heroína y las metanfetaminas? Tengo serias dudas de que las dependencias –que ya tienen problemas para controlar el tráfico de armas, la rehabilitación, la prevención, etcétera–, puedan organizar y controlar la distribución lícita de estupefacientes.

6) *Comprometerse en acciones subregionales positivas*. La idea de una Plataforma de América del Norte como la visión necesaria para asegurar éxito en el futuro debe fortalecerse. Canadá y Estados Unidos buscan cómo mantener competitividad en un mundo cada vez más integrado y competitivo. Existe el deseo de exportar y de crear más trabajos en ambos países, pero para esto hace falta la integración y modernización de México y después de América Central, ya que estos países son socios de gran importancia.

Para que funcione esta integración, es necesario pensar conjuntamente y estudiar cuáles son los obstáculos a la competitividad y cómo se pueden superar. Son numerosos los estudios que señalan que los tres países tienen que invertir en educación –sobre todo en educación vocacional–, en las ciencias, la ingeniería y en innovación. Invertir en la infraestructura (la frontera del siglo XXI) es primordial; luchar contra la corrupción; crear un estado de derecho que facilite los negocios y que promueva la equidad y la oportunidad. Estas son tareas complementarias de primera importancia. Como dijo Roberto Newell, México, en particular, tiene que cambiar la imagen que prevalece ahora del país; identificar los incentivos para ese cambio resulta vital.

Construir esta visión compartida desafía tanto al gobierno como al sector privado y a la sociedad civil. Como señalé anteriormente, la “falta de energía” en el sector privado para enfrentar el desafío de la pérdida de productividad y la competitividad debe ser resarcida. Por su parte, la sociedad civil y los académicos también deben movilizarse. Buscamos líderes que se dediquen a la movilización de nuestras sociedades más amplia y oportunamente.

Intensidad, complejidad y asimetría en las relaciones entre México y Estados Unidos: implicaciones para la cooperación en seguridad

Andrew Selee

Director, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars

Dinámicas de la relación México-Estados Unidos

Tres palabras captan bien la relación creciente entre México y Estados Unidos: intensidad, complejidad y asimetría, y a la vez dan marco a la cooperación cada vez mayor en temas de seguridad entre ambas naciones. La relación es sin duda intensa, con más de mil millones de dólares en productos que transitan legalmente entre ambos países cada día, conformando la segunda relación comercial para Estados Unidos y la primera para México; además de que cada día se dan un millón de cruces en la frontera común.¹ A lo anterior, se suman los doce millones de mexicanos que viven en Estados Unidos, es decir, una décima parte de la población mexicana; los treinta y un millones de personas de ascendencia mexicana que viven en la Unión Americana, que representan una décima parte de la población estadounidense, y los ciudadanos estadounidenses que viven en México alcanzan entre el medio y un millón de habitantes. Los dos países están fuertemente entrelazados por su vecindad, sus economías y su gente. Esto implica retos constantes para manejar inteligentemente el comercio, la migración y la seguridad de una forma compartida y estratégica para beneficiar a ambos países.

No obstante, la relación no sólo es intensa, sino también compleja, con un sinnúmero de actores políticos, sociales y económicos que inciden en los temas que están en la agenda. Si bien los dos gobiernos federales siguen teniendo preeminencia en los debates políticos, estos no pueden hablar

1 Guarino, Jenny, "A Decade of Decline in Person Crossings from Mexico and Canada into the United States", Special Report, Bureau of Transportation Statistics, U.S. Department of Transportation, Febrero de 2011, en: http://www.bts.gov/publications/special_reports_and_issue_briefs/special_report/2011_02_27/pdf/entire.pdf.

con una sola voz. Cada secretaría tiene relaciones con sus contrapartes en el otro país, y muchas veces las agencias y departamentos dentro de las secretarías llevan la batuta en diferentes temas. Es difícil encontrar un ente dentro de los dos gobiernos federales que no tenga nada que ver en absoluto con temas al otro lado de la frontera. A pesar de esta complejidad, cada vez más los gobiernos estatales tienen políticas que afectan al otro país. En algunos casos, esto simplemente tiene que ver con promover temas económicos, como las misiones de California en México y de Hidalgo en Estados Unidos, o la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, que busca agilizar el comercio y la resolución de problemas cotidianos en la zona fronteriza. En otros casos, decisiones locales, como en el caso de la ley SB1070 en Arizona, pueden afectar el clima de la relación entre ambos países. En el ámbito fronterizo, los gobiernos municipales también hacen gestiones en el país vecino, forman sus propias asociaciones para promover el intercambio de información y apoyos.

Aparte de los gobiernos subnacionales, también las empresas privadas, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y organizaciones de migrantes tienen una creciente influencia en temas bilaterales. Por su parte, las empresas han generado poderosas redes de intercambio de información, bienes y producción conjunta; las ONGs, como las del medioambiente, tienen estrategias colectivas en la frontera; y las asociaciones de migrantes empiezan a ser un factor importante en varios estados incluyendo Michoacán, Zacatecas, Puebla, Guanajuato y otros. Quizás el punto más importante de todo esto es que las relaciones entre México y Estados Unidos ya no son objeto sólo de política exterior, sino que corren más por una lógica de política doméstica, y pueden estar influidas por actores domésticos y por la opinión pública local, independientemente de los deseos de los líderes nacionales. Esto tiene un aspecto muy positivo, en que la relación entre vecinos ya está muy anclada en las realidades y los debates en cada país y no conforme al antojo de los líderes nacionales, pero también genera complicaciones porque ningún líder, incluyendo los dos presidentes, pueden decidir por sí solos a dónde va la relación entre México y Estados Unidos.

En tercer término, la relación entre los dos países sigue siendo asimétrica, con diferencias importantes de poder y atención en cada lado de la frontera. Estados Unidos tiene una economía que es dieciocho veces

más grande que la mexicana y con un ingreso promedio cuatro y medio veces superior que el mexicano. Si bien el mundo es cada vez más multipolar, Estados Unidos sigue siendo la superpotencia principal, ya no exclusiva pero sí el primero entre pares, mientras México ha preferido un liderazgo más a nivel regional. Sin embargo, este país siempre tiene sus miras en lo que hace Estados Unidos, mientras que para Estados Unidos, México es sólo uno de varios países que necesitan recibir atención a diario, aunque ya es uno de los principales que recibe atención regularmente a muy alto nivel.

Esta asimetría implica retos y oportunidades en la relación bilateral. Es muy difícil que México le imponga temas a Estados Unidos que no sean de interés para su gobierno o su público, ya que la asimetría se inclina a favor de Estados Unidos en su poder político a nivel internacional. Ahora bien, si México y los mexicanos enfocan más atención en Estados Unidos que a la inversa, existen grandes posibilidades de que el gobierno mexicano, incida en los intereses y posibilidades de Estados Unidos en la agenda de la relación bilateral. De hecho, casi siempre Estados Unidos pone el marco de lo que es posible en la cooperación binacional, pero México pone los temas específicos que tienen que estar en la mesa. Esto ha sido el caso tanto con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como con la Iniciativa Mérida, que eran temas que México llevó a la mesa de negociaciones con su vecino estadounidense.

En suma, México y Estados Unidos están cada vez más entrelazados económica, demográfica y políticamente, con un número creciente de actores que inciden en el desenvolvimiento de la relación; que sigue siendo una relación asimétrica. Ese desbalance de poder opera de diferentes formas a favor de ambos países y crea oportunidades para que México influya mucho más en temas bilaterales de lo que la diferencia de tamaño podría sugerir.

Implicaciones para la cooperación en seguridad

Otro aspecto de la creciente integración entre México y Estados Unidos, del que poco se hablaba hasta hace algunos años, es el de los mercados de narcóticos ilícitos, que une la demanda en el país al norte con la pro-

ducción y el transporte en el país del sur. Formando un círculo económicamente muy redituable con productos que fluyen hacia Estados Unidos, dinero y armas valorados en varios miles de millones de dólares que regresan a México, alimentando redes criminales que operan en ambos lados de la frontera y en otros países de la región. Este negocio es parte de lo que intensifica la relación entre ambos países y sus protagonistas también son parte de la complejidad creciente de la cooperación. Por ejemplo, las muertes, que son más numerosas de un lado de la frontera que de la otra, ilustran que tan asimétrica puede ser la relación existente.

Los dos gobiernos federales han emprendido un esfuerzo loable para hacer frente a este negocio circular, a pesar de que los compromisos aún distan de los resultados. En una fase preliminar, el gobierno del presidente George W. Bush accedió a la demanda del presidente Felipe Calderón para un paquete de apoyo de equipo, software y entrenamiento como reconocimiento de lo enraizado que este problema está en ambos lados de la frontera. Aunque ha sido lento en llegar el equipo (no sólo la burocracia mexicana a veces es lenta, sino también la estadounidense), ya empiezan a fluir algunos de estos equipos. Quizás sea mucho más importante que se haya iniciado un círculo virtuoso de cooperación en otras áreas, incluyendo el intercambio de inteligencia y personal para ubicar a los capos del narcotráfico, sus redes de apoyo y sus finanzas. A partir de la administración del presidente Barack Obama, esta cooperación empezó a gestarse bajo el nombre de “Responsabilidad Compartida”, con la idea de que ambos países son responsables de este negocio ilícito y de los daños que genera para los ciudadanos en ambos lados de la frontera. Con esto, se empezó a hablar de responsabilidades en los dos lados de la frontera para erosionar a las organizaciones criminales, fortalecer el estado de derecho en México, reducir el consumo de narcóticos e interrumpir el suministro de armas y fondos en territorio estadounidense.

En una segunda fase, estos compromisos se empezaron a describir como cuatro “pilares” de acción coordinada: 1) Desmantelar a las organizaciones criminales, a través de la inteligencia compartida e incluyendo sus estructuras en México y su logística en Estados Unidos; 2) Fortalecer el estado de derecho, incluyendo las policías, ministerios públicos y tribunales en México y reduciendo el uso de narcóticos en Estados Unidos; 3)

Crear una frontera del siglo XXI, que mejore la seguridad mientras agiliza el flujo de personas y productos; y 4) Fortalecer a las comunidades en conflicto, incluyendo la cooperación entre las ciudades hermanas de la frontera. Este esquema buscó dar un sentido más estratégico a la noción de “responsabilidad compartida”, con compromisos asignados en ambos países.

Los resultados de esta estrategia han sido mixtos e incompletos. No obstante, ha sido un salto cualitativo de la cooperación en seguridad en comparación de lo que existía hace cinco o diez años. Probablemente, el mayor logro ha sido compartir inteligencia e información de una forma más sistemática e ir generando canales confiables para este propósito. La creación de grupos de fusión binacional, que contienen agentes de los dos gobiernos ha ayudado a la cooperación para compartir datos, aunque es un logro que también se refleja, aunque en menor medida, entre agencias policíacas locales y estatales en la frontera. Se han llevado a cabo pocos esfuerzos exitosos para minar las finanzas y armas que poseen los grupos delictivos, aunque hay signos de que está aumentando la cooperación para obstaculizar el financiamiento ilícito. Asimismo, se han obtenido logros importantes para localizar y neutralizar a algunos capos y sicarios del crimen organizado. También hay un lento pero seguro reordenamiento de prioridades en Estados Unidos, para reducir –con mayor inversión– la demanda de narcóticos, cuyos resultados no serán evidentes hasta dentro de tres o cuatro años, cuando los efectos sean muy exitosos. De igual forma, se ha generado un gran intercambio entre ambos países en cuestiones de fortalecimiento de la justicia, que incluye intercambios entre fiscales, jueces y policías. Mucho de este esfuerzo ha sido liderado no sólo por los gobiernos federales, sino también por estados, municipios y juzgados en ambos países.

La intensidad de la relación entre ambos países implica que hay un gran interés nacional para colaborar activamente en asuntos que afectan y vinculan a ambas naciones. La complejidad ayuda en hacer partícipes a actores nuevos, como son los jueces y fiscales, pero también complica el tema, porque en ambos países surgen voces cuestionando la cooperación y pidiendo un muro de contención más alto entre sus sociedades. La asimetría ayuda y complica también, hace que México pueda conseguir que sus prioridades obtengan la atención de quienes toman decisiones en Washington y formen parte central de la agenda bilateral, pero que al mis-

mo tiempo no reciben toda la atención que merecen. Un elemento irónico de esta asimetría ha sido que cuando Estados Unidos tenía una epidemia de drogas ilegales y violencia asociada con ella, en los años 1980 y 1990, no era tal la crisis en México, y ahora que México vive el horror de la violencia asociada al narcotráfico, la violencia en Estados Unidos está en niveles bajos no vistos antes en su historia. Esta asimetría ha complicado más las posibilidades reales de cooperación, porque más allá de las buenas intenciones, la población estadounidense no siente ahora en carne propia el efecto de los actos más cruentos del crimen organizado, aunque tenga vínculos en ambos países.

A largo plazo, la cooperación seguirá profundizándose con los gobiernos que llegarán a partir de 2012 a los dos países, porque sus intereses reales requieren que resuelvan juntos este problema. Los verdaderos avances en el cumplimiento de los compromisos variarán según el ánimo público y político, y conforme a la generación de círculos virtuosos de cooperación en temas concretos entre México y Estados Unidos. Estamos lejos de la posibilidad de una cooperación tan intensa como soñarían algunos optimistas, pero mucho más lejos de la desconfianza que desearían algunos pesimistas.

México y su evolución histórica en el contexto del norte de América. Cómo pudo haber sido y cómo fue

Lorenzo Meyer
El Colegio de México

Historia contrafactual

En historia las explicaciones teleológicas —esas que suponen que una sociedad se desarrolla de acuerdo a un objetivo previamente supuesto— ya no funcionan como forma de entender el sentido en los grandes procesos históricos. Ningún “dedo de Dios” ni ninguna “ley del desarrollo histórico” escribió de antemano los caminos a seguir y menos el destino de ninguna sociedad. Desde esta perspectiva, una buena parte de los procesos históricos que han dado forma a las sociedades pudieron haber sucedido de otra manera, y por tanto, hubieran conducido a esas comunidades por caminos distintos a los que efectivamente recorrieron.

Para algunos historiadores, discutir lo que pudo haber sido, carece de sentido, porque la historia es lo que efectivamente sucedió, sólo eso y nada más que eso. Una posición distinta supone que, por un lado, nadie está en posibilidad de recrear con certeza el pasado y que, por otro, que el plantear las hipotéticas consecuencias de algo que razonablemente —y aquí hay que subrayar el término razonable— pudo haber sucedido pero finalmente no sucedió, es una forma de aproximarse a una explicación de la realidad. Así, por ejemplo, si Alejandro el Grande no hubiera muerto a los 33 años en Babilonia sino 20 años más tarde, cosa muy probable, quizá hubiera podido empezar a consolidar el enorme imperio que estaba creando pero que se desintegró inmediatamente después de su muerte porque sus generales no se pusieron de acuerdo sobre el sucesor, ¿qué efecto hubiera tenido la consolidación de una entidad política tan grande sobre el desarrollo posterior de Asia y Europa? La especulación al respecto abre un debate en torno a cómo la fragmentación de la herencia alejandrina

propició el surgimiento de Roma como nuevo centro imperial y eso, a su vez, marcó el tipo de desarrollo posterior de la región.

Un enfoque similar al anterior puede usarse para examinar la conformación y consolidación de la actual América del Norte. Ese enfoque permite explorar las oportunidades que se abrieron y las que se cerraron para México a partir de su Independencia. Ahora bien, dadas las limitaciones del espacio, aquí sólo se abordarán algunos casos, como un simple ejercicio exploratorio en este campo.

Nuestro lugar en el sistema mundial

Hoy, casi todos los temas centrales de nuestro país en materia económica y social más algunos políticos y culturales importantes, están directa o indirectamente determinados por el factor externo o más exactamente, por fenómenos cuya razón de ser y dinámica se localizan al norte de nuestra frontera, en Estados Unidos: el comercio con el exterior, las maquiladoras, el narcotráfico, el flujo de inversión externa, la migración e, incluso, los paradigmas teóricos elaborados en centros académicos o *think tanks* y que guían la política económica, tanto del gobierno como de los grandes actores privados o las definiciones del concepto de interés nacional, entre otros muchos.

Este carácter dependiente tan distintivo de las estructuras sociales y económicas de nuestro país –la agenda política norteamericana externa e interna condiciona una buena parte de la mexicana– lleva inevitablemente a formular una interrogante: ¿cómo fue que México adquirió esta condición tan vulnerable, es decir, cómo fue que la rica Nueva España del siglo XVIII devino al final del XIX en un país subdesarrollado y mera periferia de Estados Unidos?

Alejandro García Sudo desarrolló una tesis que propone explicar la naturaleza de la relación política de los países que hoy conforman la región que va de Colombia y Venezuela en el sur, hasta Canadá en el norte, como resultado de conformar un subsistema internacional, el de la América del Norte.¹ La naturaleza de este subsistema –que es subsistema por

¹ García Sudo, Alejandro, *Origen y consolidación de dos sistemas internacionales americanos*, El Colegio de México, tesis de licenciatura, 2010.

la alta intensidad de la interacción de sus componentes— que, a su vez, es parte del gran sistema mundial, se explica por la proximidad geográfica de los países que lo forman, por su lejanía física de otros continentes, por la naturaleza de sus respectivas sociedades, por las notables asimetrías de poder entre ellas y por los cambios y choques que eso ha propiciado a lo largo de los dos y medio últimos siglos de historia. Finalmente, la característica más evidente de la América del Norte es el indiscutible y creciente dominio militar, político, económico y parcialmente cultural de uno de sus componentes —Estados Unidos— sobre el resto, es decir, sobre Canadá, El Caribe, Centroamérica y México. Así pues, la limitación más fuerte y obvia para la política exterior mexicana, es Estados Unidos.

El primer paso

A estas alturas, ha quedado claro que el primer gran paso en el surgimiento de una América del Norte dominada por Estados Unidos, se dio antes de que ese país existiera como tal. Y es que el conflicto de mediados del siglo XVIII entre las monarquías de Inglaterra y Francia —la Guerra de los Siete Años—, tuvo uno de sus grandes escenarios en la enorme geografía de lo que hoy es la costa atlántica de Canadá y Estados Unidos. Esta lucha involucró a ingleses, franceses, a los colonos norteamericanos, a los colonos franceses e incluso a las naciones indias de la región. Al final del duro choque, la superioridad naval inglesa se impuso y destruyó el balance del poder que hasta entonces se había mantenido en la región.² De haberse afianzado la Nueva Francia, esta hubiera podido ser la base de una nación católica de lengua francesa en el extremo norte de América, que hubiera podido ser un aliado potencial para cuando México surgió como Estado nacional. Sin embargo, lo que finalmente tuvo lugar fue el establecimiento de un Canadá básicamente anglófono y con el que México mantiene una relación distante, incluso después de que los dos países suscribieron en 1993 un tratado de libre comercio.

La participación de los colonos americanos del lado de los vencedores en la Guerra de los Siete Años, les dio confianza y despertó ambiciones

² Anderson, Fred, *The War that Made America: a Short History of the French and Indian War*, Viking, New York, 2005.

—el joven George Washington participó en esa guerra—, al punto que en 1776, tras enfrentarse políticamente con el gobierno de Londres, se inició la guerra de la Nueva Inglaterra contra la vieja Inglaterra al término de la cual, en 1783, nacieron los Estados Unidos de América. Tras otro corto conflicto entre los jóvenes Estados Unidos e Inglaterra (1812-1814) y con la amenaza de desatar uno más en 1846 motivada por la disputa en torno al gran territorio de Oregón, el gobierno de Washington logró fijar en sus términos y de manera definitiva, la frontera norteamericano-canadiense. En este caso, Inglaterra —aún la mayor potencia mundial— hubiera podido negar el Oregón a Estados Unidos y entrar en guerra, con lo cual el gobierno del presidente James Polk no hubiera podido llevar a cabo su guerra contra México, al menos no entonces y en las condiciones en que se dio. Sin embargo, Londres encontró que no valía la pena defender tan lejano territorio y cedió a las pretensiones estadounidenses que entonces pudo concentrar sus energías en la lucha con México.³

Antes de resolver pacíficamente y en su favor la disputa con Gran Bretaña por la frontera norte, los Estados Unidos ya habían puesto en marcha un proyecto para rehacer su frontera sur. Como primer paso de lo que a partir de 1845 se llegaría a conocer como su Destino Manifiesto⁴, pero cuyas semillas habían sido sembradas mucho antes, cuando Estados Unidos compró a Napoleón la Luisiana, controló el Mississippi y arrancó Las Floridas a España para finalmente enfrentarse con México, primero de manera indirecta durante la separación de la provincia de Texas (1835-1836) y luego directamente, durante la guerra de 1846-1848.⁵

La derrota militar de México en 1847 y la gran pérdida territorial a favor de Estados Unidos que eso implicó, marcó el momento en que el país vecino del norte se transformó en la fuerza hegemónica indiscutible de la

³ Pletcher, David M., *The Diplomacy of Annexation: Texas, Oregon and the Mexican War*, University of Missouri Press, Columbia, Mo, 1973.

⁴ La bibliografía en torno al "Destino Manifiesto" es amplia. Un análisis desde la perspectiva mexicana, se encuentra en: Fuentes Mares, José, *Génesis del expansionismo norteamericano*, 2ª ed., El Colegio de México, 1984; Ortega y Medina, Juan Antonio, *Destino manifiesto: sus razones históricas y su raíz teológica*, SepSetentas, México, 1972. Una visión americana se puede encontrar en Horsman, Reginald, *Race and Manifest Destiny: the origins of American racial Anglo-Saxonism*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1981.

⁵ Véase al respecto de la separación de Texas y de la guerra entre México y Estados Unidos, el análisis de Josefina Vázquez en: Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-2000*, Fondo de Cultura Económica, 2001.

América del Norte y a partir de entonces México se vio obligado a actuar sistemáticamente a la defensiva mientras, en lo interno, intentaba, penosamente, continuar con su proceso de consolidación como Estado nacional, gastando el grueso de su energía política y su tesoro público en resolver sus contradicciones sociales y las rivalidades de sus élites.⁶ Fue entonces cuando México pasó de ser una región económicamente atrasada pero con posibilidades a ser un país subdesarrollado, situación que lo ha marcado hasta la actualidad.⁷

Entre la separación de Texas en 1836 y la primera mitad de los 1840, existió la posibilidad de que Texas se consolidara como una república independiente –Inglaterra, la principal potencia mundial de la época, favorecía esa posibilidad– pero la negativa mexicana a reconocer la separación de Texas y la fuerza expansionista de Estados Unidos, se combinaron para anular la posibilidad de que entre México y Estados Unidos se desarrollara una nación texana que hubiera contado con el apoyo de Inglaterra y que, a la larga, hubiera permitido a México un mayor margen de negociación frente a Washington.⁸ Y es que cualquier fragmentación de lo que hoy es Estados Unidos tenía el potencial de servir a México para ampliar su estrecho campo de maniobra dentro de la América del Norte.

La posibilidad de una división de gran envergadura en Estados Unidos se presentó en 1861, cuando once estados norteamericanos del sur decidieron en el Congreso de Montgomery separarse del resto para mantener su “institución peculiar”: la esclavitud. Los Estados Confederados de América existieron como una entidad soberana de nueve millones de habitantes (blancos y negros) en guerra con Estados Unidos entre 1861 y 1865. En el inicio, la calidad del liderazgo militar de la Confederación permitió suponer que ésta podría consolidar su independencia, pero finalmente la superioridad numérica e industrial del norte se impuso y la

⁶ Vázquez, Josefina Zoraida, *Dos décadas de desilusiones: en busca de una fórmula adecuada de gobierno, (1832-1854)*, El Colegio de México-Instituto Mora, México, 2009.

⁷ Este tránsito del atraso al subdesarrollo está examinado por Coatsworth, John en, *Los orígenes del atraso: nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, Alianza Mexicana, México, 1990.

⁸ La posibilidad de que Inglaterra apoyara la independencia de Texas pero ya no el dar ayuda a México en contra de Estados Unidos, queda bien ilustrada en los documentos publicados por De la Peña y Reyes, Antonio, *Lord Aberdeen, Texas y California*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1925, pp.3-72.

unión original se volvió a recrear a sangre y fuego.⁹ Tras la rendición de la Confederación, México tendría que volver a tratar sólo con Washington, sin poder explotar posibles acuerdos con un gobierno en Richmond.

El juego europeo

Aprovechando la desunión endémica de los mexicanos y el que Estados Unidos estaba inmerso en un conflicto mortal consigo mismo, la política imperial de Francia intentó hacer del México desunido un “estado cliente”. El objetivo de Napoleón III al dar su apoyo militar, político y económico al II Imperio Mexicano encabezado por Maximiliano de Habsburgo era, por lo menos doble: dominar la minería de la plata mexicana y poner un obstáculo al expansionismo de la influencia estadounidense en América Latina (este término para identificar al conjunto de países al sur del Río Bravo fue, justamente, un invento francés que serviría para legitimar el proyecto al reclamar un origen común para Francia e Iberoamérica). Sin embargo, la resistencia de los liberales juaristas y la derrota de la Confederación, permitieron a Washington revivir a la Doctrina Monroe y exigir a París que sacara a su fuerza expedicionaria de México.¹⁰

La rápida y contundente destrucción del proyecto francés en México, fue el inicio de un empuje estadounidense mayor para disminuir aún más la presencia de los rivales europeos en la América del Norte. Los siguientes pasos en esta dirección fueron la intervención de Estados Unidos en la guerra de independencia en Cuba y la espectacular derrota de la armada española por la de Estados Unidos en Manila en 1898, más el fomento de la independencia de Panamá en 1903 para, acto seguido, obtener del nuevo gobierno el control a perpetuidad de la zona donde se construiría un canal interoceánico —el proyecto francés de duplicar ahí el éxito de Suez, ya había fracasado—, y finalmente, en 1904, y motivado por el bloqueo de Inglaterra, Alemania e Italia a Venezuela en 1902-1903, Washington

⁹ En las primeras etapas de la guerra civil, la mala conducción de los ejércitos del norte abrió la posibilidad militar de consolidar la independencia del sur, como lo demuestra Bruce Catton en: *The Civil War*, Mariner Books, Nueva York, 2004.

¹⁰ Galeana, Patricia, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, T. III, La disputa por la soberanía, (1821-1876)*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 101-189.

anunció el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe. Este añadido a lo anunciado por Monroe, dejó en claro la decisión estadounidense de intervenir en cualquier país latinoamericano con problemas internos que pudieran dar motivo a los europeos de intervenir en la región con el pretexto de defender los intereses de sus nacionales supuestamente afectados o amenazados por la inestabilidad local.¹¹ La posterior “Diplomacia del Dólar” del presidente Taft puede ser interpretada como un corolario al corolario Roosevelt.¹²

La Revolución Mexicana y la Primera Guerra Mundial coincidieron al inicio del siglo xx. El violento movimiento político y social mexicano fue, entre otras cosas, un esfuerzo nacionalista que buscó aflojar los lazos económicos y políticos con que los imperialismos americano y europeo habían sujetado a la economía mexicana.¹³ Lo consiguió, aunque sólo en parte y por un tiempo. Uno de los límites de ese nacionalismo se alcanzó con la propuesta alemana de enero de 1917 a Carranza para concertar una alianza germano-mexicana contra Estados Unidos: el famoso “telegrama Zimmerman”.¹⁴ Carranza actuó entonces con gran prudencia y si bien no aceptó la oferta alemana, tampoco la rechazó; el nacionalismo revolucionario mexicano era defensivo, no suicida. Incluso si los imperios centrales no hubieran sido obligados a rendirse de manera incondicional en 1918, la alianza germano-mexicana era inviable en los términos ofrecidos por Berlín. Como sea, la enorme debilidad en que quedaron Inglaterra y Francia, los supuestos ganadores de la contienda, y desde luego Alemania, no sólo confirmó a Estados Unidos como la potencia hegemónica del continente americano sino como el verdadero ganador de la Gran Guerra y auténtica potencia mundial.¹⁵ No obstante que en el inicio de lo que algunos

¹¹ Theodore Roosevelt personificó, como nadie, el espíritu imperial estadounidense de la época, véase al respecto el excelente estudio de Morris, Edmund, *The Rise of Theodore Roosevelt*, The Modern Library, Nueva York, 2001, pp. 588 ss.

¹² Un estudio sobre el “corolario Roosevelt” y la “Diplomacia del Dólar” se tiene en Veese, Cyrus, *A world safe for capitalism: dollar diplomacy and America's rise to global power*, Columbia University, Nueva York, 2002.

¹³ Meyer, Lorenzo, *México para los mexicanos. La revolución y sus adversarios*, El Colegio de México, México, 201.

¹⁴ Katz, Friedrich, *The secret war in Mexico. Europe, the United States and the Mexican Revolution*, The University of Chicago Press, Chicago, 1981, pp. 387-524.

¹⁵ Hobsbawm, Erik, *The age of extremes: a history of the world, 1914-1991*, Vintage, Nueva York 1996, pp. 230, 257-286.

llamarían “el siglo americano”¹⁶ el desequilibrio de poder entre Estados Unidos y nuestro país iba en aumento, el nacionalismo mexicano aún tuvo la capacidad de expropiar y nacionalizar la industria petrolera en 1938, aunque a la larga ese golpe afectó más a las empresas anglo-holandesas que a las estadounidenses.¹⁷

Un triunfo de El Eje en la Segunda Guerra Mundial hubiera tenido un efecto espectacular y muy negativo en el sistema internacional y obviamente se hubiera dejado sentir en el subsistema de la América del Norte.¹⁸ El proyecto de Hitler no incluía la destrucción de Estados Unidos, pero sin duda hubiera significado una enorme reducción de su presencia internacional. Por lo que se refiere a México, es problemático imaginar cómo nuestro país hubiera podido sacar ventajas de esa situación, pues como país “no blanco”, en un orden dominado por consideraciones raciales, hubiera quedado condenado a la subordinación ante los vencedores y a la marginalidad internacional. Sin embargo, la realidad fue muy distinta: la victoria fue de los aliados –y formalmente México era uno de ellos–, y como en el caso de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos fue la gran potencia que menos pérdidas materiales tuvo en el conflicto, su economía terminó robustecida –la guerra le permitió salir de la Gran Depresión– y su importancia relativa en el sistema mundial aumentó notablemente; sólo una Unión Soviética muy maltrecha por la guerra le hacía sombra.

Con el inicio de la era atómica, la América del Norte quedó, de facto, bajo el paraguas nuclear estadounidense. Al dividirse el mundo en dos esferas de influencia antagónicas como resultado de lo que pronto se llamó la Guerra Fría –convencionalmente se acepta que la Doctrina Truman de marzo de 1947 marca el inicio de la Guerra Fría–, de manera automática todo el hemisferio occidental se reafirmó como zona de influencia exclusiva de Estados Unidos. Hasta que se estableció la alianza entre la Cuba re-

¹⁶ Fue el influyente editor de la revista *Time*, Henry R. Luce, quien en un artículo titulado “The American Century” llamó al siglo xx “primer siglo americano”, uno donde Estados Unidos, en el papel del buen samaritano, llevaría al resto del mundo su sentido de la libertad y la justicia, *Life Magazine*, 17, febrero, 1941, pp. 61.65.

¹⁷ Meyer, Lorenzo, *Las raíces del nacionalismo petrolero en México*, Océano, México, 2009, pp. 175-254.

¹⁸ En principio, y según el interesante y cuidadoso análisis de Andrew Roberts, Alemania contaba con el mejor ejército del mundo en 1939 y hubiera podido ganar la guerra, pero los factores ideológicos que le dieron dirección, fueron los que le hicieron imposible la victoria final al acumular enemigos que hubieran podido evitarse, *The storm of War. A New History of the Second World War*, HarperCollins, Nueva York, 2011, pp. 579 ss.

volucionaria y la Unión Soviética en los años sesentas nadie pudo desafiar con éxito la primacía de Estados Unidos en el continente americano durante la Guerra Fría. Guatemala primero y más tarde las insurgencias, movimientos o gobiernos sospechosos a ojos de Washington en Centroamérica y El Caribe, serían destruidas por la acción directa de Washington – República Dominicana, Granada o Panamá– o por las derechas locales con una ayuda muy activa del gobierno estadounidense o, como en el caso de Chile durante el gobierno de Salvador Allende. El sandinismo nicaragüense sobreviviría pero a costa de aceptar las demandas de Washington y perder su filo revolucionario.¹⁹ Al final de la Guerra Fría, sólo una Cuba aislada y sin perspectivas, permanecería como auténtica excepción a la regla del dominio de Estados Unidos en la región.

En el caso de México, la Guerra Fría resultó funcional tanto para el régimen priista como para Estados Unidos; el primero le ofreció estabilidad política y social a Washington en su amplia frontera sur, y este apoyó sistemáticamente al gobierno mexicano en todas sus crisis económicas y políticas, además de aceptarlo como democrático, no obstante de tener plena conciencia de su naturaleza autoritaria.²⁰

Un resultado distinto del que tuvo la confrontación global Estados Unidos-Unión Soviética, hubiera abierto varios escenarios para México y para el resto del mundo. Estos escenarios iban desde el catastrófico –la guerra atómica, como efectivamente pudo haber sido a raíz de la crisis de los misiles en Cuba en 1962– hasta la prolongación del equilibrio bipolar o el triunfo de un socialismo que ya no tenía nada de utópico, y sí todo de “real”. En cualquier caso, un desenlace del choque Estados Unidos-Unión Soviética diferente del que realmente ocurrió, hubiera tenido efectos sustantivos en las políticas internas y externas de México. El régimen mexicano de la época, que por su naturaleza no tenía ideología, lo mismo que evolucionó hacia la derecha hubiera podido hacerlo hacia la izquierda.²¹

¹⁹ Leo Grande, William M., *Our own backyard. The United States in Central America, 1977-1992*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, C.N., 1998.

²⁰ Meyer, Lorenzo, “Relaciones México-Estados Unidos: arquitectura y montaje de las pautas de la Guerra Fría, 1945-1946”, *Foro Internacional*, abril-junio, 2002, pp. 202-242.

²¹ La indefinición o flexibilidad ideológica, es una característica de los sistemas políticos autoritarios de la segunda posguerra mundial. Véase al respecto a Linz, Juan, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2000.

Como quiera que sea, la Guerra Fría le dio al gobierno de México un cierto margen de maniobra, pues le permitió diferir públicamente de Washington en ciertos asuntos que no resultaron esenciales para Estados Unidos, pero con suficiente importancia como para dar pie a que los gobiernos posrevolucionarios renovaran su legitimidad como defensores de la soberanía y del interés nacional. Obviamente en asuntos considerados vitales para Estados Unidos, México tuvo muy poco campo de maniobra, como fue el caso de la crisis de los misiles de octubre de 1962.²²

Para el interesado en el examen de coyunturas críticas donde la relación entre México y su poderoso vecino del norte hubieran podido razonablemente tomar caminos diferentes de los que efectivamente tomó, son muchas. De los intereses e imaginación del investigador dependen los temas de historia contrafactual que pueden resultar teóricamente interesantes, por productivos. Apuntaré algunos más: Ávila Camacho pudo haber cedido a las presiones del embajador de Estados Unidos en México, George Messersmith, y apoyado la candidatura presidencial de Ezequiel Padilla, lo que hubiera generado una mayor tensión dentro de la elite política gobernante que, a su vez, hubiera podido desembocar en una ruptura mayor de la que hubo entonces y repercutido en la naturaleza misma del régimen. El Tratado de Libre Comercio de la América del Norte, firmado en 1993 y que, entre otras cosas, redefinió de una manera muy profunda el contenido del concepto de interés nacional mexicano –que pasó de buscar ensanchar el campo de independencia relativa del país en materia económica a buscar el mayor acercamiento e identificación posibles con el mercado estadounidense– no era un hecho inevitable y pudo no haberse firmado. En fin, la lista de temas a ser abordados es amplia y una historia revisionista de las relaciones México-Estados Unidos los tendrá que estudiar conforme a la realidad del presente que les otorgue relevancia.

²² Esta tesis de la capacidad del gobierno mexicano de disentir del norteamericano en asuntos en que el interés vital norteamericano no estaba en juego, está bien desarrollada en Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2ª ed., El Colegio de México, México, 2001. Una visión más crítica de esa capacidad de maniobra de los gobiernos mexicanos en la Guerra Fría se puede ver en Sergio Aguayo, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, Grijalbo, México, 1998.

Conclusión

Todo proceso histórico puede verse como una apertura y eliminación de riesgos y oportunidades. Para México, cada giro de su relación con la comunidad internacional hizo surgir varios escenarios lógicamente posibles. Estudiar tanto los que se materializaron como a los que se perdieron, no es un ejercicio inútil sino una forma, entre otras, de entender el pasado y el presente, y en particular, de usar esa experiencia acumulada para enfrentar mejor los desafíos del futuro.

México en América del Norte: integración regional, seguridad y soberanía

Arturo Santa Cruz
Universidad de Guadalajara

La soberanía es la variable clave para una integración más profunda, dado que la compenetración económica es ya un hecho palpable en América del Norte.¹ Si bien el dinamismo económico de la región se ha estancado durante los últimos años, la compenetración de las tres economías que la integran es ya innegable. No es de sorprender que una encuesta realizada hace algunos años en los tres países señalara que una notable mayoría de personas cree que una unión económica norteamericana será establecida durante la siguiente década.²

Así pues, el tema más interesante de la agenda ya no es tanto la formación de una zona económica aún más compacta entre los tres países, como la profundización de la integración en otros ámbitos, y particularmente, la posibilidad de concretarla por algunos tan anhelada “comunidad norteamericana”. De manera acentuada durante la última década, se ha vuelto complicado establecer límites precisos en diferentes elementos de la agenda mexicana con sus vecinos del norte en cuestiones tales como el medio ambiente, la migración, la política, la seguridad y el comercio; el nombre del juego ha cambiado –y su resultado final será determinado en gran medida por un factor: la soberanía.

En el presente artículo me concentro en este atributo y en su relación con el regionalismo, a través de los lentes de la política de reconocimiento e identidad. Mi referente empírico será América del Norte, y dentro de

¹ Una versión más extensa de este capítulo fue publicada en *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 10, núm. 28, 2007.

² En Robert Pastor, “A North American community Approach to Security”, testimonio presentado ante el Sub-comité para el Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, 9 de junio de 2005, pp. 2-3, 7; el documento se encuentra disponible en <http://www.cfr.org/world/north-american-community-approach-security/p8173>>, consultado el día 23 de junio de 2011.

esta, México. Indagaré hasta qué punto los asuntos relativos a la soberanía han dictado –y dictarán– la magnitud de la integración regional en el continente, poniendo énfasis en la relación con Estados Unidos, país que no sólo es el núcleo de la región, sino también el más relevante para México por su colindancia geográfica e intensidad de la relación bilateral. Procedo de la siguiente forma: en la primera sección problematizo la cuestión de la soberanía y su relación con la integración regional en América del Norte; en la segunda, discuto la política de identidad y reconocimiento; en la tercera me ocupo de la soberanía, seguridad e identidad de México, en su relación con Estados Unidos. En la sección final –considerando la situación crítica que en la materia vive el país– esbozo algunas consideraciones sobre la cooperación en seguridad como posible pilar del regionalismo en América del Norte.

La soberanía importa

Tal como lo presentó un reporte del Woodrow Wilson International Center for Scholars en el año 2002, la manera en la que “los ciudadanos de los Estados Unidos, México y Canadá definan [la] identidad y soberanía” de sus países determinará hasta qué punto surgirá una comunidad norteamericana.³ La soberanía es crucial porque encapsula las concepciones que cada país tiene sobre su propia identidad y sus intereses nacionales. Por ejemplo, se puede argumentar que para Estados Unidos la defensa de su sistema constitucional ha figurado de manera prominente entre sus principales intereses nacionales porque coincide con su identidad básica; así, cualquier acuerdo internacional que se perciba como contrario a este, probablemente será rechazado con el argumento de la soberanía. La soberanía es el cristal a través del cual son percibidos los proyectos de cooperación e integración. Es por ello que en el contexto norteamericano, si el permitir la inversión privada en la extracción de petróleo (México); o la apertura de las industrias culturales (Canadá) o; la legalización de trabajadores indocumentados (Estados Unidos) es considerado contrario a la soberanía del país, el proyecto estará condenado al fracaso.

³ Heard, Emily (ed.), *Toward a North American Community? (A Conference Report)*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2002, p. 32.

Pero la soberanía no es ni inmutable ni meramente idiosincrática. Lo que cada país considera como sus intereses nacionales cambia con el tiempo. Promover un orden internacional liberal, por ejemplo, no fue tan importante para Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial como lo fue durante la Guerra Fría. Además, lo que el interés nacional significa para cada estado está determinado, en parte, por las demandas y reconocimiento de los otros: la soberanía es, entonces, un atributo concedido a los estados por la comunidad internacional, así como la igualdad de ciudadanía era conferida a los individuos por la *polis*; es un concepto inherentemente relacional. Es por ello que mientras Canadá, México y Estados Unidos mantengan concepciones de soberanía que permitan únicamente la integración económica, el surgimiento de una comunidad norteamericana no se verá materializado. Ciertamente existen algunos efectos de derrame desde la integración económica, pero la construcción de una comunidad no es uno de ellos. Por lo tanto, la soberanía es más –y no menos– importante en la economía política global posterior al 11 de Septiembre; lejos de ser obsoleta, como lo sugieren algunos comentaristas, esta todavía define el contorno de las aspiraciones e identidades nacionales.⁴

Resulta interesante que las innumerables propuestas, artículos y reportes publicados en los últimos años acerca de la integración norteamericana difícilmente mencionen el asunto de la soberanía. He aquí dos ejemplos prominentes: “Security and Prosperity Partnership of North America”, preparado por ministros norteamericanos designados por sus líderes para producir un reporte en la cumbre de marzo del 2005, y “Building a North American Community”, el reporte de un cuerpo independiente de trabajo patrocinado por el Council on Foreign Relations en asociación con el Canadian Council of Chief Executives y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. El primer documento ni siquiera menciona la soberanía y se limita a cuestiones de competitividad y seguridad. Hablar de soberanía parece ser un tabú en el actual proceso de integración dirigido por el Estado. El segundo reporte menciona a la soberanía tres veces –principalmente para reiterar que debería permanecer tal y como está. Aunque el esfuerzo no gubernamental es más ambicioso que el inter-gubernamental, sugiriendo una serie de tópicos y pasos que

⁴ Haas, Richard “Sovereignty”, *Foreign Policy*, Sep/Oct, núm. 150, 2005, p. 34.

llevarían al avance en la creación de una comunidad norteamericana, el mecanismo clave para alcanzar las metas lo elude. Está enmarcado simplemente en los términos de “seguridad, prosperidad y oportunidad”.⁵ Enfrentémoslo: la creación de una comunidad norteamericana implica la redefinición de la soberanía de los tres países.

La política del reconocimiento

Históricamente, las cuestiones de soberanía han estado en el corazón de las relaciones norteamericanas; aunque su transformación parcial es lo que ha permitido el actual estado de integración, si la concepción de soberanía de cada estado no se ve transformada e imbuida de un nuevo significado, la creación de una comunidad norteamericana continuará siendo una quimera. Simplemente no sucederá. Incluso, aunque una comunidad viable en América del Norte no requiriera el compartir la soberanía para poder avanzar en algunas áreas, como ha sucedido en la Unión Europea, sí sería necesaria una reconceptualización sustancial de este atributo fundamental. Es por ello que el reconocimiento de los distintos valores nacionales es importante en el amplio proceso de integración continental.

La historia de los dos socios más pequeños en América del Norte ilustra claramente lo importante que resulta el factor del reconocimiento. Canadá y México han sido profundamente impactados por su interacción con Estados Unidos; su vecino común ha forjado de manera significativa su identidad e intereses. Como nota Herschel Hardin, “si Estados Unidos no existiera, tampoco lo haría Canadá”.⁶ El temor de México hacia las ambiciones imperialistas de su vecino ha existido prácticamente desde su establecimiento como un país independiente —eso es, antes de la Guerra de 1846-1848 en la cual perdió la mitad de su territorio.⁷ Yo señalaría que, en el fondo, las relaciones bilaterales de Canadá y México con su contraparte han sido una batalla para ganar reconocimiento. Estados Unidos históricamente ha sido, y continuará siendo en el futuro inmediato, el

⁵ De forma similar, un artículo reciente sobre el décimo aniversario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte menciona brevemente a la soberanía (una sola vez). Véase: Ana Paula Ordorica, “Una década del TLCAN y sus impactos”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 3, 2005.

⁶ En Richard Gwyn, *The 49th Paradox: Canada in North America*, McClelland and Stewart, Toronto, 1985, p. 195.

⁷ Lawrence D. Taylor Hansen, *El Nuevo Norteamericano*, UNAM, México, 2005, pp. 63-64.

mayor poder en América del Norte. Para Canadá, el miedo de perder sus diversos mercados culturales y sus características nacionales en la interacción con Estados Unidos ha sido una constante, mientras que para México la pérdida de su integridad territorial en manos de su vecino del norte, acompañada por la percepción estadounidense de México como su patio trasero, ha producido un sentimiento de soberanía que ha sido definido por sus temores a Estados Unidos.

Así, la lucha por el reconocimiento es una parte integral de la soberanía —y no sólo en América del Norte—, como lo ilustra claramente el repetido intento de Rusia por ser considerado como un país europeo.⁸ El reconocimiento es un acto social que otorga a las diferencias un significado particular a la vez que constituye a un actor como sujeto. Es en este sentido, como lo señala Alexander Wendt: “la subjetividad depende de la inter-subjetividad”.⁹ Lo que creemos ser depende parcialmente de la manera en la que nos perciben los demás. Pero los agentes, como notó hace mucho tiempo Hegel, se esfuerzan por ser reconocidos, no por conceder reconocimiento, de ahí la lucha por este que, además, no es un concepto lineal. Hay al menos dos diferentes tipos de reconocimiento: negativo y positivo (o delgado y grueso). El primero implica ser reconocido como persona independiente dentro de una comunidad legal —en el caso del sistema internacional, ser reconocido como un estado soberano. Este tipo de reconocimiento es lo que formalmente vuelve iguales a los actores. El reconocimiento grueso, sin embargo, también requiere que lo que hace único al individuo (o al estado) sea considerado como valioso por sí mismo. Es este segundo tipo, el reconocimiento positivo o grueso, el que resulta especialmente relevante para el potencial proceso de construcción de una comunidad en América del Norte.

De manera significativa, algunos aspectos de la tradición liberal que han dado forma a los debates políticos en Canadá, México y Estados Unidos tocan este tema.¹⁰ Más allá de los diferentes énfasis nacionales en

⁸ Ringmar, Erik, “The Recognition Game: Soviet Russia Against the West”, *Cooperation and Conflict*, vol. 37, núm. 2, 2002, pp. 115-136.

⁹ Wendt, Alexander, “Why a World State is Inevitable?”, *European Journal of International Relations*, vol. 9, núm. 4, 2003, p. 511.

¹⁰ Como han notado Robert Earle y John Wirth, los caminos convergentes en los que las sociedades norteamericanas se han embarcado se nutren de un patrimonio liberal común. Earle, Robert L. y Wirth, John D., “Conclusion: The Search for Community”, en R.L. Earle y J.D. Wirth (eds.), *Identities in North America*, Stanford University Press, Stanford, 1995, p. 205.

materias como el rol del Estado, la comunidad y el individuo, esta postura compartida habla de la necesidad de reconocer las diferencias culturales implícitas en la creación de una comunidad norteamericana. La razón por la que afirmo que una integración más profunda de la región requeriría tratar abiertamente las diferencias nacionales es doble: primero, porque sólo cuando existe un reconocimiento recíproco es cuando emerge un sentido de identidad colectiva, y segundo, porque es sólo entonces cuando el individuo (en este caso, el Estado) siente la suficiente confianza para sumarse a un proyecto que lleve a la reconceptualización de sí mismo (en este caso, la soberanía). Por ejemplo, si el actor A sabe que sus particularidades son genuinamente reconocidas por B y C, este conocimiento probablemente tendrá el efecto de lograr que A se sienta menos amenazado por el ambiente externo y también –lo cual es más importante para mi argumento– de actualizar las potencialidades de A. Ya que A sabrá mejor cómo actuar en este ambiente más seguro, será un agente más completo.¹¹ Como Ringmar lo ha notado: “desear reconocimiento no es desear un objeto que provea de utilidad, placer o beneficio, sino desear ser un sujeto de una determinada naturaleza. El deseo de reconocimiento es lo fundamental del deseo humano”.¹²

Es por ello que los estados-nación –incluyendo aquellos que se embarcan en procesos de integración– simplemente no se despojan de su identidad; al contrario, desean que sus rasgos distintivos sean reconocidos por los otros.¹³ Como lo señala Samuel Huntington refiriéndose a los países poscomunistas, “las personas pueden aspirar a una identidad pero no ser capaces de lograrla, a menos que sean bienvenidas por aquellas que ya poseen esa identidad. El factor crucial de la postGuerra Fría para las personas del Este de Europa era si el Oeste aceptaría que se identificaran a sí mismas como parte del Oeste”.¹⁴ En el escenario norteamericano, quizás la metáfora más apropiada sería la del “mosaico” canadiense, en el

¹¹ Ulrika Möller, “Multilateral Negotiations: A Security or a Recognition Game? In Search of an Explanation for Why Key-Players Opt Out”, ensayo presentado en la Quinta Conferencia Pan-Europea de Relaciones Internacionales: Construyendo Órdenes Mundiales en La Haya, 9 de septiembre de 2004, p. 29.

¹² Erik Ringmar, *op. cit.*, p. 119.

¹³ Wendt, Alexander, *op. cit.*, p. 515.

¹⁴ Huntington, Samuel, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York, 2004, p. 23.

que, a pesar de la convergencia regional, las diferencias nacionales fueran adoptadas abiertamente.¹⁵

En este proceso, las decisiones de política exterior de los tres Estados serán cruciales. Como afirma Stephanie Golob, la política exterior provee de tres cosas a los ciudadanos de una nación: soberanía, seguridad e identidad. La soberanía dicta que el gobierno y los ciudadanos del Estado, “nosotros”, decidan las políticas; la identidad define “quiénes somos” como nación, y la seguridad protege la soberanía y la identidad de la nación. Los gobiernos deben convencer a los ciudadanos de que los proyectos regionales son consistentes con estos tres valores mediante la expansión de la definición del “nosotros”.¹⁶

Soberanía e identidad de México en su relación con Estados Unidos

Como se ha mencionado, la vida de México como país independiente ha estado profundamente influida por Estados Unidos. Pero tal influencia no se ha limitado a la pérdida territorial del país; el campo de la ideología también ha sido importante. De esta manera, por ejemplo, desde los albores de la República las nuevas y progresistas ideas políticas de Estados Unidos causaron un profundo impacto en México. El resultado fue, por supuesto, una constitución creada con base en la que fuera elaborada por los padres fundadores estadounidenses —obviamente para un contexto socio-político muy distinto. Es por esta razón que durante el Congreso Constituyente de 1823, Servando Teresa de Mier se opuso a fundamentar la Constitución mexicana en la de su vecino del norte:

La nación [advirtió] careciendo de un programa, aceptó ilusoriamente uno ya elaborado que era de manufactura norteamericana... la consecuencia ha sido que ahora todo en México tiene la marca de fábrica de ese origen.¹⁷

¹⁵ Como ha notado Ruy Sánchez, “¿es posible construir una nueva concepción de identidad que también asuma nuestra otredad natural, o naturaleza multinacional?... Nuestro reto es compartir nuestras diferencias y nuestras identidades nacionales”. En Robert L. Earle y John D. Wirth, “Introduction”, en R.L. Earle y J.D. Wirth (eds.), *op. cit.*, p. 55.

¹⁶ En Heard, Emily, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷ En Valdés-Ugalde, Francisco, “Janus and the Northern Colossus: Perceptions of the United States in the Building of the Mexican Nation”, *The Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, 1999, p. 581.

O como señalara Alexis de Tocqueville unos años después, a pesar de que México había adoptado la constitución estadounidense como modelo, “y la copió con exactitud considerable”, el problema era que los líderes mexicanos eran “incapaces de crear o introducir el espíritu y el sentido que le dan vida”.¹⁸ A partir de ese episodio, escribió Edmundo O’Gorman, “México entra al sendero de la adaptación en lugar de al camino de la libertad”.¹⁹

Así, desde su vida temprana como país independiente, México guardó sentimientos encontrados y ambivalentes con respecto a su vecino del Norte: el epítome de la democracia era también un peligro expansionista. Es por ello que la Guerra de 1846-1848 fue tan devastadora para la causa liberal. Después de que la amenaza se materializara, la percepción negativa de los Estados Unidos imperó en México. La concepción maximalista de soberanía que surgió, una que veía como interferencia en las cuestiones internas cualquier discusión acerca de asuntos internos mexicanos en el exterior, se rodeó de un profundo sentimiento anti-estadounidense. Así, a partir de finales de la década de 1840, Estados Unidos se convirtió en un peligro permanente para la seguridad de México. Sin embargo, como posteriormente sucede con cualquier elemento formativo reprimido, el rol ejemplar de Estados Unidos ha surgido reiteradamente en México. La influencia que tuvo el primero en este último, así como la afinidad entre los programas políticos de algunos grupos en ambos lados del Río Grande-Río Bravo, no pueden ser simplemente descartadas. Como afirmara Octavio Paz: “los Estados Unidos son la negación de lo que nosotros éramos en los siglos dieciséis, diecisiete y dieciocho, y de lo que, desde el siglo diecinueve, muchos entre nosotros preferiríamos ser”.²⁰ De esa manera, la identidad del Estado mexicano ha sido en gran medida formada por su interacción con su vecino del norte.

Por lo tanto, no es de sorprender que tradicionalmente México haya sido uno de los más fieles partidarios del principio de no-intervención en el hemisferio. Al respecto, es ilustradora la Doctrina Estrada de 1930, la cual sostiene que México no otorga o niega el reconocimiento a otro gobierno porque esa práctica “lastima la soberanía de las naciones” a cuyo

¹⁸ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Regnery Publishing, Washington, 2002, p. 129.

¹⁹ En Valdés-Ugalde, Francisco, *op. cit.* p. 581.

²⁰ *Ibid.*, p. 568.

régimen se está concediendo (o rehusando) el reconocimiento. Esto es, para México el reconocimiento político de otros estados es un requisito fundamental de la diplomacia internacional; aunque en términos de la tipología antes descrita se asemeja más al “delgado”, la importancia que el país le otorga tanto en sus relaciones con otros países como en la que considera que otros le deben otorgar en su trato con él, lo acercan al reconocimiento “grueso”. Así, por ejemplo, ya en 1921 –durante la búsqueda del reconocimiento de Washington al régimen posrevolucionario– el gobierno mexicano argumentaba que la “entidad moral” del “gobierno mexicano” debía ser separada de las personas que la presiden, y que en tanto hubiera “continuidad legal” de los gobiernos, el reconocimiento anterior no debía verse interrumpido.²¹ De manera análoga, décadas más tarde, luego de la revolución cubana, México no cortó relaciones diplomáticas con la isla. Además, el principio de no-intervención en la conducta de la política exterior mexicana está consagrado en la Constitución desde 1988.²² De esta forma, la política exterior ha sido fundamental para la identidad del país.

Por supuesto, la autonomía de la política exterior mexicana (respecto a la estadounidense) siempre ha sido relativa. México alcanzó un acuerdo tácito con su vecino del norte acerca del “derecho al desacuerdo” en asuntos secundarios. Como Bernardo Mabire señala: “por un largo tiempo el gobierno de México fingió en su retórica cierto radicalismo de izquierda, y el de Estados Unidos amablemente pretendió que le creía”.²³ Por ello, el presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz afirmó a Lyndon B. Johnson en 1964 que “habrá una ventaja considerable [para ambas naciones] si México es capaz de continuar demostrando su independencia política, no estando de acuerdo con Estados Unidos en cuestiones relativamente secundarias”.²⁴ Así, México se sumó decididamente a las acciones de la administración Kennedy durante la crisis de los misiles de 1962, argumentando que la presencia de misiles soviéticos en Cuba constituía “una amenaza a la paz y seguridad del hemisferio”.²⁵

²¹ U.S. Department of State, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1921. Volume II*, United States Government Printing Office, Washington, 1936, p. 419.

²² En el Artículo 89.

²³ Mabire, Bernardo, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, p. 545.

²⁴ Citado en Aguayo, Sergio, *Myths and [Mis]Perceptions. Changing U.S. Elite Visions of Mexico*, La Jolla, University of California, San Diego/COLMEX, 1998, p. 110.

²⁵ *Ibid.*, p. 111.

De esa manera, el tercermundismo de Luis Echeverría durante la década de 1970, y la política activista hacia América Central de López Portillo a finales de los setenta y principios de los ochenta, fueron tolerados por Washington. Esta independencia era una valiosa posesión que servía para legitimar domésticamente el régimen postrevolucionario. Como reconoció Jorge G. Castañeda, “el México moderno posee una virtud redentora: una política exterior propia”.²⁶ El tácito acuerdo bilateral también implicó que México estaría relativamente aislado de las presiones estadounidenses en cuestiones de derechos humanos y democracia²⁷. Como Robert Pastor ha sugerido, “no hay país en el mundo que sea más sensible que México a los esfuerzos de Estados Unidos por influirlo, y ningún país tan exitoso en resistir la influencia estadounidense”.²⁸

Por lo tanto, hasta mediados de la década de 1980, la política exterior de México correspondió con su modelo nacionalista de desarrollo —el de sustitución de importaciones—, el cual era considerado por algunos autores como un ancla.²⁹ Y debido a que la crisis de la deuda en 1982 volvió evidente el agotamiento de ese modelo de desarrollo, el marco de la política exterior de México también se empezó a percibir como manifiestamente inadecuado.³⁰ Fue hasta algunos años después —a medida que la administración de Carlos Salinas (1988-1994) intensificara el proceso de reforma estructural y de liberalización comercial iniciado por Miguel de la Madrid— que, la política exterior mexicana comenzó a cambiar de manera más pronunciada. El factor principal fue, evidentemente, Estados Unidos. Por lo tanto, Salinas decidió en 1990 negociar un tratado de libre comercio con ese país.³¹ Su administración consideró que México no tenía más opción que establecer una relación más cercana con su vecino del norte.³² Como

²⁶ Castañeda, Jorge G., “Salinas’s International Relations Gamble”, *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 2, 1990, p. 407.

²⁷ Serrano, Mónica, “La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas”, *Foro Internacional*, vol. 35, núm. 1-2, 1996, p. 446.

²⁸ Pastor, Robert y Castañeda, Jorge G., *Limits to Friendship: The United States and Mexico*, Vintage Books, Nueva York, 1989, p. 10.

²⁹ Chabat, Jorge, “Mexico’s Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence”, en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1997, p. 35.

³⁰ Véase Garza Elizondo, Humberto, “Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, 1994, pp. 534-544.

³¹ La propuesta original de México no incluía a Canadá.

³² Véase Mabire, Bernardo, *op. cit.*

ha observado Susan Kaufman: “este cambio en la estrategia de desarrollo ha llevado a México a enfatizar las oportunidades inherentes de una relación más cercana con Estados Unidos, en lugar de exagerar los costos potenciales”.³³

Por consiguiente, la naturaleza de la política exterior de México tomó un nuevo giro a principios de 1990. Jorge Chabat afirma que la decisión de Salinas de incluir el desarrollo económico como un objetivo explícito de la política exterior constituía en sí “una redefinición radical del entendimiento tradicional de México de la soberanía nacional, que tradicionalmente sólo había tenido un eje doméstico”.³⁴ Esta reconceptualización forma parte de lo que él llama “la ‘economización’ de la política exterior”.³⁵ Castañeda coincide:

no es una exageración afirmar que el presidente Carlos Salinas de Gortari ha reducido las relaciones internacionales de México a relaciones económicas internacionales, y que éstas, a su vez, se han reducido casi completamente a la dimensión estadounidense.³⁶

La economización de las relaciones de México con Estados Unidos, o mejor dicho, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se convirtió en la “nueva gran estrategia” mexicana de la posGuerra Fría.³⁷ Dadas las circunstancias, este hecho no resultó ser inesperado. Como ha observado Castañeda:

no tenía sentido, por un lado, poner todos los huevos de México en una canasta (a saber, aquella que contenía financiamiento externo, seguridad en los negocios y el apoyo estadounidense) y entonces proceder a quejarse y discutir con los dueños de la canasta.³⁸

³³ Kaufman, Susan, “U.S.-Mexico Relations: An Optimistic View”, *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 2, 1990, p. 424.

³⁴ Chabat, Jorge, *op. cit.*, p. 37.

³⁵ Chabat, Jorge, “Mexico’s Foreign Policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with the United States”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 4, 1991, p. 2.

³⁶ Castañeda, Jorge G., *op. cit.*, p. 408.

³⁷ Mares, David R., “Strategic Interests in the U.S.-Mexican Relationship”, en John Bailey y Sergio Aguayo Quezada (eds.), *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations beyond the Cold War*, La Jolla, University of California, San Diego, 1996, p. 36.

³⁸ Castañeda, Jorge G., *op. cit.*, p. 410.

Así, durante la administración de Salinas, la finalidad de la política exterior de México era establecer lazos aún más cercanos con Estados Unidos.³⁹ Ya se habían esfumado los esfuerzos mexicanos de principios de los ochenta por actuar como un poder independiente de medianas dimensiones. Como nota Humberto Garza Elizondo, “muy pocas cosas cambiaron más durante el sexenio de Salinas que la política exterior”.⁴⁰ Los asuntos económicos vinieron a ocupar el lugar principal en la relación de México con su vecino, tal como lo evidenció el reemplazo de la Secretaría de Relaciones Exteriores por la de Comercio en la conducción de las relaciones bilaterales.⁴¹

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) el tenor de la política exterior hacia Estados Unidos continuó sin mayores cambios; en este ámbito se siguió privilegiando la vertiente económica –máxime por el impacto que causó el rescate financiero estadounidense de 1995. Durante el “gobierno de la alternancia” de Vicente Fox (2000-2006) se trató de ampliar el componente social de la relación trilateral –especialmente el de la relación con Estados Unidos– mediante el TLCAN-Plus. El proyecto incluía mayor movilidad laboral y fondos de convergencia para las áreas menos desarrolladas, fundamentalmente para el sur de México. Por una serie de razones, entre las que destaca la obsesión por la seguridad fronteriza que los atentados del 11 de Septiembre del 2001 causaron en el gobierno estadounidense, el TLCAN-Plus naufragó. La agenda logró ampliarse nuevamente de manera marginal con el establecimiento –en marzo de 2005– de la ya mencionada Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), mecanismo que no sobrevivió a la partida del presidente estadounidense George W. Bush en 2009.

La cooperación en materia de seguridad como posible pilar del regionalismo en América del Norte

³⁹ Mabire, Bernardo, *op. cit.*, p. 545.

⁴⁰ Garza Elizondo, Humberto, *op. cit.*, p. 536.

⁴¹ Chabat, Jorge, *op. cit.*, 1991, pp. 2-5.

Lo que se prefigura como un entramado más estable para la cooperación en materia de seguridad, fundamentalmente en la relación con Estados Unidos pero también en menor medida con Canadá, comenzó a consolidarse en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Como lo señaló un alto mando militar estadounidense quien participó en el seminario trilateral que dio origen a esta publicación, con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia se dio un “cambio de paradigma” en lo concerniente a la cooperación en temas de seguridad. Al hacer de la lucha contra el crimen organizado su política emblemática, el presidente mexicano se vio precisado a plantear un nuevo esquema de cooperación con Washington, mismo que se plasmó en la Iniciativa Mérida anunciada en octubre de 2007. Se trata, según John Feeley, número dos de la embajada de Estados Unidos en México, de llegar a un nivel de cooperación en la lucha contra el crimen organizado que vaya “más allá de la soberanía”.⁴² El nuevo marco ha dado lugar a la cooperación bilateral en otras áreas, tales como la reforma del sistema judicial, la creciente comunicación entre los cuerpos castrenses de los dos países (es de notar que tanto el Ejército como la Armada de México tienen representantes en el Comando Norte de Estados Unidos (NORTHCOM, por sus siglas en inglés) entidad a la que se mostraron renuentes a considerar como interlocutora luego de su creación en 2002), y la también creciente colaboración en el sector de inteligencia. Como lo señaló un funcionario mexicano de inteligencia presente en la misma ocasión: “lo más importante [de la Iniciativa Mérida] ha sido la generación de confianza entre las agencias de inteligencia de los dos gobiernos”.

De manera significativa, el mismo mando militar observó algo que en el contexto regional norteamericano de alguna manera sugiere una especie de reconocimiento “grueso” hacia su vecino del sur: “el primer principio que observamos –y el más importante– en esta lucha conjunta (contra el crimen organizado) es el respeto por la soberanía mexicana”.⁴³ Señaló que la frase anterior sugiere una especie de reconocimiento grueso –a las particularidades de México como contraparte– porque en la amplia exposición que el oficial hizo sobre la cooperación militar que su país lleva a cabo con Canadá, no hizo mención alguna del respeto a la soberanía canadiense. Lo anterior no quiere por supuesto decir que ese no sea un tema

⁴² Feeley, John D., entrevista con el autor, ciudad de México, 19 de abril de 2010.

⁴³ No se cita el nombre porque el seminario se llevó a cabo bajo las reglas de Chatham House.

relevante entre esos dos países; lo que indica es que el simple hecho de que se dé por sentado en aquel caso y no en el que involucra a México denota que Washington ha tomado nota de que la cooperación con su vecino del sur se da con base en parámetros de alguna manera impuestos por este último. Así pues, la mayor colaboración en un ámbito sensible para los dos países puede contribuir a sentar las bases para la colaboración en otras áreas, y para un mejor entendimiento, más cercano al que existe entre Ottawa y Washington, entre los dos países.⁴⁴

A casi dos décadas de la entrada en vigor del TLCAN, es claro que la integración económica no es el principal reto en América del Norte. La cuestión más interesante ahora es cómo cristalizar el proceso de regionalismo; esto es, cómo crear instituciones (formales o no) orientadas a resolver problemas de carácter colectivo en diversos ámbitos, desde el ambiental hasta el migratorio y el de seguridad, pasando por la disparidad económica entre México y sus dos socios. En esta era globalizada, el contexto norteamericano podría ser un laboratorio interesante para descubrir la manera en que un reconocimiento más pleno entre los desiguales socios regionales puede afectar la concepción y la práctica de uno de los principios cardinales del sistema internacional: la soberanía.

⁴⁴ Con esto no sugiero que la estrategia actual contra el crimen organizado, la cual deriva en buena medida de la política prohibicionista contra las drogas, sea la adecuada. Simplemente señalo que este ejercicio conjunto pudiera constituirse en el primer paso significativo en la cuesta arriba que sin duda ha sido la obtención de un nivel satisfactorio de reconocimiento estadounidense.

Capítulo V
Prioridades y estrategias de la seguridad pública y
la cooperación en América del Norte

Perspectivas canadienses sobre la cooperación en América del Norte: prioridades y estrategias de seguridad pública

Barbara Motzney

Directora General de Política Fronteriza y Asuntos Internacionales del Ministerio de Seguridad Pública de Canadá

En numerosas comunidades de nuestros países, la seguridad es evidentemente un tema clave de interés público. Así pues, mantener un diálogo sobre la cooperación trilateral para la seguridad en América del Norte con vistas a establecer una posible colaboración, constituye una excelente oportunidad para conocer mejor las estrategias respectivas de nuestros países.

Canadá, México y Estados Unidos comparten una misma visión de mejorar la seguridad de América del Norte, así como el objetivo final de asegurar la seguridad y protección de nuestros ciudadanos. Trabajando concertadamente, podemos comprender mejor las amenazas que pesan sobre nuestro propio país, las amenazas en la región y las amenazas de mayor alcance que afectan a nuestro hemisferio. Este mejor conocimiento nos permite establecer prioridades en el uso de nuestros recursos de seguridad pública, para centrar nuestros esfuerzos en actividades conjuntas que respondan a esas amenazas.

La cooperación tiene lugar en todos los niveles. Así, abarca desde la coordinación operativa entre nuestras fuerzas policiales y funcionarios fronterizos, hasta reuniones de alto nivel entre nuestros jefes de Estado y de gobierno, así como ministros, pasando por la asistencia técnica. A menudo, las reuniones de jefes de estado, de gobierno y de ministros, marcan la pauta para nuestra cooperación en materia de seguridad. Y debo decir que, con frecuencia, México lleva la iniciativa en nuestro continente a la hora de convocar reuniones de alto nivel en este ámbito. Permítanme mencionar tres importantes ejemplos recientes:

En 2003, la Organización de los Estados Americanos (OEA), un foro integrado por ministros de relaciones exteriores y delegados de alto nivel de treinta y cuatro países, se reunió en México y adoptó la Declaración

sobre Seguridad en las Américas, que afirmaba nuestros valores comunes y sentaba las bases para una cooperación destinada a hacer frente a las amenazas a la seguridad en la región.

Varios años después, en 2008 en México, la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, conocida también como MISPA, reafirmó su determinación con la adopción de un “Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas”. Este acuerdo identificó áreas específicas de atención tales como la gestión de la seguridad pública, la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad, la gestión de la policía, la participación ciudadana y comunitaria y la cooperación internacional.

En el año 2010, los ministros y altos funcionarios de las Américas, se reunieron de nuevo en México para participar en la Reunión Ministerial sobre Delincuencia Organizada Transnacional y Seguridad de los Migrantes, en la que los funcionarios acordaron trabajar juntos en una serie de ámbitos para abordar la delincuencia transnacional y la seguridad de los migrantes, y convinieron en dar seguimiento a estas responsabilidades.

Estas declaraciones son importantes para elaborar nuestra visión común y orientar nuestras acciones. Entonces, ¿cómo participa Canadá?

Quisiera presentarles brevemente a los organismos que integran la Cartera de Seguridad Pública, la que abarca una serie de organismos que contribuyen directamente a nuestra protección y seguridad nacional e internacional. En el centro de ella se sitúa el Ministerio de Seguridad Pública, en el que trabajo, que coordina las actividades de la Cartera y asesora a nuestro Ministro. Los organismos clave de la Cartera son:

- La Real Policía Montada de Canadá (nuestro servicio policial nacional).
- La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (nuestro organismo de gestión fronteriza integrada).
- El Servicio Correccional de Canadá (que administra las penas impuestas por los tribunales a los delincuentes condenados a dos o más años de prisión, gestiona instituciones con distintos niveles de seguridad y supervisa a los delincuentes en libertad condicional).
- El Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (nuestro organismo nacional de inteligencia, que asesora al gobierno sobre temas de seguridad nacional).

Aunque el mandato de los organismos que integran nuestra Cartera es de alcance nacional, para responder a los desafíos de seguridad transnacional, que repercuten en la seguridad de nuestros ciudadanos, se necesita un compromiso y la cooperación internacionales.

Por ejemplo, con el fin de apoyar la mejora de la seguridad pública en México, la Real Policía Montada de Canadá (RPMC) está trabajando con Estados Unidos y México para capacitar a los reclutas de la Policía Federal de México, en materia de aplicación de la ley. Estas iniciativas de capacitación dotan a los nuevos reclutas de las herramientas que necesitan para desempeñar con eficacia su trabajo policial, contribuyendo al mismo tiempo a fomentar las relaciones y confianza entre las fuerzas del orden público de nuestros tres países. La RPMC también imparte distintos tipos de capacitación policial a la policía mexicana tanto en el Colegio Canadiense de Policía en Canadá como en México, más recientemente en febrero de 2011.

La capacitación ofrecida por la RPMC en colaboración con Estados Unidos y otros socios, tiene que ver también con otros temas principales que se discuten en esta mesa redonda tales como el narcotráfico, el tráfico de personas, el lavado de dinero y la seguridad fronteriza, que están estrechamente relacionados con la seguridad pública y representan también áreas primordiales de interés para Canadá.

Quisiera subrayar algunas de las iniciativas que ha establecido Canadá para responder a los retos de seguridad a los que nos enfrentamos en nuestro hemisferio.

El narcotráfico

La primera iniciativa que quiero mencionar es la Estrategia Nacional Antidrogas de Canadá, que aborda tanto las cuestiones de oferta como de demanda y centra sus esfuerzos en la prevención y el acceso al tratamiento para los drogadictos, al mismo tiempo que responde con dureza a los traficantes y productores de drogas que ponen en peligro la seguridad de nuestros jóvenes y nuestras comunidades. La estrategia comprende tres planes de acción: el Plan de Acción sobre la Prevención (cuyo objetivo es prevenir el consumo de drogas ilícitas); el Plan de Acción sobre el Tratamiento (cuyo

objetivo es tratar a los drogadictos), y el Plan de Acción sobre la Aplicación de la Ley (cuyo objetivo es combatir la producción y distribución de drogas ilícitas).

En 2009 se puso en marcha la Iniciativa sobre las Drogas Sintéticas para responder a las inquietudes compartidas en todo el mundo, relacionadas con las drogas sintéticas y las tendencias que identificaban a Canadá como uno de los países de origen de MDMA (éxtasis) y metanfetamina.

La iniciativa moviliza recursos de la Estrategia Nacional Antidrogas, para combatir específicamente la industria de las drogas sintéticas ilícitas y representa un enfoque centrado en prevenir la importación, exportación y distribución ilícitas de drogas sintéticas, así como el desvío de precursores químicos por grupos de la delincuencia organizada. Esta es la primera estrategia de nuestro gobierno centrada en una única clase de drogas. La estrategia, que reconoce el carácter transnacional del desafío, incluye también actividades de desarrollo de capacidades en América Latina y el Caribe, regiones en las que la RPMC ha celebrado numerosos talleres sobre técnicas de investigación sobre las drogas y las drogas sintéticas desde 2009, incluido México.

Tráfico de personas

Con relación al problema del tráfico de personas, Canadá ha centrado sus esfuerzos en prevenir el tráfico, proteger a las víctimas, perseguir a los delincuentes y establecer relaciones de cooperación que faciliten la intercepción, tanto en Canadá como en otros países de la comunidad internacional. Nuestras fuerzas policiales nacionales han realizado grandes progresos en la capacitación y sensibilización acerca del tráfico de personas entre los agentes policiales y judiciales, fronterizos y de inmigración, con el fin de prepararlos mejor para identificar los casos sospechosos y responder adecuadamente a las necesidades de las víctimas. Hasta la fecha, más de 34 mil funcionarios de primera línea y judiciales, así como representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, han participado en estas sesiones integradas de sensibilización.

Además, Canadá ha ampliado su ámbito de actuación para establecer alianzas de cooperación con organizaciones no gubernamentales

y sensibilizar sobre el tráfico de personas a los miembros de esas organizaciones y al público, de forma más general, en comunidades de todo Canadá. Iniciativas tales como las sesiones integradas de sensibilización y una alianza de cooperación con la asociación canadiense de lucha contra la delincuencia *Canadian Crime Stoppers Association*, para poner en marcha una campaña nacional en los medios de comunicación sobre el tráfico de personas, demuestran nuestro compromiso con la lucha contra el tráfico de personas.

El lavado de dinero

Otra amenaza transnacional que afecta a los ciudadanos de nuestros tres países es el lavado de dinero. Para combatir esta actividad delictiva, en Canadá hemos elaborado un Régimen de Lucha contra el Lavado de Dinero y una Estrategia de Lucha contra el Financiamiento del Terrorismo. En los últimos diez años este programa ha madurado, y en la actualidad contribuyen al mismo y a sus actividades, una amplia gama de órganos federales, provinciales municipales, de reglamentación y de aplicación de la ley, además del sector privado. Los actores comparten obligaciones en el marco de la Ley sobre el Blanqueo del Producto del Delito (lavado de dinero) y Financiación de Actividades Terroristas, que establece la base legislativa para el régimen canadiense de lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Ofrece herramientas esenciales para ayudar a detectar, impedir y prevenir el lavado de dinero y la financiación de actividades terroristas.

La seguridad fronteriza

Y por último, otro elemento clave pertinente para la seguridad de América del Norte, son nuestras fronteras. Trabajar en cooperación nos permite combatir la delincuencia transfronteriza y sus repercusiones en la protección y la seguridad de nuestros ciudadanos, facilitando al mismo tiempo la circulación legítima de personas y bienes, que es fundamental para todas nuestras economías. No obstante, la delincuencia transnacional no

empieza ni termina en la frontera, y por consiguiente, mi ministerio se ha comprometido con México y con Estados Unidos en la cuestión de la seguridad fronteriza.

Por ejemplo, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ASFC) está trabajando para fortalecer su compromiso con México en varias áreas relacionadas con la gestión integrada de las fronteras. A través de su red internacional, la ASFC presta apoyo a las aerolíneas y las autoridades mexicanas, en su lucha para combatir la migración irregular ofreciendo asesoría y capacitación sobre los requisitos e integridad de la documentación. Asimismo, la ASFC colabora activamente con la Administración General de Aduanas en la elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de capacidades. La ASFC examina actualmente las opciones para ampliar su cooperación con instituciones mexicanas responsables de la gestión fronteriza.

Con respecto a la frontera de Canadá con Estados Unidos, el modelo de Equipo Integrado de Policía de Frontera ha demostrado ser una herramienta eficaz y constituye la piedra angular de la cooperación transfronteriza, en el ámbito de la aplicación de la ley entre Canadá y Estados Unidos.

Los Equipos Integrados de Policía de Frontera, conocidos también como IBETS (por su sigla en inglés), surgieron en 1996, cuando los organismos de aplicación de la ley de Columbia Británica y el estado de Washington empezaron a trabajar juntos en la lucha contra las actividades de la delincuencia transfronteriza y fueron adoptados formalmente en 2001. Estos equipos están integrados por miembros de organismos policiales y judiciales de Canadá y Estados Unidos. Entre los participantes canadienses figuran la Real Policía Montada de Canadá y la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, mientras que por parte de Estados Unidos participan la agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) y el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos. Los Equipos Integrados de Policía de Frontera (IBETS) operan actualmente en veinticuatro puestos fronterizos estratégicos y reúnen recursos de inteligencia tanto de Canadá como de Estados Unidos en cuatro lugares. Los IBETS están mejor preparados para identificar, investigar e impedir el paso de personas y organizaciones que representen una amenaza para la

seguridad nacional de cada país respectivo o que participen en actividades de delincuencia organizada entre los puertos de entrada. Son también importantes las alianzas de cooperación que se han establecido con otros organismos de aplicación de las leyes federales, municipales, provinciales, estatales y de las primeras naciones.

Otro ejemplo de operación fronteriza lo constituyen las Operaciones Integradas Transfronterizas de Aplicación de la Ley, conocidas también como operaciones *shiprider*. El concepto *shiprider* representa un nuevo enfoque de aplicación conjunta de la ley entre Canadá y Estados Unidos en la frontera y responde a la naturaleza y métodos cambiantes de los grupos de delincuencia transnacional. Cuando el parlamento de Canadá apruebe la legislación que habilite el Acuerdo Marco del proyecto *shiprider*, nuestros países regularizarán las operaciones que permitirán a agentes de aplicación de la ley especialmente designados y formados de Canadá y de Estados Unidos trabajar juntos en embarcaciones marítimas para hacer cumplir la ley a ambos lados de la frontera internacional. De este modo, esos agentes podrán desplazarse fácilmente por la frontera entre los dos países para poner freno a la delincuencia transfronteriza en las vías navegables comunes.

Observaciones finales

Para concluir, creo que nuestra visión común de una América del Norte más segura representa nuestro punto de partida, esto es, *¿de dónde venimos?* Constituye la base común sobre la que construimos nuestros esfuerzos de cooperación. Las actuales iniciativas de cooperación, tanto a escala bilateral como trilateral, representan nuestra posición actual, esto es, *¿dónde nos encontramos?* Por último, la oportunidad que nos ofrece esta obra colectiva de debatir nuestras respectivas estrategias y programas de seguridad nos permite identificar distintas perspectivas, lo cual es importante no sólo para evitar ámbitos de duplicación y detectar posibles lagunas, sino que además es necesario para determinar *¿a dónde queremos ir?*

Una de las piedras angulares para el éxito de nuestra cooperación, ya sea en el presente o en el futuro, es la coordinación constante de nues-

tras actividades, sobre todo, la que tiene importancia de asegurar una buena comunicación entre los distintos organismos responsables de la protección y la seguridad en nuestro respectivo país, y de forma conjunta, como socios de América del Norte.

Proyectos, programas y acciones de prevención social de la violencia y la participación ciudadana

Juan Miguel Alcántara Soria*

Secretario Ejecutivo del Secretariado Nacional de Seguridad Pública, de la Secretaría de Gobernación

Para presentar el tema de las prioridades y estrategias de la seguridad pública y la cooperación mexicana en América del Norte, quiero referirme en primer lugar a la reforma que se hizo en el texto constitucional en el año 2008, en beneficio, sobre todo, de los participantes de Canadá y de Estados Unidos, que es la reforma probablemente de más amplio calado que se ha hecho desde la vigencia de la Constitución de 1917, porque con ella estamos dejando atrás el viejo Sistema de Justicia Penal Mixto para entrar al Sistema de Justicia Penal adversarial, acusatorio, oral, con justicia alternativa del Poder Judicial.

Y en esa reforma se definió que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, del Distrito Federal, de los estados y los municipios.

Por lo tanto, aquí se establece una de las primeras estrategias: la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad pública. Aquí tenemos el primer reto. No todos los ámbitos gubernamentales, ya sean municipales o estatales, han asumido la parte de corresponsabilidad que les corresponde en materia de seguridad pública y éste es uno de los aspectos centrales de este documento. Por otro lado, en esa reforma constitucional por primera vez también se estableció que la seguridad comprende la prevención de la violencia y de los delitos.

Este es un segundo eje estratégico de la política pública del país a la que tampoco le habíamos dado el énfasis, la relevancia que tiene la prevención social de la violencia y el delito, y ya con la conformación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, dentro del Sistema Nacional –al cual me referiré en un momento– podemos encontrar

* Actualmente es presidente del Consejo de Administración del Centro de Estudios y Análisis para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Sociedad Civil.

un segundo eje estratégico ya planteado, conforme a la reforma del año 2008.

Este otro desafío comprende la seguridad, el tema de la investigación y la persecución para hacer efectiva esa prevención, así como las sanciones y por supuesto tiene que implicar la readaptación social de quienes han cumplido con las sentencias correspondientes. Vamos viendo los cuatro ejes estratégicos sobre los cuales descansa la seguridad pública del país en esta visión de sistema.

Primero, estamos hablando de la corresponsabilidad de tres órdenes de gobierno, y de los propios poderes públicos en temas de seguridad pública. En segundo lugar, la prevención social de la violencia y la delincuencia, poniendo especial énfasis en el ámbito municipal, donde vamos a concentrar en este momento los esfuerzos de prevención social. En tercer lugar, tendríamos que reconocer que para la prevención social es fundamental y estratégico hacerlo con la participación ciudadana; este es un componente fundamental. Finalmente hablaremos del fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad pública.

En México tenemos fuerzas, pero también debilidades de esas instituciones. Qué duda cabe que en los ministerios públicos, los peritos, el personal custodio de los centros penitenciarios, pero sobre todo las policías de nuestro país, particularmente las del ámbito municipal y las del ámbito estatal, tienen debilidades que tenemos que enfrentar para que puedan ser corresponsables y eficientes en los temas de seguridad.

La propia Constitución nos marca cuáles son algunos de los componentes que definen esta corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y en el texto constitucional se establece que habrá una ley general, la que rige al Sistema Nacional de Seguridad Pública, que deberá comprender, entre otros, los siguientes aspectos.

En primer lugar, se debe regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de todo el personal que integran las instituciones de seguridad pública, incluyendo los de procuración de justicia.

Estos lineamientos, estas directrices ya están promulgadas; son parte de lo que en el sistema general se ha normado, y así se han creado modelos de desarrollo policial y ministerial; se está estableciendo el servicio de carrera para estos tres órdenes de gobierno, con pasos muy incipientes,

todavía insuficientes y estamos buscando crear policías acreditables. Esto tiene que ver, por supuesto, con uno de los cuatro ejes estratégicos a los que me referí anteriormente, con el fortalecimiento de las instituciones.

Si no tenemos ministerios públicos, peritos, custodios y sobre todo policías que obedezcan a un servicio de carrera que ya está exigido en la Ley general para todos, si no tenemos policías evaluados para ingresar y para permanecer en instituciones, por consecuencia no vamos a tener las fortalezas que desde esta perspectiva necesitamos.

Otro de los elementos que establece la propia Constitución es instaurar bases de datos criminalísticas y de personal, y por supuesto, hacer las evaluaciones obligatorias con objeto de que la política pública tenga elementos confiables por un lado y exista la investigación científica del delito basada en el análisis de dicha información, por el otro.

Formular políticas públicas para prevenir la comisión de delitos también está exigido en la Constitución, que sirvan como bases normativas que soportan a este Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 2011, por primera vez en la historia del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, se etiquetó el 10 por ciento del subsidio que la federación traslada a los municipios, para que ese recurso se dedique única y exclusivamente a financiar programas de prevención social de la violencia y la delincuencia, que subrayó la Cámara de Diputados, con participación ciudadana.

La sociedad tiene que involucrarse, se obtienen mayores y mejores resultados cuando la sociedad se involucra en el diseño de la política de prevención y participa en su ejecución y sobre todo, la evalúa. De lo que se trata es de generar programas con sus presupuestos que ayuden a rehacer el tejido social y a promover la cohesión social y comunitaria. Por otro lado, la Constitución exige la participación de la comunidad en la evaluación de las políticas de prevención y de las instituciones de seguridad pública.

Asimismo, es importante señalar que estamos trabajando en la conformación de 32 observatorios ciudadanos, uno por cada entidad federativa del país y cerca de 86 observatorios municipales en este primer año en el ámbito municipal, que desde la ciudadanía con protocolos, con modelos debidamente establecidos, puedan observar el trabajo que los operadores de la seguridad pública están haciendo en México.

En el tema de los fondos de ayuda federal, como lo mencionaba, administramos tres bolsas a través del secretario ejecutivo.

En primer lugar, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas, que por primera vez en 2011 ya tiene variables que premian a quien está haciendo mejor las cosas y castigan –por ejemplo– a los que no han avanzado en materia de evaluaciones, de control de confianza o incluso el subejercicio.

Otro de los problemas que tenemos en el país es que no se ejercen los recursos públicos para seguridad pública con la oportunidad que se necesita. Esta es una tarea de ir alineando los recursos públicos a una estrategia nacional.

Por otro lado, me quiero referir de manera particular al Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, porque estamos encontrando que es, desde este ámbito, desde esta perspectiva, donde hay más oportunidades de cooperación con América del Norte.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública del país ha construido a lo largo de los últimos 15 años, tres centros nacionales que son las instancias técnicas y de apoyo que permiten la toma de decisiones de carácter político. Los tres centros nacionales son: el Nacional de Información, que naturalmente es el responsable de administrar las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Luego está el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, que es a través del cual se alinea la conformación y la operación o funcionamiento de todos los centros, tanto federales como estatales, de Certificación y Acreditación que hay en el país. Es a través del Centro Nacional como se va definiendo cómo deben hacerse las evaluaciones de control de confianza para todos los operadores municipales, estatales y federales que integran a las instituciones de seguridad pública.

Estamos hablando de un proceso que marcó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para evaluar –a más tardar en enero del 2013– a cerca de 650 mil servidores públicos quienes deben someterse a este procedimiento.

Y finalmente está el Centro Nacional de Prevención del Delito y de Participación Ciudadana, que apenas se conformó en el segundo semestre del año 2010 y ya emitió los lineamientos y directrices en materia de prevención social de la violencia y delincuencia con participación ciudadana.

Ya se han publicado en el *Diario Oficial de la Federación* los lineamientos sobre los cuales el ámbito municipal y el ámbito estatal, deben hacer sus trabajos y definir sus políticas públicas en materia de prevención social y participación ciudadana. Esta es la manera como estamos buscando cambiar el paradigma, de dejar atrás la visión de la seguridad pública entendida sólo como represión y contención, poniendo énfasis en la cohesión, para ir a un nuevo paradigma que es el de la construcción de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana naturalmente es una construcción que exige, que implica, la participación de la comunidad, de la sociedad en la prevención de la violencia; busca por supuesto la cohesión de la sociedad, reconstruir el tejido social, y naturalmente, prevenir las violencias.

Esta visión fortalece la cohesión, incrementa las capacidades de las personas y de las comunidades para hacer frente a contextos adversos, promueve la corresponsabilidad, que es otro de los cuatro ejes —a los que ya me he referido— entre autoridades y ciudadanos; mejora la confianza entre los ciudadanos y las autoridades y reduce riesgos e impactos negativos.

Los principios básicos de la política de prevención son: una política integral, social y comunitaria; una dimensión territorial acotada y focalizada, además de articulada y transversal.

Esta visión de seguridad ciudadana es parte, incluso, de lo que el presidente Felipe Calderón presentó como iniciativa de reforma constitucional al Senado de la República en octubre del 2010 para, ante la dispersión de cuerpos policiales, ante la asimetría de fuerzas y debilidades entre policías municipales y policías estatales, se atendiera un reclamo de los gobernadores y gobernadoras —en su momento— del país, y establecer así un mando único policial en los estados.

Esta iniciativa de reforma constitucional apenas se está discutiendo en el Senado, pero hay un tema relevante, a propósito del cambio de paradigma: en esa iniciativa se propone definir, los fines de la seguridad pública, no sólo en la ley general, sino en la Constitución.

Se entienden por fines de la seguridad pública no sólo la preservación del orden y la paz públicos, como se ha entendido tradicionalmente en México, sino la preservación de la integridad de las personas, sus libertades, sus derechos, sus patrimonios; en fin, todo lo que tiene que ver con la seguridad ciudadana.

Las características de este cambio de paradigma es que son las y los ciudadanos el eje de la acción de la política pública de seguridad, el énfasis se pone en la prevención y no en la represión y la participación ciudadana se vuelve fundamental. Los Lineamientos para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia ofrecen esta nueva visión y privilegian la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno, además de la cooperación internacional.

Dentro de esta visión de cambio de paradigmas, se está conformando una Red de Municipios por la Seguridad y la Convivencia. En agosto de 2010, 76 alcaldes y alcaldesas firmaron un documento con 26 acuerdos, todos referidos a promover la seguridad ciudadana y la convivencia desde todos los ámbitos municipales. Ahora estamos trabajando junto con los representantes municipales para ir ampliando esta red.

Hay por supuesto fondos y subsidios para este tema que se están administrando, incluso algunos de carácter internacional. Estamos abriendo un fondo para que organizaciones de la sociedad civil puedan recibir financiamiento para que realicen proyectos, programas, y acciones de prevención social de la violencia a través de la participación ciudadana.

En breve se anunciarán los proyectos de organizaciones ciudadanas que solicitaron participar en este tipo de acciones y que merecen este financiamiento; las solicitudes provinieron de todas partes del territorio mexicano.

Por supuesto estamos trabajando con jóvenes y con observatorios ciudadanos y me referiré rápidamente a las negociaciones que ya hemos tenido con Canadá. Estamos elaborando un manual para planes municipales de prevención de la violencia y de la delincuencia, con participación ciudadana.

Se nos está apoyando en una metodología para la formulación de los mismos. Ya se celebró un seminario sobre las mejores prácticas canadienses, destinadas a la juventud y a las pandillas, también se busca conocer experiencias y las lecciones aprendidas de las prácticas exitosas del gobierno de Canadá en los ámbitos nacional y local en México.

Por lo que corresponde a la Iniciativa Mérida, la relación está basada en cuatro pilares; estamos buscando impactar en la definición del cuarto pilar, que tiene que ver con el tema de construir comunidades fuertes.

En este tema, a propósito del trabajo que desarrollamos con varias organizaciones de la sociedad civil, estamos realizando esfuerzos para financiar a organizaciones que vayan a revisar los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las 32 entidades federativas con apoyo de la Iniciativa Mérida.

Para finalizar dejo un último tema: la estrategia interregional de prevención social que hemos definido en el contexto de flujos migratorios, ante los problemas que presenta la migración irregular que cruza nuestro país desde la frontera sur en Chiapas, Tabasco y Campeche, para ir hacia la frontera norte; definimos ya una estrategia que permite desde el ámbito de competencias del Centro Nacional de Prevención, esto es con énfasis en la prevención social, atender el contexto de los flujos migratorios.

En suma, apuntamos que las líneas de la estrategia son: la protección y asistencia humanitaria, la elaboración de un modelo piloto de prevención social y campañas de sensibilización, las cuales aterrizaremos en estados y municipios que están dentro de las rutas de migración.

Estos son algunos de los elementos que el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública aporta a esta obra.

La lucha por la seguridad pública en México

Monte Alejandro Rubido García*

Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana
de la Secretaría de Seguridad Pública

Desde el inicio de su administración, el presidente Felipe Calderón emprendió una intensa lucha por la seguridad, conduciendo al gobierno federal por el camino del fortalecimiento, y la construcción de instituciones, necesarias para abatir los índices delictivos y recuperar la seguridad de los mexicanos. A manera de contexto, vale la pena señalar brevemente las causas que han llevado a nuestro país a la situación en la que ahora se encuentra:

- a) El consumo de drogas en Estados Unidos se incrementa paulatinamente y ha derivado en un mayor uso de drogas sintéticas, lo que ha generado que se queden en nuestro país cantidades considerables de cocaína que buscan mercado.
- b) El perfil y la conducta de los criminales se ha modificado; se conducen ahora de manera intrusiva y desafiante. Para mantener su “negocio” recurren a la violencia extrema y se diversifica el tipo de delitos que cometen transformándose plenamente en crimen organizado.
- c) En 2004, el Congreso de Estados Unidos no ratificó la legislación que prohíbe la venta de armas de alto poder a los ciudadanos. En virtud de ello, a través de intermediarios, las bandas delincuenciales cuentan con acceso, prácticamente ilimitado, a las armas dado que no existen restricciones para su venta en aquel país, fuente mayoritaria para la adquisición de su armamento.
- d) La disminución de oportunidades educativas, laborales y de esparcimiento para un sector importante de la juventud –particularmente

* Actualmente ocupa el cargo de Secretario General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

en estados con altos niveles de marginación— ha generado un deterioro en nuestras comunidades que, en ciertas zonas del país, ha producido un profundo desgarramiento del tejido social.

Para atender las causas mencionadas, los esfuerzos del gobierno federal en materia de seguridad pública se centran en cinco componentes:

1. El alineamiento de las capacidades del Estado mexicano mediante la realización de operativos conjuntos en los que participan cuerpos federales (Ejército, Marina, Policía Federal, Procuraduría General de la República) y agrupaciones locales.
2. El escalamiento de las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas de seguridad pública y procuración de justicia del Estado, que incluye a la nueva Policía Federal y la consolidación de Plataforma México, la renovación de la Procuraduría General de la República (PGR) y el fortalecimiento de las fuerzas armadas.
3. La adecuación del marco legal institucional que permita la acción regulada de las fuerzas del Estado.
4. La aplicación de una política activa de prevención del delito que contempla acciones precisas en las escuelas, los espacios públicos y la prevención de adicciones. A la fecha se cuenta con más de 25 mil planteles educativos de los niveles básico y medio integrados en el programa Escuela Segura, bajo la responsabilidad y coordinación de la Secretaría de Educación Pública. Alrededor de 2,700 espacios públicos han sido recuperados para las comunidades, restringiendo así las áreas que habían sido ocupadas por las bandas delincuenciales. El programa Recuperación de Espacios Públicos se encuentra bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social. Más de 307 centros de atención temprana a las adicciones denominados Nueva Vida construidos por la Secretaría de Salud. Es importante señalar que estas unidades no se dedican a la rehabilitación de los adictos, sino que son instancias de apoyo para jóvenes que se inician en el consumo de drogas ilícitas y para sus familias. Además de Programas de Fomento a la Cultura de la Legalidad y Promoción de la Cultura de la Denuncia.
5. El fortalecimiento de las acciones de cooperación internacional que incluye:

- Un mayor intercambio de información de inteligencia.
- Mejor coordinación con las naciones involucradas en la cadena de producción de drogas.
- Una coordinación más robusta con Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida. Estas iniciativas han traído como consecuencia el reconocimiento internacional a la política seguida en la materia, por el presidente Calderón.

Todas las acciones del gobierno federal tienen como fin último la reducción de la acción del crimen organizado contra la población y el consecuente fortalecimiento de la autoridad del Estado. Sin hacer un análisis exhaustivo de los índices delictivos que prevalecen en México, puede afirmarse que a partir de 1998 y hasta el año pasado, entre 92 y 95% de los delitos cometidos corresponden al fuero común, mientras que los delitos del fuero federal se encuentran en porcentajes menores al 8%. Por lo que respecta a los delitos del fuero común, y en particular al homicidio, se registra entre 1999 y 2010 una disminución real del 8.8% en su incidencia –medida, por acuerdo internacional, como cantidad de homicidios por cada 100 mil habitantes. En lo relativo a homicidios dolosos se observa una disminución mucho más discreta. Por lo que toca al contexto internacional, México presenta una tasa de 17.9 homicidios por cada 100 mil habitantes; El Salvador es el país que presenta la mayor proporción 61%, y el Reino Unido, sólo 1.2%. Además de El Salvador, algunos países latinoamericanos con tasas mayores a las de México son: Venezuela 48%, Colombia 37.3%, Belice 32.7%, Brasil 25.3% y Ecuador 18.1%. Entre los que presentan tasas menores a las de nuestro país se encuentran: República Dominicana 16%, Paraguay 12.3% y Panamá 11%.

La administración del Presidente Calderón ha enfrentado la situación descrita con cuerpos policiales con características muy particulares en cuatro vectores:

1. Del 100% de los policías del país –alrededor de 432 mil actualmente–, 91.1% son locales –estatales, ministeriales y municipales–; únicamente 8.9% corresponde a corporaciones federales.
2. De los 2,439 municipios que conforman al país, solamente 2,022 tienen corporaciones policiales y 417 carecen de ellas.

3. La mitad de las policías del país cuenta con un máximo de 20 elementos y el 88.5% de éstas se integran con menos de 100 elementos.
4. La cuarta parte del total de las policías municipales se concentran en 25 ayuntamientos.

Es evidente que la figura de la policía a nivel local presenta una gran cantidad de deficiencias en su estructura, la primera de ellas es la cantidad y diversidad de cuerpos policiales que operan en nuestro país, así como su heterogeneidad y limitaciones en lo relativo a salarios, capacitación, nivel de instrucción y edades de los elementos. A manera de ejemplo se puede mencionar que más del 60% de los policías municipales tienen un salario que se encuentra entre mil y 4 mil pesos; 43% tiene más de 36 años y cerca del 70% tiene sólo nivel de instrucción básica. Ante esta situación era imperativo el replanteamiento del esquema policial hacia un modelo basado en la investigación científica y la generación de inteligencia para prevenir el delito y combatir a la delincuencia.

Este nuevo modelo policial contempla la reingeniería de los procesos policiales en el ámbito nacional, sumando las capacidades técnicas, operativas y logísticas de los tres órdenes de gobierno y tiene como finalidad la homologación de las corporaciones policiales del país, con estándares internacionales, optimizando los recursos materiales, financieros y el capital humano. Una de las bondades del nuevo modelo policial es que su aplicación a nivel nacional permitirá que, a partir de la consolidación de las policías federales, se incrementen las capacidades de las locales.

El esquema de policías estatales con mando único permitirá homologuear a los diferentes cuerpos policiales en cuanto a sus capacidades, habilidades y equipamiento. Adicionalmente, en el corto plazo se podrán establecer directrices de eficiencia en la acción policial; en el mediano plazo se podrán armonizar, estandarizar y compatibilizar las estructuras y procesos policiales, así como la formación de los elementos. Finalmente, en el largo plazo, permitirá recobrar el sentido constitucional de servicio de seguridad pública que el Estado está obligado a garantizar.

Sin duda, el gobierno federal está realizando un esfuerzo extraordinario en la lucha por la seguridad pública. Gracias al trabajo conjunto de las instituciones de seguridad, durante la presente administración se ha logrado el decomiso de 103.3 toneladas de cocaína y 8,876 de marihuana,

equivalentes a 313.1 y 4,437 millones de dosis respectivamente. Asimismo, se han asegurado 107,102 armas, más de 11 millones de cartuchos y casi 9,000 granadas de fragmentación; 510 aeronaves y 51,117 vehículos terrestres, cerca de 430 millones de pesos y 450 millones de dólares. Las cantidades presentadas previamente en lo relativo a armamento asegurado y vehículos (terrestres y aéreos) representan, por ejemplo, la capacidad de fuego y desplazamiento de algunos de los ejércitos de los países centroamericanos, lo que nos da idea de la capacidad que tienen las bandas delincuenciales mexicanas para resistir la acción del gobierno. En el ámbito de la seguridad, el esfuerzo del gobierno federal en general, y el de la Secretaría de Seguridad Pública en particular, está clara, y consistentemente enfocado en la disminución de los índices delincuenciales. Un factor esencial para lograr este objetivo es el alineamiento de las acciones de los tres órdenes de gobierno en tal sentido, sin perder de vista que cualquier esfuerzo del Estado acabará siendo insuficiente si no cuenta con el apoyo y la acción decidida de la sociedad.

Seguridad compartida en América del Norte ¿metáfora o realidad?

Luis Herrera-Lasso M.*

Director de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN)
del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)

América del Norte está conformada por tres países a los que une la geografía y los separan sus culturas, historias y tradiciones.¹ Sus orígenes como Estados-nación son muy distintos. México es un país de culturas ancestrales, de las más avanzadas en su época, marginadas al momento de la conquista. Después de tres siglos de presencia de España surgió una nueva nación, distinta, mezcla de culturas, historias y razas. Un país mestizo.

Canadá, con el territorio más extenso y la menor población de los tres países, estuvo habitado por los pobladores de las llamadas primeras naciones, desplazados por los colonizadores franceses y británicos. A diferencia de los otros dos países, Canadá surgió como una nación independiente dentro de un viejo imperio, del cual siguen siendo parte, al menos simbólicamente, la Comunidad Británica de Naciones que encabeza el Reino Unido. Estados Unidos, nación construida por inmigrantes, desde sus inicios ha sido una potencia en ciernes, destino que cumplió en el siglo xx, al convertirse en la primera potencia mundial.

En México se hablan español y varias docenas de lenguas indígenas. En Estados Unidos la lengua oficial es el inglés, aunque como nación de inmigrantes se pueden reconocer la mayor parte de las lenguas del planeta. Canadá está segmentado entre regiones anglófonas y francófonas y las múltiples lenguas nativas de las primeras naciones, aunque ahora son franca minoría.

* Internacionalista mexicano, especialista en temas de inteligencia y seguridad nacional.

¹ Con frecuencia se utiliza erróneamente el gentilicio americano o norteamericano para referirse al nacional de Estados Unidos de América. Americanos son todos los oriundos del continente americano. Norteamericanos son los que viven en Norte América, zona geográfica conformada por Canadá, Estados Unidos y México. Lo correcto es utilizar el gentilicio estadounidense para referirse a los americanos de Estados Unidos de América.

La expansión del poderío estadounidense pasó por una guerra expansionista, que para México significó la pérdida de 2.4 millones de kilómetros cuadrados del territorio heredado de la Nueva España. La frontera entre Estados Unidos y Canadá se definió a principios del siglo XIX. Ni México ni Canadá han representado en los últimos 200 años una amenaza para la seguridad de Estados Unidos. Después de la anexión de la mitad del territorio mexicano, Estados Unidos dejó de ser una amenaza para sus vecinos.

A mediados del siglo XX, Estados Unidos se convirtió en la primera potencia mundial y su juego en la política internacional adquirió dimensión global. Después de la Segunda Guerra Mundial, Canadá se convirtió en aliado militar de Estados Unidos, pero sin armas nucleares y sin un ejército con misiones en el exterior, a excepción de su activa participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. México se construyó con un ejército orientado exclusivamente a la defensa de su territorio, una activa diplomacia a favor de la paz mundial en la segunda mitad del siglo XX, y en lo sucesivo, con una agenda de seguridad internacional más acotada, centrada en su relación con Estados Unidos.

La historia compartida muestra una relación de asimetría de fuerzas, de posiciones y expectativas. Estados Unidos se convierte en la primera potencia económica y militar del orbe; Canadá, en un país con un alto nivel de desarrollo económico, social y cultural, cuya posición geográfica lo mantiene relativamente aislado del mundo; México, en un país mestizo, de desarrollo económico y social medio, con problemas de pobreza y desigualdad y bisagra entre América Latina y América del Norte, y entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo.

Las preocupaciones de seguridad y las percepciones de amenazas de los tres países son distintas. Comparten modelos políticos que favorecen la opción democrática, dos con sistemas presidencialistas y el otro parlamentario; modelos de desarrollo con una economía de mercado y un Estado promotor del bienestar social. Sin embargo, las diferencias en los niveles y alcances en cada variable son significativas.

En la segunda mitad del siglo XX –al menos hasta la caída del muro del Berlín en 1989– la alineación de México y Canadá con Estados Unidos en el conflicto global fue clara. En los temas hemisféricos también hubo importantes coincidencias y las diferencias ayudaron a mantener

los equilibrios, como fue la política de México frente a Cuba y la iniciativa de México en materia de desnuclearización de América Latina. Frente a América Latina existen percepciones distintas. Para Canadá, es un mundo exótico y remoto; para Estados Unidos, su zona natural de influencia en la división del mundo este-oeste y el lugar de origen de la mayor parte de su inmigración irregular y de una cantidad significativa de las drogas ilícitas que llegan a su territorio; para México, parte de su identidad histórica, de su colindancia geográfica y de su vida cotidiana.

América del Norte es entonces una región heterogénea; por historia, por cultura y por idiosincrasias. También lo es por las dimensiones y características del poder nacional de los países que la integran y la forma en que cada uno de ellos percibe su relación y su rol frente al resto del mundo. No debe extrañar entonces que en casi dos siglos de historias paralelas, hasta el año 2000 no haya existido un esquema de seguridad compartida de América del Norte.

Los paradigmas de seguridad cambiaron drásticamente a raíz de los ataques terroristas de 2001. A partir de entonces, proteger su territorio y a sus ciudadanos se convirtió en la primera y única prioridad del gobierno de Estados Unidos. Las repercusiones de esta política no han sido menores para Canadá y México. Las agendas bilaterales y regionales se centraron en el tema de la seguridad, relegando otros temas de su interés, como la administración de las fronteras y el tema migratorio. La agenda de Estados Unidos se centró en enfrentar un enemigo extra regional con posibles enclaves internos y con el riesgo de que dichos enclaves pudieran operar desde los países vecinos. Las amenazas externas se volvieron intangibles y al mismo tiempo “intermésticas”.² El enemigo podía estar en Afganistán, en Irak o en Paquistán, pero también en California o en Nueva York. Por primera vez en su historia, Estados Unidos enfrentaba un enemigo importante sin territorio, sin un Estado y sin un frente visible.

A partir de 2001 se presentaron una serie de eventos, algunos de ellos no esperados, al menos no en las dimensiones en que se manifestaron. Ha sido el caso de los ataques del terrorismo internacional en tres continentes

² Por amenazas “intermésticas” se entienden aquellas amenazas que se originan en el exterior pero que se arraigan y adquieren “carta de naturalización”, lo que las convierte también en amenazas domésticas. Es el caso del terrorismo islámico, que se origina en el exterior pero después es asumido por los ciudadanos del país objetivo. Con distintas manifestaciones, también aplica al crimen organizado transnacional.

y de la crisis financiera del 2008, esta última de alcance mundial. A esto se suman eventos de la mayor trascendencia como la emergencia de China como potencia mundial, la presencia de tropas internacionales en Irak y en Afganistán, la emergencia de países medios con pretensiones de poderío nuclear como Irán y Corea del Norte, la persistencia del conflicto entre Israel y sus vecinos, y los más recientes, las inesperadas transformaciones políticas en el mundo árabe, que iniciaron en Túnez, siguieron en Egipto y Libia y que hoy permean la vida política de una docena de países árabes en África y el Medio Oriente.

Estos hechos recientes han tenido un gran impacto en el posicionamiento internacional de Estados Unidos. La nueva agenda ha acaparado su atención y sus recursos, dejando poco tiempo para pensar en América del Norte como una región con un destino común. ¿Resulta o no relevante para los tres países avanzar en un esquema distinto? ¿Cuál sería el beneficio? ¿Cuáles serían los incentivos y cuáles los obstáculos?

Para intentar dar respuesta a estas preguntas, resulta pertinente revisar la situación a partir de una óptica de seguridad, en la que asoman por lo menos cinco cambios importantes en la última década: 1) La naturaleza de las amenazas ha cambiado, al pasar de externas a intermísticas; 2) Se advierte un rezago en la identificación y respuesta a las amenazas; 3) Las viejas amenazas locales se han fortalecido; 4) La geopolítica de las amenazas ha cambiado, y 5) En la ausencia de una identidad común en América del Norte, ha sido difícil avanzar en la conformación de una respuesta regional a los nuevos retos.

El ensayo concluye con algunos escenarios prospectivos y algunas ideas sobre el costo-oportunidad de cooperar o de no cooperar, en los cuatro temas de la agenda seleccionados para este ensayo.³

La naturaleza de las amenazas

El cambio más importante en los paradigmas de seguridad del siglo XXI ha sido el surgimiento de amenazas a la seguridad nacional que no provienen

³ Estas últimas reflexiones se formulan a partir de un modelo planteado en el trabajo por el autor de este escrito. Herrera Lasso M., Luis, "Border Cooperation: the Tijuana/San Diego Region - A Three Models Case Study", *San Diego Law Review*, Vol. 35, Núm. 3, Summer 1998, pp. 727-738.

de otros Estados. La Guerra Fría mostró que en un entorno de capacidad militar que llevaría a la destrucción mutua asegurada, los conflictos de poder entre estados, en particular entre los más poderosos, habrían de resolverse por una vía distinta al uso de la fuerza. Así sucedió entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las superpotencias del siglo xx. Esta tendencia entre estados se ha fortalecido. Ahora los conflictos con potenciales de violencia no emergen mayoritariamente de las disputas entre estados, sino de las diferencias entre grupos sociales, étnicos o religiosos que sin tener necesariamente una afiliación nacional, persiguen objetivos políticos a partir de postulados étnicos, religiosos o sociales. O de grupos o individuos que aprovechando todas las ventajas de la globalización, logran desmedidos beneficios económicos a través de acciones ilegales transnacionales. En todos los casos con capacidad para constituir amenazas significativas, de alcance nacional, regional o global.

El terrorismo islámico y el crimen organizado se han convertido en los principales generadores de violencia transnacional. Estos dos fenómenos constituyen la manifestación más clara de la cara oscura de la globalización, pero no la única. Los avances tecnológicos han generado otros cambios importantes en los paradigmas de seguridad. La construcción de armas nucleares es más sencilla que hace tres o cuatro décadas. Se ha expandido el conocimiento científico y tecnológico, el material nuclear resulta más accesible y menos costoso que en el pasado. Esto ha llevado a que países con bajos niveles de desarrollo económico y tecnológico, como Irán o Corea del Norte, estén en posibilidad de construir y utilizar armas de destrucción masiva, que también podrían incorporarse a los planes de grupos o individuos con motivaciones distintas a las nacionales. Es el caso de los grupos terroristas.⁴ A diferencia del pasado cuando la amenaza provenía claramente de un estado, y cuando neutralizarla implicaba una respuesta a un estado con gobierno, territorio y población claramente definidos, ahora el enemigo puede estar en cualquier sitio, incluyendo el territorio del país que sufre la agresión.

⁴ El caso reciente en Noruega que dejó un saldo de más de 80 muertos (hasta ahora se atribuye a un solo individuo de extrema derecha), muestra la capacidad de destrucción que incluso un actor aislado es capaz de generar con los medios de destrucción disponibles –de bajo costo y fácil acceso– sin ser detectado por las autoridades.

Frente a la amenaza del terrorismo internacional, las estrategias de defensa tradicionales han resultado de baja efectividad. Llevó casi una década localizar y neutralizar al líder del grupo terrorista Al Qaeda, responsable de los ataques de 2001. Su búsqueda fue la principal justificación de la presencia militar extranjera en Afganistán, Irak y el propio Paquistán. Una de las guerras más costosas de la historia, hasta ahora sin victorias militares, con dudosas victorias políticas y sin un rumbo claro.

Los tiempos de las guerras convencionales parecen haber quedado atrás, en particular para los estados consolidados. Ahora los actos de guerra no se dan en los campos de batalla. Los objetivos no son militares y las motivaciones del agresor no obedecen a la lógica del poder nacional. Para la mayor parte de los líderes de las organizaciones que plantean las nuevas amenazas, no existe una racionalidad política que permita la negociación o la neutralización del conflicto a cambio de curules legislativas. Ni el terrorismo islámico ni el crimen organizado parecen estar en esta lógica.

Un aspecto particular de estas nuevas amenazas es el hecho de seleccionar objetivos que poco tienen que ver con las decisiones políticas o militares. El impacto de los golpes terroristas recae sobre el ciudadano común, lo que genera un ambiente de miedo e inseguridad. La ubicación y momento del próximo golpe son difíciles de predecir y la capacidad de las autoridades para evitarlo o prevenirlo es limitada. Está claro que las estrategias adoptadas para combatir estas amenazas no han logrado reducir significativamente la sensación de vulnerabilidad e incertidumbre que se vive en forma cotidiana en muchos países.⁵ Ni siquiera la eliminación de Osama Bin Laden logró cambiar este ambiente.

La respuesta de América del Norte a las amenazas globales

Los eventos del 2001 detonaron un proceso de reconversión de capacidad de respuesta a las nuevas amenazas. Estados Unidos era el principal blanco de esta guerra, y por primera vez en su historia reciente, la protección de su territorio se convirtió en el tema central de su agenda de seguridad.

⁵ Las actuales medidas de seguridad en la mayor parte de los aeropuertos internacionales son un claro indicador de las percepciones de inseguridad e incertidumbre que se han desarrollado en la última década.

Ni México ni Canadá se consideran blancos prioritarios del terrorismo islámico. Esto tiene consecuencias estratégicas importantes pues si bien para Estados Unidos la principal preocupación es la protección de su territorio, para Canadá y México su principal preocupación radica en que los extremistas islámicos no utilicen su territorio como lugar de tránsito, o como base de operaciones en contra de Estados Unidos, o en contra de ciudadanos o propiedades estadounidenses en sus territorios.

Estados Unidos espera que sus vecinos adopten como prioridad sus propias preocupaciones. Sin embargo, México y Canadá son vecinos de Estados Unidos, pero no estrictamente aliados. México y Canadá han sido solidarios con Estados Unidos en esta lucha, por ser vecinos y porque conviene a sus intereses, pero no necesariamente porque estén obligados a ello. No existe ningún acuerdo formal entre los tres países que los obligue a tomar posiciones iguales frente a una amenaza externa. Lo que sucedió en 2003 frente al tema de Irak puso claramente de manifiesto esta situación.⁶ ¿Sería esta una razón suficiente para que Estados Unidos intentara avanzar en la construcción de un acuerdo formal?

En paralelo a la ausencia de una estrategia compartida por los tres países, o como consecuencia de ello, tampoco ha existido un liderazgo claro, ni líneas de acción acordadas por los tres países, que hasta ahora llevan a cabo sus programas nacionales de seguridad en forma unilateral, con la inclusión de algunas acciones coordinadas con los otros dos, pero no a partir de objetivos, estrategias y planes que deriven de un acuerdo previo.

La situación política de los tres países en tiempos recientes ha contribuido en poco a cambiar esta situación. En Estados Unidos los atentados del 2001 llevaron a los sectores más conservadores del partido en el poder a privilegiar las soluciones militares y mandar a un segundo plano las respuestas multilaterales. A partir de la propagación de la cultura del miedo, los sectores políticos conservadores llevaron sus posiciones al extremo, con decisiones que finalmente derivaron en la polarización de la sociedad estadounidense, proceso que culminó con el triunfo de un can-

⁶ Tanto México como Canadá se pronunciaron en contra del proyecto de iniciativa de Estados Unidos en Naciones Unidas respecto de la invasión de Irak en 2003. A los ojos del mundo resultaba un hecho significativo que los dos vecinos y socios comerciales de Estados Unidos se pronunciaran en contra de la iniciativa principal de la estrategia de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional. Más allá de la pertinencia política de dicha estrategia, este evento dejó en claro los límites estructurales del esquema de seguridad compartida de los tres países.

didato demócrata que, por su etnia y orígenes, representó una derrota mayor para los republicanos.⁷

El gobierno canadiense también ha estado en manos de políticos conservadores, que mantuvieron el poder durante toda la década. Al igual que en Estados Unidos, sus políticas internacionales se han fundado en premisas nacionalistas y en un espíritu de protección frente a las amenazas del exterior. Esta perspectiva también les ha llevado a privilegiar las políticas unilaterales sobre la cooperación internacional.

En México los eventos de 2001 tomaron por sorpresa a un gobierno conservador, de un partido primerizo en el poder, con poca experiencia internacional y sin el andamiaje institucional para responder favorablemente a una crisis de esta naturaleza. Frente a la posición del gobierno de Estados Unidos, los márgenes de maniobra del gobierno de México se estrecharon y se optó también por las políticas nacionalistas, con poco margen para la cooperación internacional.

Fortalecimiento de las viejas amenazas

A la par de los cambios en los paradigmas de seguridad internacional durante la primera década del siglo, otros temas que impactan en la agenda de seguridad nacional y regional de los países de América del Norte, como la administración de las fronteras y la migración, han tenido una evolución desfavorable.

La administración de las fronteras es el ejemplo clásico de la cooperación internacional. La frontera con México ha recibido desde 2001 atención sin precedente por parte del gobierno de Estados Unidos: incremento de agentes fronterizos, nuevas tecnologías y cuantiosos recursos para el desarrollo de sistemas de control y vigilancia. Sin embargo, las medidas para facilitar los cruces legales han recibido poca atención y recursos.

⁷ La invasión en Irak en 2003 es una de las decisiones más controvertidas de la política exterior de Estados Unidos. Frente a la invisibilidad del enemigo –Osama Bin Laden–, y a partir de supuestos que resultaron falsos –vínculos con Al Qaeda y posesión de armas de destrucción masiva –la administración Bush presentó a Saddam Hussein como el enemigo a vencer. Esta “construcción del enemigo” desencadenó el mayor operativo militar de la primera década de siglo XXI. El liderazgo estadounidense se vio mermado, incluso con sus aliados europeos, debido al estilo marcadamente unilateral y nacionalista del presidente Bush y su equipo.

Las fronteras se siguen manejando con un enfoque esencialmente unilateral. A la fecha no existe entre México y Estados Unidos una visión compartida de lo que debe ser la frontera común, y por ende, no existe una estrategia o un plan de mediano y largo plazo para atenderla en forma conjunta. No existe un planteamiento formal que describa el ideal de frontera para los dos países, con un horizonte de varias décadas, en el que se definan los objetivos, las acciones que habría que emprender y la forma de hacerlo.

La creciente presencia del crimen organizado, tanto en la frontera norte como en la frontera sur de México, ha convertido las fronteras en un tema de atención especial. La situación demanda una visión regional sobre los problemas que generan la inseguridad, los riesgos que plantean y la forma de enfrentarlos. Las medidas unilaterales de alcance estrictamente local se ven rebasadas por la dinámica transnacional de las amenazas. Es el tema que debía generar mayor interés y esfuerzo conjunto por parte de México y Estados Unidos, y sin embargo no ha sido así. Las particularidades de las dos fronteras terrestres de Estados Unidos exigen respuestas diferenciadas, pero deben partir de una misma visión regional. El énfasis y las condiciones son distintos, pero los problemas son los mismos. Muy poco se ha hecho en la última década para avanzar en este tema.

En el caso de la migración, complicado fenómeno que involucra aspectos económicos y sociales de trascendencia para los tres países, las soluciones compartidas han quedado también desplazadas por las decisiones unilaterales. Es el caso de las decisiones de Estados Unidos y Canadá frente a la migración económica de México y el caso de la política de México frente a la migración procedente del sur. En paralelo, y en ausencia de esquemas que promuevan los flujos seguros, legales y ordenados, hemos presenciado durante la primera década del siglo la proliferación de delitos asociados a la migración, lo que ha hecho más inseguros y riesgosos los flujos y más inseguras las fronteras. La situación cada vez más delicada de las fronteras, está entreverada con la presencia de organizaciones criminales asociadas al tráfico y a la trata de personas.

La migración económica de México hacia Estados Unidos disminuyó en los últimos tres años a raíz de la reducción de la demanda de empleos producto de la crisis económica. Es a partir de 2008 cuando los flujos

ilegales descienden en forma importante. Nada se ha hecho en la última década para enfrentar el problema de los flujos migratorios económicos intrarregionales y las medidas adoptadas sólo han contribuido a convertir estos flujos en un fenómeno con creciente impacto en las agendas de seguridad de un buen número de países en el continente.⁸ En Estados Unidos el poder federal ha perdido la iniciativa en materia de legislación migratoria, que de facto ha pasado a ser un tema estatal. A nivel federal el tema migratorio es sinónimo de controles fronterizos. Canadá no encontró una mejor solución que cerrar las puertas a la libre circulación de los mexicanos.⁹ En este tema, de primordial importancia para los tres países, no sólo no hay avances, sino que se registran claros retrocesos que afectan al ámbito económico y social, y tienen crecientes repercusiones en el ámbito de la seguridad. ¿A quién beneficia mantener este *estatus quo*?

El otro gran tema en el escenario regional es la expansión y el fortalecimiento del crimen organizado, inicialmente acotado al tema del tráfico de drogas, pero actualmente extendido a otros delitos como el tráfico de armas, secuestros, extorsiones, lavado de dinero y otros delitos del orden común, cuya proliferación ha llevado al incremento exponencial de la violencia y a la multiplicación de escenarios de inseguridad pública. La emergencia de amenazas de naturaleza interméstica, ha reactivado el debate en torno a la necesidad de proveer seguridad a los ciudadanos *versus* la obligación de respetar sus libertades individuales, lo que sin duda ha alcanzado al ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada. El combate a estas amenazas se complica cuando los potenciales enemigos están entre los propios ciudadanos.

El crimen organizado asociado al tráfico de drogas y a otros delitos se extiende ahora a todo el hemisferio. En México y Centroamérica se concentran actualmente las organizaciones más violentas. A raíz de la creciente presencia del crimen organizado en México, el Congreso de Estados Unidos aprobó, como parte de su programa de asistencia al exterior, una partida

⁸ La lista inicia en México, pero incluye a la mayor parte de países de Centroamérica y el Caribe, países andinos y en menor medida, de América del Sur. Las repercusiones de la política migratoria de Estados Unidos han llegado hasta Brasil, cuyos ciudadanos ahora requieren visa para ingresar a Estados Unidos. Brasil respondió con la reciprocidad, algo que para los mexicanos es impensable.

⁹ Frente al incremento de solicitudes de refugio de mexicanos, el gobierno canadiense, en julio de 2009, impuso unilateralmente y sin previo aviso la visa para todos los mexicanos. Los requisitos para la obtención de visa rayan en el absurdo, tiene un costo que dista de lo simbólico y el procesamiento puede competir entre los más ineficientes y tardados del mundo.

para apoyar los esfuerzos del gobierno de México en esta lucha; los efectos de este esfuerzo han sido marginales.¹⁰ El componente internacional de la estrategia mexicana de combate a la delincuencia organizada tampoco es proporcional al carácter y dimensión transnacional de la amenaza.

Todo lo anterior indica que mientras la mayor parte de la atención y los recursos de Estados Unidos se concentran en la búsqueda de sus enemigos al otro lado del mundo, en el vecindario los focos de la agenda de seguridad han pasado de amarillo a naranja, incluso a rojo, en más de un aspecto. Como ya se mencionó, uno de los factores que ha influido en esta evolución ha sido la situación política en los tres países, poco favorable a incrementar la cooperación regional o a trabajar en una perspectiva estratégica conjunta desde una visión regional. Hasta ahora han sido dominantes los paradigmas globales de la seguridad y las nociones conservadoras de la seguridad que privilegian las visiones nacionalistas y las medidas unilaterales.

La geopolítica de las amenazas

La geopolítica de las amenazas ha cambiado. Las amenazas más fuertes ya no provienen de estados, sino de actores que se encuentran esparcidos como filigrana por todo el planeta. El enemigo está en el exterior, pero también en el interior. Puede ser extranjero o nacional.

Si consideramos como las principales amenazas el terrorismo islámico y al crimen organizado transnacional y ponemos frente a ellas el mayor poderío militar que se ha gestado en la historia, la asimetría de fuerzas no podría ser mayor. Sin embargo, las moscas no se destruyen con fusiles, ni es posible ganar con el mejor equipo de fútbol cuando el adversario juega tenis. El poderío militar tradicional y las estrategias de guerra asociadas han resultado de poca efectividad para combatir las nuevas amenazas. En un esquema de guerra convencional, la máxima es la concentración de fuerzas en el lugar donde se encuentran el mayor poderío del enemigo.

¹⁰ Los recursos de la Iniciativa Mérida deben aplicarse íntegramente en equipo y servicios contratados a proveedores estadounidenses. Cada componente implica un complejo proceso burocrático para la aprobación, compra y canalización de los recursos. Los apoyos se procesan con gran lentitud y los calendarios de implementación se han atrasado hasta dos años.

En las guerras contra el terrorismo islámico y la delincuencia organizada, esta máxima no aplica. El poderío del enemigo radica precisamente en su enorme dispersión, en la ausencia de un frente visible, de un ejército convencional y de un territorio propio.

Existe ahora la conciencia de que la mejor arma contra estas nuevas amenazas se construye con inteligencia de calidad y oportuna; no obstante, en los dos ámbitos mencionados los resultados no están a la altura de los requerimientos. El proceso de reconversión de estrategias y de recursos para combatir las nuevas amenazas ha sido lento, costoso y sus éxitos poco claros. Lo más preocupante: las estrategias nacionales podrían estar mal planteadas o requerir ajustes importantes.

La geopolítica transnacional de las amenazas exige planes y acciones contra los distintos pilares que las soportan. En el caso de las drogas y los crímenes asociados, la cadena de producción, procesamiento, transporte, distribución y consumo abarca a un gran número de países y de actores, el nivel de actividad en cada uno de los eslabones de la cadena suele ser distinto en cada país. Esto significa que atacar solamente uno de sus componentes o sólo una fase del proceso, tiene un efecto limitado cuando el fenómeno es de carácter transnacional y cuando sus protagonistas cuentan con una extraordinaria capacidad de movilidad y de renovación de cuadros.

El Plan Colombia resultó efectivo para reducir en forma importante la violencia y los delitos asociados al narcotráfico en Colombia y reducir las operaciones de las organizaciones que participaban en el negocio. Para mantener la producción de cocaína –en proporción con su demanda en Estados Unidos–, su producción y procesamiento se incrementaron en otros países andinos. Lógica simple de mercado. El debilitamiento de los cárteles colombianos en la producción y distribución de drogas hacia Estados Unidos llevó al fortalecimiento de las organizaciones mexicanas. Ahora son los cárteles mexicanos los que tienen mayor control sobre la transporte y distribución de la cocaína, desde su lugar de origen hasta su llegada a Estados Unidos.

El crimen organizado impacta en los cimientos del estado, y por lo tanto en los cimientos de la nación. Las consecuencias de este fenómeno pueden ser gravísimas, pues la diseminación de este mal no respeta las fronteras políticas y corrompe las instituciones. Detenerlo sólo es posible

con un plan y una estrategia de carácter transnacional, con objetivos claros, con programas bien diseñados y con esfuerzos sistemáticos. Poco de esto se ha visto en las agendas de seguridad de América del Norte. ¿Es el tema de la delincuencia organizada en México un problema que sólo atañe a los mexicanos y que sólo a ellos corresponde resolver? Sin duda hay actores, dentro y fuera de México, que así lo consideran. La realidad parece mostrar que es un fenómeno que exige un tratamiento distinto.

En el tema de la migración, la geopolítica actúa en forma similar a como lo hace en el tema de las drogas. Los delitos asociados con los flujos migratorios inician en los puntos de origen, se agravan al momento de los cruces y de los tránsitos territoriales, y culminan a la llegada al país de destino. Lo mismo que las drogas, los flujos migratorios se mueven como el agua, buscando siempre el paso por donde encuentran menor resistencia. A diferencia de las drogas, en la migración los delincuentes no son los migrantes, los ilícitos se generan cuando no existen suficientes cauces legales para la movilidad de estos flujos.

Es importante subrayar que la migración no es un tema estricto de seguridad nacional, pues los migrantes económicos no representan una amenaza a la seguridad nacional de los Estados, ni son ellos los que vulneran las instituciones. Es la situación en la que se dan estos flujos lo que propicia la comisión de los delitos y la presencia de la delincuencia organizada, la violencia, y sobre todo, la vulnerabilidad de los propios migrantes y sus familias, que transitan en condiciones de alto riesgo, lo que en última instancia es un tema de seguridad pública; responsabilidad de los estados.

El acumulado de indocumentados residentes en Estados Unidos llega en el año 2011 a 11 millones de personas, cuya vulnerabilidad jurídica, laboral y social, se ha incrementado. No existe un solo intento estructurado y sistemático por parte de los países de América del Norte para buscar y operar una solución conjunta a este fenómeno, que se mezcla cada vez más con la delincuencia organizada y cuyo impacto es creciente en la seguridad fronteriza.

La delincuencia organizada, en cualquiera de sus facetas, es una seria amenaza a las instituciones del estado, en particular cuando no están consolidadas y son permeables a la corrupción. Un estado sin capacidad para proporcionar seguridad a sus ciudadanos es un estado en falta.

Cuando sus instituciones se encuentran vulneradas, la pérdida del poder es exponencial. En México, en los países de Centroamérica, y en menor medida, en Estados Unidos, los delitos asociados a la migración se han convertido en un factor grave de corrupción y vulnerabilidad de las instituciones del Estado.

Ausencia de una identidad común

La explicación a la ausencia de una agenda de seguridad más estructurada y eficiente en América del Norte se puede encontrar en varios de los hechos mencionados: historias con orígenes distintos, percepciones distintas de las amenazas, prioridades políticas diferentes y preocupaciones que no están necesariamente alineadas en una misma agenda.

En las agendas políticas internas no encontramos la cooperación regional como una prioridad y las encuestas de opinión pública tampoco apuntan en esa dirección. En Estados Unidos se ha extendido la idea de que la inmigración económica, mayoritariamente mexicana, no representa necesariamente un beneficio a su economía, que resulta costosa para los estadounidenses y que puede representar un riesgo a su seguridad. La actual política de controles de Estados Unidos en su frontera sur encuentra muchos adeptos y pocos opositores, a pesar de que no existe ningún documento oficial que muestre que estas medidas efectivamente han incrementado la seguridad nacional. En Canadá ningún sector ha protestado por el endurecimiento de la política migratoria hacia México. En los tres países la oposición a las políticas actuales en los temas señalados se manifiesta en forma aislada y tiene poco eco en la sociedad. Incluso en México, en donde el tema migratorio tiene mayor impacto, la oposición en estos temas no ha sido suficiente para mover el tratamiento del tema en una dirección distinta.

En un escenario en el que ni gobiernos ni población reconocen tener una identidad común como ciudadanos de América del Norte, en el que no existe una percepción homogénea de las amenazas y en el que, incluso los ciudadanos de uno de los tres socios son percibidos como una amenaza potencial en sectores oficiales y no oficiales de los otros dos países, difícil-

mente se puede hablar de bases para una mayor cooperación regional en temas de seguridad.

Existe desde 1994 un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero pocos están conscientes de los beneficios que esto representa y muchos lo cuestionan al verse afectados en sus intereses particulares, lo que les ha llevado incluso a obstaculizar su cumplimiento.¹¹ En la primera parte de la década se conformó una Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) que surgió centrada en la prosperidad, que después se “securitizó” y que, finalmente se diluyó para dejar paso a políticas bilaterales, como es el caso de la Iniciativa Mérida.¹² Lo que se debe resaltar es el hecho de que entre políticos y ciudadanos de los tres países no se reconoce una identidad ni un destino común con el referente de América del Norte. Podría decirse que los tres países viven conectados, pero cada uno ensimismado en su realidad nacional.

Escenarios previsibles

En su espléndido libro *La Marcha de la locura*, la historiadora estadounidense Barbara Tuchman analiza varios casos de la historia en los que las decisiones que tomaron quienes tenían el poder resultaron contraproducentes para sus propios intereses. La autora parte de la base de que las decisiones fueron las equivocadas a pesar de haber contado con información suficiente para saber que esas decisiones podían revertirse en su contra. En más de un caso los resultados fueron desastrosos.¹³

¹¹ El ejemplo más claro de esta situación ha sido el incumplimiento del acuerdo para el libre paso de transportistas entre México y Estados Unidos que con base en el TLC debió entrar en vigor en 1995. Los transportistas estadounidenses no estuvieron de acuerdo al percibir un impacto negativo en sus intereses y 16 años después aún no entra en vigor, no obstante que es un compromiso formal del gobierno de Estados Unidos suscrito en un tratado internacional. En toda la década no ha habido una revisión del TLC ni intentos de adecuarlo a las nuevas realidades. Más aún, muchos temen que si se revisara el tratado en este momento, dadas las tendencias en los tres países, la integración económica iría hacia atrás y no hacia delante.

¹² En realidad la Iniciativa Mérida surgió a raíz de una preocupación compartida por México y Estados Unidos por la situación en Centroamérica y contiene algunos fondos para estos países. Sin embargo, el desarrollo del programa se centró finalmente en la agenda entre México-Estados Unidos, y México no participa en las acciones con Centroamérica.

¹³ Barbara W., Tuchman, *La marcha de la locura: la sinrazón desde Troya hasta Vietnam*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

En el pasado el poder de los gobiernos de los estados fuertes era casi ilimitado. Fue el caso de las potencias imperiales europeas durante más de tres siglos y de Estados Unidos y la Unión Soviética en el siglo xx. La creciente democratización del siglo xx redujo el poder del estado hacia el interior de sus sociedades, pero no hacia el exterior. En el siglo xxi, en un mundo globalizado, en el que las amenazas a la seguridad y las fuentes de conflicto ya no provienen principalmente de los estados, en el que los enemigos no tienen una nacionalidad o un territorio determinado, ni un ejército formal, los instrumentos tradicionales del poder del estado han perdido eficacia.

En este nuevo contexto, centrar los esfuerzos en la protección territorial y en los sistemas convencionales de defensa basados en la fuerza militar organizada y en las armas de destrucción masiva, tiene cada vez menor sentido para enfrentar conflictos con raíces étnicas, religiosas o regionalistas. En su obra *The Geopolitics of Emotions*, el autor francés Dominique Moïsi hace un planteamiento innovador e interesante: los conflictos internacionales actuales se generan y se resuelven a partir de las emociones dominantes en sus sociedades. En estas se involucran factores culturales, étnicos, religiosos y hasta psicológicos. Ciertamente una explicación socio-céntrica en la que el Estado juega un papel muy importante, pero no determinante. Un nuevo enfoque para ver los conflictos internacionales, más acorde con las realidades del mundo socio-céntrico del siglo xxi¹⁴.

Los cambios en la dinámica del poder internacional llevan necesariamente a la revisión de viejos patrones. Las guerras en Irak y en Afganistán han mostrado las limitaciones del poder tradicional de una superpotencia. Los conflictos religiosos, étnicos y culturales han mostrado tener raíces ancestrales que no se resuelven con intervenciones extranjeras. Los conflictos entre sunitas y chiítas, entre israelíes y palestinos, o entre sijes e hindúes, no se han resuelto ni en Naciones Unidas ni con intervenciones militares externas.

Los radicalismos, de cualquier tipo, no desaparecen con ocupaciones militares ni con amenazas provenientes del exterior. Tampoco se puede

¹⁴ Moïsi utiliza en su análisis tres emociones: miedo, humillación y esperanza. A partir de estas emociones explica la génesis y la dinámica de diversos conflictos internacionales. Dominique Moïsi, *The Geopolitics of Emotions. How Culture of Fear, Humiliation, and Hope are Reshaping the World*, Anchor Books, New York, 2009.

esperar que Al Qaeda, la extrema derecha en Europa o el crimen organizado, estén dispuestos a sentarse en una mesa con los gobiernos para negociar la neutralización de sus potenciales amenazas a cambio de curules en las asambleas. Las posiciones fundamentalistas no admiten negociación. De nuevo son las ideologías, pero ahora generadas a partir de factores étnicos, religiosos o sectarios, las que mueven voluntades y provocan conflictos. El llamado “fin de la historia” –y de las ideologías– no fue sino una ilusión basada en información incompleta en una coyuntura.¹⁵

Los polos de poder mundial se han movido incluso a mayor velocidad de lo que auguraban los mejores analistas. En el monitoreo del planeta, Estados Unidos controla muchos menos botones ahora de los que controlaba hace tres o cuatro décadas. Más aún, muchos de esos botones de control han desaparecido. Estados Unidos no pudo evitar que un extranjero, con una mínima ayuda de un joven soldado de su propio ejército, filtrara una parte importante de sus secretos de política global. Hoy en día, ni siquiera la información secreta, responsabilidad de los estados, puede estar en absoluto resguardo. Qué decir de las transacciones económicas, legales e ilegales, realizadas por medios tradicionales y cibernéticos, que están cada vez más lejanas del control de los estados. El poder político tiene cada día mayores limitaciones para su ejercicio en el mundo real. En el mundo cibernético ni siquiera queda claro quién pone las reglas; mucho menos quién asegura que se cumplan o quién castiga a los que no lo hacen.

La situación de descontrol del estado se agrava al constatar que ni la información, ni los medios de comunicación son ya del control exclusivo del estado o de ningún otro actor. Otras formas de lucha han aparecido en el espectro político internacional en las que los poderes del estado encuentran grandes limitaciones, como ha sido el caso más reciente de las manifestaciones políticas en los países del norte de África, organizadas y operadas a través de celulares y redes sociales (Facebook, Twitter, etcétera).

¹⁵ En referencia al planteamiento de Francis Fukuyama, en el libro *El fin de la historia y el último hombre* (1992) en el que sostiene que el fin de la Guerra Fría significó el triunfo del liberalismo democrático como única ideología después de haber derrotado al comunismo. Fueron los años en que este y otros autores sostuvieron la existencia de un mundo unipolar con el papel dominante de Estados Unidos, sin rival ideológico o político. En menos de una década, los acontecimientos mundiales pusieron en evidencia la debilidad de estos planteamientos.

Estos son los escenarios en los que habrá que replantearse el nuevo debate sobre la cooperación entre los países de América del Norte. Ya no se trata de ganarles la guerra ideológica a los comunistas, contener el poderío político-militar de la Unión Soviética, eliminar a Fidel Castro o apoderarse con artilugios y estratagemas de los recursos naturales de países débiles con políticos corruptos y ambiciosos. Hasta las sociedades árabes, las más tradicionales, parecen haber llegado al punto de decir “hasta aquí”, frente a las interpretaciones autoritarias del Corán, una cultura política ancestral que dicta que los poderosos mandan y el resto se somete. No son cambios menores.

Las sociedades asimilan los cambios con gran lentitud. Los políticos usualmente incorporan la idea del cambio para llegar al poder cuando los viejos patrones han mostrado su ineficiencia, y sobre todo, cuando una parte importante de la sociedad comparte dicha opinión. Cuando las cosas no van bien en un país, hablar de cambio se convierte en eslogan de campaña obligado. Para muchos políticos el ejercicio del cambio es sólo una aspiración, pues en realidad se sienten más cómodos con los viejos patrones, que retoman en cuanto ganan las elecciones. También existen los políticos que están más convencidos del cambio pero no saben cómo hacerlo, o que les gustaría hacerlo, pero los compromisos políticos que tuvieron que hacer para llegar al poder se los impiden.

El presidente Obama generó una enorme expectativa de cambio. A pesar de ello, la mayor parte de su energía y de su capital político los ha debido utilizar para enfrentar la contra ofensiva republicana, la más agresiva en la historia reciente de Estados Unidos, en medio de dos guerras, y del peor déficit fiscal y financiero de su país en tiempos recientes, herencia de su antecesor. Los gobiernos panistas en México también generaron grandes expectativas. En particular el que inauguró el siglo y la alternancia en el poder. Su falta de oficio y experiencia en administración pública y gobierno los ha dejado por debajo de las expectativas. En Canadá, los conservadores se han sostenido, pero los márgenes de poder del ejecutivo en ese país son menores que en los otros dos. Tampoco en Canadá advertimos grandes cambios.

En México y en Estados Unidos habrá cambios presidenciales en el 2012. En los dos países la situación política es complicada, lo que significa que las elecciones serán el tema central de la vida política del país. En

Canadá también podría haber cambio de gobierno, lo que no significa necesariamente cambios importantes en las premisas básicas de su política internacional. Los márgenes del cambio en el mediano plazo se perciben tan estrechos como ahora.

En el tema migratorio ninguno de los tres gobiernos muestra apremio por el cambio. En Estados Unidos es un tema que implica más inversión política que beneficios electorales. El *estatus quo* es el mejor escenario para los políticos. En las estrategias y planes para combatir las amenazas en la frontera con México tampoco se pueden esperar cambios importantes. Nadie cuestiona en Estados Unidos que se debe fortalecer la seguridad fronteriza —una de las premisas básicas de los nuevos paradigmas de seguridad— y pocos consideran prioritario hacer mayores inversiones en la agilización de cruces o en impulsar una administración de la frontera con México bajo el principio de corresponsabilidad.

La principal preocupación de Estados Unidos en el hemisferio es el tema del crimen organizado en México y Centroamérica, a pesar de que el fenómeno se origina en la demanda de drogas hacia el interior y la violencia se nutre con el tráfico de armas hacia México.

Es previsible que en el entorno internacional continúen eventos inesperados (o no deseados). Los cambios en el orden mundial no se detendrán. La certidumbre será menor que en el pasado. La situación económica puede empeorar. Todo ello significa que, al menos en el mediano plazo, los estados tenderán a buscar protección a través de políticas nacionalistas y unilaterales, lo que no abona a favor de la cooperación internacional. El enfoque estado-céntrico seguirá siendo dominante, aunque los enfoques socio-céntricos seguirán avanzando.

A partir de estas perspectivas, planteamos los cuatro principales temas tratados en este ensayo (terrorismo internacional, delincuencia organizada, fronteras vulnerables y migración) considerando en cada caso el costo oportunidad de cooperar o no cooperar.

Terrorismo internacional

No obstante la ausencia de nuevos golpes terroristas en América del Norte después de 2001, se mantiene la posibilidad de nuevos golpes, lo que

obliga a mantener las alertas y las acciones preventivas en los tres países. “El costo de no cooperar en este tema es alto e inmediato para los tres países”. Canadá y México deben mantener los sistemas de alerta para evitar que su territorio sea utilizado para estos fines. Estados Unidos debe aprovechar los avances de cooperación en este tema para aplicarlos en otros temas de interés para los tres países.

Crimen organizado transnacional

De no acotarlo, el crimen organizado seguirá ganando terreno en el continente. Sólo las acciones coordinadas de los gobiernos de los países afectados pueden detener este fenómeno. No se solucionará sólo con el paso del tiempo. La evolución del fenómeno en la última década muestra exactamente lo contrario. “El costo de no cooperar en este tema es alto, particularmente para México. Para Estados Unidos si bien se puede considerar en el nivel medio en este momento, podría resultar alto en el mediano y largo plazo. Para Canadá, por la distancia geográfica, el costo actual se ubica en el nivel medio”. Sin embargo, para los tres países debe ser motivo de preocupación por las múltiples aristas del fenómeno, por su dinámica transnacional y por sus alcances hemisféricos.

Migración

Más allá de los cambios en la economía, la migración económica y social no se detendrá. Sin embargo, la situación de criminalidad y delitos asociados a la migración, tráfico y trata de personas, no se resolverá sin intervención gubernamental. Las presiones por este fenómeno continuarán, particularmente para México, Estados Unidos y Centroamérica. “El costo de no cooperar en este tema ha sido bajo para Canadá, medio para Estados Unidos y cada vez más alto para México”. Esto último por la vinculación del tema de la migración con el crimen organizado. Quienes pagan el mayor costo de la no cooperación en este tema son los migrantes. Es un tema en el que los enfoques socio-céntricos deben tener mayor peso en las políticas gubernamentales. En el mediano y largo plazo, los costos

económicos y sociales de la no cooperación en materia migratoria pueden ser mayores para los tres países.

Fronteras vulnerables

Las fronteras seguirán siendo ineficientes sin una clara coordinación entre gobiernos. La frontera es el mejor camino para avanzar en la cooperación bilateral, pues los beneficios para las partes son más evidentes que en otros temas. “El costo del bajo nivel de cooperación en este tema ha sido alto para México, medio para Estados Unidos y bajo para Canadá”. La vulnerabilidad y la inseguridad de las fronteras están directamente vinculadas con la presencia del crimen organizado y con el estatus actual de los flujos migratorios indocumentados. Es un tema que requiere de un enfoque y de una estrategia regional. Con planes específicos, acciones concertadas, compromisos factibles y con una visión estratégica de largo plazo. En cualquier escenario, este tema debe ser un pilar de la relación entre México y Estados Unidos.

Para avanzar en cualquiera de estos cuatro temas con un enfoque de seguridad colectiva, los tres países deben dedicar más tiempo y esfuerzo de sus burocracias para trabajarlos en forma conjunta, desde la planeación hasta la operación. Son temas que involucran y comprometen a las tres sociedades y a partir de los cuales se pueden construir mejores bases de cooperación. Son también temas que requieren una visión regional, pues involucran a otros países, en particular de Centroamérica y el Caribe. Mejorar la cooperación en estos temas podría marcar nuevas pautas a nivel hemisférico y global. Mientras no se logren niveles de cooperación eficientes en estos temas, difícilmente se podrá hacer en otros temas.

Es claro que para poder avanzar en esta dirección es necesario pensar estos temas como políticas de estado, más allá de los gobiernos en turno y de los procesos electorales. Es necesario trabajar seriamente en la profesionalización de cuadros para estos temas con enfoques y perspectivas transnacionales. Esto implica la participación de fuerzas armadas, policías, aparatos de inteligencia, oficiales de migración y aduanas. El costo de no hacerlo resultará mucho más alto en el futuro que el aparente

beneficio de no invertir y mantenerse en el ámbito de las políticas y las medidas unilaterales.

Como se ha mostrado a lo largo de este ensayo, existen razones diversas para que la cooperación no sea una prioridad para ninguno de los tres países, y para explicar que sus posiciones no coincidan en momentos críticos, como sucedió en 2003 cuando ni México ni Canadá acompañaron a Estados Unidos en la iniciativa de la guerra contra Irak. Esto sólo será posible si existen coincidencias básicas y esquemas de cooperación sólidos y eficientes en los temas más cercanos.

Capítulo VI

Seguridad fronteriza y transnacional en la región

Seguridad fronteriza Canadá-Estados Unidos: integración horizontal, vertical y transfronteriza

Todd Hataley

Centre for International and Defence Policy, Queen's University

La seguridad fronteriza a lo largo de la frontera de Canadá y Estados Unidos ha evolucionado en el transcurso del último siglo, del conflicto a la cooperación, y de la cooperación a la integración. Los años formativos estuvieron marcados por temores de invasión, escaramuzas y diferencias políticas sobre aspectos como la inmigración, el alcohol y las drogas. Sin embargo, actualmente la frontera entre Canadá y Estados Unidos sigue siendo “la frontera no militarizada más larga del mundo” en el sistema internacional.

El proceso evolutivo que ha marcado el desarrollo de la política fronteriza entre Estados Unidos y Canadá tiene un marco institucional nítido, a través del cual la seguridad se ha desarrollado a lo largo de una ruta que va de la cooperación a la integración. Este documento examinará la integración de la seguridad fronteriza entre Canadá y Estados Unidos, dentro de un marco institucional, detallando específicamente los desarrollos recientes de las unidades integradas tanto horizontal como verticalmente.

Fronteras, seguridad, instituciones y cambio

Enmarcar teóricamente cualquier investigación política implica varios asuntos. Aunque la meta de conceptualizar teóricamente cualquier aspecto político va más allá de lo descriptivo, al explicar el fenómeno en cuestión, dentro de un contexto normativo, y al hacerlo, proporcionar un cierto grado de capacidad predictiva, todos los lentes teóricos presentan un cierto grado de polarización. En esta sección, ilustraré que un análisis constructivista-institucional, que incorpora un marco basado en la crono-

metración puede ser útil para explicar el cambio dinámico de las fronteras y la seguridad fronteriza.

El término que necesita aclararse es el de las “instituciones”. En este documento voy a argumentar desde la postura de que las fronteras son instituciones que dirigen y limitan a individuos y grupos (usadas de manera intercambiable) para que se comporten de cierta forma, y por lo tanto, usando un análisis institucional, explicaré que es apropiado el cambio estratégico y funcional hacia la seguridad fronteriza.

March y Olsen¹ definen a las instituciones como “una colección de prácticas y reglas relativamente estables que definen una conducta apropiada para grupos específicos de actores en situaciones específicas”. Las prácticas y las reglas que éstas mantienen, están incrustadas en “estructuras de significado y esquemas de interpretación que explican y legitimizan identidades particulares, y las prácticas y reglas asociadas a ellas”. Además, también afirman que las prácticas y reglas están incrustadas en los recursos y en la designación de los mismos para hacer posible que los individuos y las colectividades actúen de un cierto modo, y penalizar a aquellos que desafíen la conducta apropiada o esperada.

Onuf,² coincidiendo con March y Olsen, sostiene que las instituciones son patrones de reglas y prácticas relacionadas estables, aunque no fijas, que convierten al personal en agentes, quienes a su vez se conducen dentro del contexto de la institución manteniendo cierto grado de elección humana. De este modo, los individuos actúan como agentes³ limitados y dirigidos, a diferentes niveles, por un entendimiento contextual que define la conducta apropiada. Por lo tanto, las fronteras y los marcos de seguridad implementados en éstas, pueden entenderse como un proceso que está construido y se mantiene no sólo por aspectos materiales, sino

¹ March, James G. y Olsen Johan P., “The institutional dynamics of international political orders”, *International Organization* 52(4), 1998, p. 948.

² Onuf, Nicholas, Vendulka Kubalkova and Paul Kowert, editors., *International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe, London, 1998, p. 61.

³ De acuerdo con el trabajo de Onuf (1998, pp. 59-60), en este documento, la dependencia no sólo se refiere a individuos, sino también a grupos de individuos que actúan de parte de otros. Los agentes, defiende Onuf, se definen por su participación en la sociedad, al grado que existen reglas que permiten dicha participación. Así, los individuos y los grupos de individuos, tales como los legisladores, participan como actores sociales dentro de los límites establecidos por las reglas. Scott (2001, 76) lleva la definición un paso más adelante al decir que los agentes tienen la capacidad de efectuar algunos cambios sobre el mundo social en su entorno, ya sea modificando las reglas o la distribución de los recursos. En pocas palabras, los agentes tienen la capacidad de actuar.

también, y posiblemente más relevante, por prácticas sociales y discursivas. Así pues, como una institución, las fronteras son dinámicas, no sólo en el contexto material –los recursos y el tamaño de la fuerza empleada para la seguridad–, sino también en el contexto de ideas que organizan, motivan y enmarcan los asuntos –seguridad o comercio, por ejemplo– que definen a cada organización respectiva.

Immergut⁴ identifica tres ramas separadas de erudición: elección racional, teoría organizacional e instituciones históricas. Aunque estos enfoques parecen diversos⁵, la autora defiende que existe un tema común que enlaza estos enfoques institucionales. Todos los enfoques institucionales –sostiene Immergut– tienen que ver con el análisis del efecto de las reglas y procedimientos sobre las preferencias expresadas por los actores humanos⁶. Las instituciones tienen dos papeles: limitan tanto ciertas conductas, como inducen otras. Las instituciones actúan como filtros que valoran ciertas conductas sobre otras, ya sea en las metas que los actores políticos buscan lograr o en los medios que utilizan para alcanzar estas metas. Las instituciones no determinan la conducta, sino más bien “proporcionan un contexto para la acción, que si las examinamos con sensibilidad en cuanto a su propósito, nos ayudan a entender por qué los actores toman las decisiones que toman”.⁷

Las instituciones juegan un papel importante en la definición de la realidad social dentro de la agenda constructivista. Wendt,⁸ quien define las instituciones como un conjunto o estructura relativamente estable de identidades e intereses, defiende que a menudo éstas están codificadas como reglas y normas formales, Onuf⁹ afirma que le dan estructura a una sociedad. A pesar de esto, las instituciones no tienen una fuerza motivacional excepto por virtud de la participación de los actores en el conocimiento colectivo. Wendt¹⁰ agrega que las instituciones son principalmente entidades cognitivas que no existen separadas de las ideas de los actores

⁴ Immergut, Ellen M, “Theoretical core of the new institutionalism”, *Politics and Society* 26(1), 1998, pp. 5-34.

⁵ Hall, P.A. and C.R. Taylor, “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies* 44, 1996, pp. 936-957.

⁶ Immergut, Ellen, 1998, p. 25.

⁷ *Ibid.*, 26.

⁸ Wendt, Alexander, “Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics”, *International Organization* 46(2), 1992, p. 398.

⁹ Onuf, 1998, p. 61.

acerca de cómo funciona el mundo. De este modo, las instituciones no son de ninguna manera homogéneas entre la población en general. En el contexto de las fronteras, esto significa que algunos grupos podrían ver como algo necesario para el mantenimiento de la soberanía y la seguridad, mientras que otros grupos podrían verlas como una barrera innecesaria para el comercio transfronterizo.

La identidad colectiva genera lo que los constructivistas denominan como hechos sociales. La aceptación de una norma o conducta, por la conciencia colectiva, genera significado al nivel más simple y un rol constitutivo, al nivel más alto. El hecho de que la existencia de las instituciones esté ligada directamente a la voluntad de la identidad colectiva no demerita el poder de las instituciones para afectar los patrones de conducta de los individuos o de los grupos sociales. Wendt¹¹ explica, como conocimiento colectivo, que las instituciones tienen una existencia sobre y por encima de los individuos quienes las personifican en el momento. De esta manera, las instituciones tienen un carácter persuasivo que dirige y vincula la conducta individual y colectiva, y hasta cierto punto sus elecciones. No obstante, las instituciones son al mismo tiempo construcciones humanas¹², y como tal pueden alterarse por las aportaciones humanas o de agentes. Aunque las instituciones pueden ser estáticas, caracterizarse por un conjunto estable de conductas y expectativas, también pueden ser dinámicas, generando nuevos grupos de expectativas y conductas.

Visualizando la disposición de seguridad fronteriza como una institución dinámica, sugiere que tiene una capacidad inherente para la producción de su función primaria,¹³ la cual podría definirse como mantener la integridad territorial al combatir la actividad ilegal transfronteriza. Entender la producción y reproducción de la seguridad fronteriza, así como su capacidad de cambio, requiere de una conciencia de las condiciones sociales bajo las cuales se produjeron las fronteras en un principio y se reprodujeron subsecuentemente. Y aunque el propósito aquí no es rastrear el punto de origen, es importante entender que las instituciones

¹⁰ Wendt, 1992, p. 398.

¹¹ *Ibid.*, 398.

¹² Grafstein, Robert, "The Problem of Institutional Constraint", *The Journal of Politics* 50, 1998, pp. 577-599.

¹³ Wendt, 1992, p. 398.

surgen de un material dado y el contexto social que, hasta cierto punto, dirigirá el cambio institucional.

El desarrollo inicial de la frontera entre Canadá y Estados Unidos inicia con el proceso de formación de nación en Estados Unidos y con un compromiso muy importante de recursos físicos, sociológicos y/o ideológicos que se requieren para formar una nueva nación. El clima político en ese momento puede caracterizarse por la relación estadounidense con Inglaterra y la lucha por el poder regional y las esferas de influencia en Norteamérica. Después de la Guerra de Independencia, los Estados Unidos abordaron el tema de la seguridad de la frontera norte en el contexto de una posible ruta de invasión para los británicos. Entre 1775 y la firma del Tratado de París en 1783, los británicos y los estadounidenses libraron 39 batallas a lo largo de la frontera norte.¹⁴ El resultado de este proceso fronterizo fue el compromiso de una frontera defensiva, incluyendo un compromiso material e ideológico para construir dicha frontera. Este fue el inicio de la institución fronteriza. Con el paso del tiempo, el compromiso material e ideológico se vio reforzado por ciertos eventos, incrustando aún más la existencia de la función de seguridad a lo largo de la frontera,¹⁵ creando lo que Laitinen ha definido como frontera de seguridad.¹⁶

Dado que las instituciones también se caracterizan por ser resistentes al cambio,¹⁷ hay que comprender el proceso inicial a través del cual surgen las fronteras, existe una primera noción para entender la producción y reproducción de las fronteras como instituciones en el espacio, tiempo y función. Paul Pierson¹⁸ argumenta –persuasivamente– que las instituciones tienen un punto de origen, y que en ese momento se requirió una inversión inicial de forma sustancial en recursos. Ante la presencia de un

¹⁴ Sweeney, Jerry K., *A Handbook of American Military History: From the Revolutionary War to the Present*, Westview Press, Inc. Boulder, 1996, pp. 3-7.

¹⁵ La Guerra de 1812, la Rebelión Canadiense de 1812, la Guerra Civil, la inmigración ilegal a principios del Siglo xx, la prohibición y la guerra contra las drogas, todas representan eventos de enfoque que sirvieron para fortalecer el compromiso ideológico y de recursos con la función de seguridad de la frontera.

¹⁶ Laitinen define una frontera de seguridad como “la frontera entre dos o varias unidades políticas que contienen la dimensión de seguridad en un sentido tradicional... la idea de frontera de seguridad se entiende principalmente en el contexto de seguridad”. Laitinen, Kari. 2003, “Geopolitics of the northern dimension: A critical view on security borders”, *Geopolitics*, 8(1): 22.

¹⁷ Newman, David, “On borders and power: A theoretical framework”, *Journal of Borderland Studies* 18(1), 2003, p. 14; also Wendt, 1992, p. 398, *op. cit.*

¹⁸ Pierson, 2004, *op. cit.*

evento inicial o “histórico” dado, se genera un resultado en particular que requiere una inversión económica y un compromiso político. Además, se anexa un significado ideológico y social a la entidad que se está creando, en este caso la frontera.

La construcción de una frontera puede iniciarse por cualquier variedad de sucesos. Sin embargo, el elemento común es el enlace de la identidad territorial, conocido como el “proceso fronterizo”,¹⁹ motivado por una amenaza real o percibida contra la integridad territorial del estado. Sin importar la forma en que las fronteras hayan sido creadas, ya sea a través de una lucha de poder o hayan sido impuestas, cada estado ha experimentado el proceso fronterizo como un acontecimiento único para su población. En este sentido, como argumenta Paasi,²⁰ el proceso fronterizo crea límites que existen en una acción y discurso sociocultural únicos.

En la perspectiva de Pierson,²¹ el desarrollo de instituciones motiva o genera una mayor inversión en recursos y habilidades, profundizando el compromiso social con la institución. Al mismo tiempo, se refuerzan las limitantes institucionales impuestas por la constitución sobre la conducta social. En otras palabras, aunque el suceso que puso en marcha el desarrollo de las fronteras y/o de las instituciones de seguridad fronteriza no vuelve a ocurrir, un cierto nivel de inversión inicial es lo suficientemente importante para reforzar la función o la existencia de la organización, la aplicación de los recursos, así como los significados ideológicos y/o sociológicos. Una vez que el genio ha salido de la lámpara, se hace difícil, aunque no imposible, volverlo a meter. Alternativamente, la institución desarrolla una existencia a partir de su propósito inicial, el cual adicionalmente incluye los cambios tanto en el contexto material como en el social, dentro del cual se entiende a la institución. Tanto para las fronteras como para las organizaciones que proporcionan seguridad a lo largo de sus demarcaciones, esto podría significar un cambio en la táctica, estrategia o incluso de su “razón de ser”.

Pierson²² argumenta que un compromiso significativo de recursos establece el rumbo para un cierto grado de continuidad institucional, dado

¹⁹ Newman, 2003, p. 15, *op. cit.*

²⁰ Paasi, Anssi, *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*, John Wiley and Sons, Ltd., New York, 1996, p. 72.

²¹ 2004, pp. 34-35.

²² 2004, p. 20.

que revertir la trayectoria sería demasiado costoso, tanto política como quizás financieramente. Esta condición se conoce como dependencia de ruta. Pierson²³ define la dependencia de ruta como “los procesos sociales que exhiben una retroalimentación positiva y que de este modo generan patrones de ramificación del desarrollo histórico”. Sewell²⁴ sostiene que la dependencia de ruta significa que lo que ha ocurrido en un punto previo en el tiempo afectará los resultados de los hechos en otro punto del tiempo.

Un concepto clave en cualquier definición dinámica de dependencia de trayectoria, como Pierson apunta, es una retroalimentación positiva o autoreforzamiento. La dependencia de trayectoria no sugiere que un cambio institucional esté predeterminado, sino más bien que el abanico de acciones que pueden estar disponibles o ser aceptables para un actor está limitado.²⁵ Además, entre más altos sean los niveles de retroalimentación, asociados con la persistencia a través del tiempo, más alto será el costo de cambiar la trayectoria institucional, en otras palabras, la búsqueda de alternativas se hace cada vez más difícil.

Explicar cuándo ocurre el cambio institucional es otro tema. Pierson²⁶ argumenta que el cambio institucional oportuno es el resultado de circunstancias que ocurren en las coyunturas críticas en el desarrollo o evolución de una institución. A estas coyunturas nos referimos como contextos de enfoque. Debido a que las instituciones están reguladas por elecciones humanas –dentro de un ambiente predeterminado–, la reacción de los individuos o grupos es lo que motiva o dirige el cambio institucional a lo largo de una trayectoria específica. Como Koslowski y Kratochwil²⁷ han ilustrado, el nivel crítico de análisis para comprender el cambio se encuentra a nivel del agente o a nivel individual. De hecho Peters, Pierre y King²⁸ argumentan que el cambio se da debido a agentes políticos.

²³ *Ibid.*, 21.

²⁴ Citado in Pierson, 2004, p. 20.

²⁵ Campbell, John, *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press., Princeton, 2004, p. 65.

²⁶ Pierson, Paul, *Not just what, but when: Timing and sequence in political processes*. *Studies in American Political Development*, 14, 2000, pp. 72-92; ver también 2004.

²⁷ Koslowski, Rey and Friedrich V. Kratochwil, “Understanding change in international politics: the Soviet empire’s demise and the international system”, *International Organization* 48(2), 1994. pp. 215-247.

²⁸ Peters, Guy B., Jon Pierre and Desmond S. King, “The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism”, *The Journal of Politics* 67(4), 2005, pp. 1275-1300.

Manejo de la seguridad en la frontera Canadá-Estados Unidos

En Canadá la responsabilidad de la seguridad en la frontera está a cargo de dos agencias federales. Los puertos de entrada (POE, por sus siglas en inglés), esos lugares en donde el tráfico comercial y no comercial entra al país (cruces fronterizos, aeropuertos internacionales, puertos marítimos y estaciones de ferrocarril) son responsabilidad de la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés).²⁹ Los puertos de entrada también tienen la responsabilidad de la fuerza de la policía federal, conocida como la Real Policía Montada de Canadá (RCMP, por sus siglas en inglés). Dentro del programa de integridad fronteriza de la RCMP existen cinco programas medulares: Servicios Aduanales, Inmigración y Pasaportes, Equipos Fronterizos Integrados de Aplicación de la Ley, Sección y Puertos Federales de Aplicación de la Ley y División Marina.

²⁹ La CBSA lleva a cabo sus responsabilidades con una fuerza de trabajo de aproximadamente 13 mil empleados, incluyendo alrededor de 7,200 oficiales uniformados de la CBSA que proporcionan servicios en aproximadamente 1,200 puntos en Canadá y en 39 destacamentos internacionales.

La CBSA maneja 119 cruces fronterizos y opera en 13 aeropuertos internacionales.

- De estos cruces fronterizos, 61 operan las 24 horas, los 7 días de la semana, así como 10 de los aeropuertos internacionales.
- Los oficiales realizan operaciones marinas en puertos principales, y Halifax, Montreal y Vancouver son de los más grandes, así como en numerosas marinas y estaciones de reporte.
- Los oficiales también realizan operaciones en 27 puntos ferroviarios.
- La CBSA procesa y examina correo internacional en tres centros de procesamiento de correo.
- La CBSA administra más de 90 decretos, regulaciones y acuerdos internacionales, muchos en nombre de otros departamentos o agencias federales, las provincias y los territorios.

Las responsabilidades regulatorias y de sociedad de la agencia incluyen lo siguiente:

- Administra la legislación que gobierna la admisibilidad de las personas y los bienes, plantas y animales dentro y fuera de Canadá.
- Detiene a aquellas personas que puedan representar una amenaza a Canadá.
- Expulsa a personas no deseadas en Canadá, incluyendo a aquellas involucradas en terrorismo, crimen organizado, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad.
- Intercepta bienes ilegales que entran o salen del país.
- Protege la seguridad de los alimentos, salud de animales y plantas y la base de recursos de Canadá.
- Promueve los beneficios empresariales y económicos, administrando la legislación y acuerdos de comercio con el fin de cumplir con las obligaciones internacionales de Canadá.
- Hace respetar los medios de comercio que ayudan a proteger la industria canadiense de los efectos perjudiciales de los bienes importados de bajo precio o subsidiados.
- Administra un mecanismo de compensación justo e imparcial.
- Promueve los intereses canadienses en varios foros internacionales y con organizaciones internacionales y
- Recauda aranceles e impuestos sobre bienes importados.

Ver, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/what-quoi-eng.html>, consultado julio 31, 2010.

Cada uno de estos programas contribuye de alguna manera a la integridad y protección de la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, son los Equipos Integrados de Aplicación de la Ley en la Frontera (IBET, por sus siglas en inglés) y un programa conocido como Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Operations (ICMLEO o *shiprider*) los que toman un interés particular en este documento, dado su mandato específico para la seguridad de la frontera y su naturaleza integrada –vertical y horizontalmente.

Las consideraciones de seguridad llevaron al desarrollo de programas de seguridad fronteriza en el periodo post 11 de Septiembre. No obstante, Canadá y Estados Unidos tienen una historia de valores compartidos que han dado como resultado el establecimiento de marcos institucionales estables, que informan del desarrollo de políticas a lo largo de la frontera y que evolucionan dentro de un marco de retroalimentación institucional.

Antes de los sucesos del 11 de Septiembre de 2001, Canadá y los Estados Unidos habían establecido acciones de cooperación para la seguridad de la frontera. Las consideraciones fundamentales que llevaron a estas relaciones fronterizas fueron principalmente económicas³⁰, y en un grado mucho menor por cuestiones de seguridad. Las consideraciones de seguridad fronteriza se enfocaban en actividades criminales, crimen organizado, drogas y tráfico de armas y cigarros. Sin embargo, durante la administración del presidente Bill Clinton las consideraciones de seguridad quedaron rezagadas a simplemente facilitar un intercambio económico entre los dos países. En 1995 el *Accord on Our Shared Border* anunciado en una era de cooperación fronteriza, apuntó hacia la facilitación del comercio.

En 1999 los dos gobiernos firmaron un acuerdo de seguimiento, *Canada-Estados Unidos Partnership Forum (CUSP)*, el cual proporcionó un mecanismo para que las comunidades fronterizas y accionistas discutirían temas sobre el manejo de la frontera. El tema central del *CUSP* era encontrar métodos para hacer que la frontera fuera un puente más eficiente en cuestiones de intercambio transnacional, específicamente en mejoras para la infraestructura fronteriza y técnicas de manejo para el comercio

³⁰ Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (FTA, por sus siglas en inglés) firmado en 1988, incrementó significativamente los niveles de comercio entre los dos países.

a través de la frontera.³¹ Tan optimistas fueron Canadá y Estados Unidos sobre el comercio, que en junio de 2000 el presidente Clinton firmó las provisiones que retrasaban la implementación de partes de la Ley de Reforma de la Inmigración de 1996, que tenían la facultad de retrasar el tráfico y comercio a través de la frontera. Bajo los términos de esta Ley de Reforma, se habría requerido que el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) verificara el estatus de visado de todas las personas que entraran a Estados Unidos, incluyendo a canadienses, como parte del desarrollo de un sistema de datos de entrada y salida,³² similar al programa US-VISIT desarrollado después del 11 de Septiembre de 2001.³³

Cooperación multinivel para el mantenimiento del orden

En Canadá la seguridad pública (especialmente el servicio de policía) se divide en tres órdenes de gobierno, municipal o local, provincial y federal. En el ámbito municipal, la mayoría de las grandes áreas urbanas cuentan con una fuerza policíaca. La policía de la ciudad de Toronto y la policía de la ciudad de Ottawa serían ejemplo de esto. Las pequeñas comunidades y las áreas rurales cuentan con una fuerza policíaca provincial o con la Real Policía Montada de Canadá.

Las provincias de Ontario y Quebec tienen sus respectivas fuerzas policíacas, la Policía Provincial de Ontario (OPP, por sus siglas en inglés) y en Quebec, Sureté du Quebec (SQ, por sus siglas en francés).

En las ocho provincias restantes y en los tres territorios del norte, los servicios de vigilancia provincial y territorial los proporciona la RCMP. La jurisdicción federal, que incluye áreas policíacas entre puertos o entradas a lo largo de la frontera, es también responsabilidad de la RCMP. En Canadá, el papel de la milicia en la seguridad pública nacional, se controla legislativamente y está restringido a proporcionar exclusivamente ayuda a la autoridad civil.

³¹ Seghetti, Lisa, 'Border security: us-Canada Border Issues.' Congressional Research Service, The Library of Congress. RS21258., 2002, en, www.fas.org/man/crs/RS21258.pdf.

³² McKenna, Barrie, "La frontera norte enfrenta la presión de los EUA: cambiar la ley de control de frontera no evita las preocupaciones de seguridad de Washington: Embajador", *The Globe and Mail*, 13 de junio, 2000, p. A14.

³³ Después del 9/11 el desarrollo de un sistema de datos de entrada y salida no sólo fue una prioridad, sino también fue acelerado.

Un mantenimiento del orden efectivo a lo largo de la frontera requiere de la cooperación de las organizaciones policíacas a los tres niveles de gobierno, por varias razones. En primer lugar, 200 millones de personas y dos mil millones de dólares al año, valen la pena para el comercio a lo largo de 8,895 kilómetros de frontera entre Canadá y Estados Unidos. Esta frontera no solamente es larga sino que también pasa a través de una amplia variedad de áreas geográficas, incluyendo puntos urbanos, bosques, granjas y vías fluviales. En su recorrido, la frontera también cruza a través de diferentes zonas jurisdiccionales, que requieren de la cooperación entre varios órdenes de gobierno a fin de mantener un servicio policíaco efectivo dentro de estas áreas.

Existe un área entre Detroit, Michigan y Windsor, Ontario, en donde el río que divide a dos áreas urbanas forma la frontera. Este punto representa una zona en donde los tres órdenes de gobierno se juntan, el municipal, provincial y federal. Un servicio de policía efectivo, en términos del uso de la multiplicación de recursos y fuerza, solamente se puede lograr mediante la cooperación.

Una segunda razón para la cooperación entre los niveles de gobierno se relaciona con la cultura policiaca dominante en Canadá. En este país, el Modelo Comunitario de Policía, que se ha empleado por muchas fuerzas policíacas en América del Norte y Europa, es uno de los modelos de policía más utilizados y promovidos.

El Departamento de Justicia de Estados Unidos define a este modelo como una estrategia que promueve el uso de sociedades y modelos de solución de problemas para hacer frente de manera efectiva a temas de seguridad pública. El servicio de policía comunitario tiene tres componentes: sociedades comunitarias, estructuras organizacionales para apoyar esas sociedades, y a un modelo de solución de problemas que incluye el uso de sociedades con accionistas.³⁴ En la provincia de Ontario, el jefe de la policía adoptó el Modelo de Policía Comunitaria en 1996.³⁵ De igual manera, la Real Policía Montada Canadiense ha puesto en operación un modelo de policía comunitaria utilizando un enfoque conocido por el acrónimo CAPRA (Clients, Acquiring and

³⁴ Ver, "United States Department of Justice. Community Policing Defined", disponible en <http://www.cops.usdoj.gov/default.asp?item=36>, consultado 1 de julio, 2010.

³⁵ Ver: "Community Policing Advisor Council of Ontario. CPAC Leading the Revisions of Ontario's Community Policing Model"; disponible en, <http://www.communitypolicing.ca>, consultado 1 de julio, 2010.

Analyzing Information, Partnerships, Response, Assessment).³⁶ El modelo CAPRA (por sus siglas en inglés) fomenta un método de solución de problemas que incorpora una sociedad con los actores locales interesados.

Para las agencias de policía, el desarrollo de sociedades para resolver problemas relacionados con la aplicación de la ley se ha convertido en un entrenamiento estándar y procedimiento de operación. Desde el inicio del entrenamiento, a los nuevos reclutas se les enseña que establecer sociedades con las partes interesadas de la comunidad y con otras agencias policíacas, es una estrategia efectiva para aumentar los recursos limitados como un medio para lograr comunidades seguras. Además, involucrando a los actores interesados de la comunidad en el proceso de solución de problemas, la comunidad toma cierta titularidad del problema, del proceso y de la solución.

El compromiso entre las agencias de seguridad y otros participantes existe a múltiples niveles. Hasta este punto me he enfocado casi exclusivamente en la policía comunitaria, lo que podría describirse como trabajo de policía general. Ejemplos de agencias asociadas que frecuentemente trabajan a este nivel incluyen a servicios sociales, escuelas, agencias de salud, grupos comunitarios y tribunales, por sólo mencionar a algunos. Con un enfoque operativo sobre el nivel local o comunitario, las relaciones entre las agencias de seguridad y los socios con lo que se comprometen tienden a reflejar objetivos comunes con sus respectivas áreas de operación.

Más allá del nivel de comunidad, las unidades especializadas de seguridad han continuado aplicando el modelo de sociedad en una escala cada vez más grande y compleja, integrando a las sociedades con estructuras organizacionales unificadas. Las unidades de seguridad especializadas se refieren a equipos de investigación con jurisdicción específica. Por ejemplo, las unidades de procesamientos de crímenes tienen jurisdicción para investigar y procesar la actividad criminal relacionada con la ofensa a la propiedad ajena, aquellos bienes obtenidos a través de actividades criminales y lavado de dinero.³⁷ Más aún, muchas de estas unidades están

³⁶ Ver: "Royal Canadian Mounted Police. Cadet Training Program Overview"; disponible en, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/depot/ctp-pfc/index-eng.htm>, consultado 1 de julio, 2010.

³⁷ Veá, Real Policía Montada de Canadá, *Programa de Procedimientos de Crimen*, disponible en: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/poc-pdc/pro-crim-eng.htm>, consultado el 1 de Julio de 2010.

integradas de manera horizontal y vertical, incluyendo a socios de varios niveles de gobierno y varias agencias de gobierno. Los Procedimientos Integrados de la Unidad de Crimen de la RCMP, por ejemplo, cuentan con socios trabajando dentro de la misma oficina, provenientes de las siguientes agencias:

- Procuraduría del Servicio Público de Canadá.
- Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá.
- Seguridad Pública de Canadá.
- Dirección de Administración de Propiedad Incautada.
- Agencia Fiscal de Canadá.
- Grupo Forense de Administración de Cuentas.
- Varias Agencias Provinciales y Municipales.³⁸

Ejemplos de unidades especializadas e integradas en la RCMP también incluyen:

- Equipos de Seguridad Integrados Nacionales (INSET, por sus siglas en inglés).
- Equipos Integrados de Refuerzo de Mercado (IMET, por sus siglas en inglés).
- Equipos de Refuerzo de Seguridad Marítima (MSET, por sus siglas en inglés).
- Investigaciones de Crímenes Comerciales.
- Investigación de Drogas.
- Investigaciones de Inmigración y Pasaportes.
- Equipos integrados de Refuerzo Fronterizo.

El modelo policíaco comunitario, como concepto de refuerzo de la ley, tiene los objetivos de crear un ambiente más seguro para la legítima gobernabilidad en asociación con otros participantes. Como ya se dijo, cada vez más, las agencias de seguridad se han movido hacia un modelo de integración policíaco para unidades de investigación especializada. La siguiente sección de este documento verá específicamente el modelo usado por los Equipos Integrados de Refuerzo Fronterizo para cumplir con su

³⁸ *Idem.*

misión de recolección de inteligencia y actividades de seguridad a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos.

Equipos integrados de refuerzo fronterizo

El primer Integrated Border Enforcement Team (IBET), se desarrolló en 1996 como respuesta al intercambio de drogas transfronterizo en la parte baja de Columbia Británica. El modelo fue desarrollado para juntar a agencias similares que luchaban contra el problema específico del cruce de la frontera por parte de la criminalidad –inicialmente definido como tráfico–, pero pronto se expandió para incluir otras actividades criminales transfronterizas tales como el movimiento ilegal de personas, armas, dinero y cigarrillos. Después de los eventos del 11 de Septiembre de 2001, el IBET fue rápidamente incrementado hasta cubrir 15 regiones a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos, con 24 equipos separados. La expansión del IBET, después del 11 de Septiembre simplemente representa, en mi opinión, la continuación de las políticas iniciadas antes de esta fecha. Paul Pierson explica esta expansión en términos de continuidad institucional, acelerada por un evento específico, en este caso, los atentados del 11 de Septiembre de 2001.³⁹ Además de esta expansión, el mandato cambió de criminalidad transfronteriza a seguridad nacional, y esto se define como el investigar, identificar e interceptar a personas y organizaciones que representan una amenaza para la seguridad nacional.

La estructura del IBET está compuesta por agencias socias que operan bajo una estructura de manejo conjunto. Las agencias socias se encuentran en todos los niveles de gobierno y de relaciones internacionales. Aunque el IBET es un programa manejado en conjunto, los socios incluyen a: La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, a la Policía Municipal y Provincial, a la Policía Tribal, y agencias estadounidenses tales como la Patrulla Fronteriza, Inmigración y Aduanas, Protección Fronteriza y las fuerzas de seguridad estatales y locales.

En los niveles más altos, el IBET está manejado por un equipo de administración conjunto e internacional, y a nivel local por un equipo

³⁹ Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press., Princeton, 2004.

de manejo local conjunto. Las reuniones administrativas locales tienen lugar cada semana. Las frecuentes reuniones permiten que las agencias socias establezcan las relaciones de trabajo necesarias, determinen las prioridades del grupo, compartan información e inteligencia, establezcan prioridades y planeen operaciones.

La integración de los miembros del IBET se logra a través de un esfuerzo cercano, el cual en muchos casos significa trabajar en la misma oficina, reuniones formales planeadas y contacto informal regular. Además, el IBET mantiene líneas abiertas de comunicación a través de vínculos predefinidos, sistemas interoperacionales de comunicaciones, capacidades de mapeo estandarizado y líneas abiertas de intercambio de inteligencia.

El arreglo de administración conjunta es vital para la relación de trabajo de las agencias asociadas, así como para establecer objetivos y prioridades. La administración conjunta provee uno de los mecanismos clave para un trabajo conjunto. La idea de trabajo conjunto es importante ya que establece una base para evaluar la trayectoria para la cooperación transfronteriza. En los términos más sencillos, el trabajo conjunto significa que las unidades de seguridad de distintos niveles del gobierno y de distintos gobiernos trabajan juntas compartiendo información y recursos, con el fin de investigar a las organizaciones criminales que operan en ambos lados de la frontera. Aunque existe una misión para cada agencia, la jurisdicción de las respectivas agencias permanece relativamente intacta. En otras palabras, los oficiales estadounidenses no están operando en Canadá y viceversa.

En abril de 2009, el Equipo Internacional de Administración Conjunta produjo un plan estratégico y una visión de futuro para el IBET, que determinó que para 2015 el IBET estaría totalmente integrado y estratégicamente ubicado, tendría capacidades de cruce bien establecidas, y operaría dentro de un modelo estándar y común con la legislación adecuada en ambos lados de la frontera.⁴⁰ En suma, el futuro del IBET está más allá del modelo de seguridad conjunta, ya que tiene un patrón de jurisdicción conjunta, lo que significa tener agentes designados, tanto canadienses como estadounidenses, con poder para operar en ambos lados de la frontera

⁴⁰ Notas del discurso del superintendente en jefe Joe Oliver, director general de Integridad Fronteriza, RCMP, "Retos para la seguridad de la Frontera Norte y Cooperación transfronteriza", Yale Club, New York City, 8 de octubre de 2009.

con jurisdicción. La frontera se vuelve una zona en la que ciertos agentes están entrenados y autorizados para actuar bajo las leyes de cada país. Esto representa una fuerza totalmente integrada que no sea interrumpida por la presencia de una frontera internacional. Existen actualmente dos programas que representan los primeros pasos para un arreglo de jurisdicción conjunta: *Shiprider*, y Border Enforcement Security Task Force (BEST).

El programa de *Shiprider* de Canadá y Estados Unidos, conocido oficialmente como Operaciones de Seguridad Marítima Integrada, es una operación de seguridad transfronteriza marítima conducida en aguas compartidas y coadministrada por la RCMP y la Guardia Costera de Estados Unidos (USCG, por sus siglas en inglés). *Shiprider* involucra arreglos recíprocos mediante los cuales personal de Canadá y Estados Unidos trabajan conjuntamente en aguas soberanas de cada país.

El Acuerdo de Estados Unidos-Canadá 2007 sobre Operaciones Marítimas Transfronterizas es el acuerdo bajo el cual opera el programa.⁴¹ *Shiprider* se rige en Canadá bajo la parte 1, sección 7 (1) (d) del acta RCMP.⁴² En Estados Unidos el programa está regido por el Título 19 U.S. Code (usc) 1401.⁴³ Actualmente, *Shiprider* está restringido por tiempo y geografía.

Las operaciones sólo se pueden dar en ubicaciones durante periodos de tiempo designados. Este programa se implementó en Cornwall, Ontario, Detroit-Windsor, durante los Juegos Olímpicos de Vancouver de 2010 y más recientemente durante la reunión del G8 y del G20 en Toronto, Ontario.

BEST es una operación realizada por la Agencia de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés), al igual que *Shiprider*, permite a agentes de Canadá operar junto con agentes de ICE

⁴¹ Veá, http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/_fl/int-cross-brdr-maritime-eng.pdf, consultado el 7 de Julio, 2010.

⁴² Sección 7(1)(d) del acta RCMP establece lo siguiente: El Comisionado puede: (d) designar a cualquier miembro, o a cualquier persona señalada en esta sección o empleado temporal bajo la subsección 10(2) como oficial de paz. Veá, http://laws.justice.gc.ca/eng/R-10/page-2.html#anchorbo-ga:l_1, consultado Julio 7, 2010.

⁴³ El Título 19 usc 1401 declara: Los términos “oficial de aduanas” y “oficial de inmigración” se refieren a cualquier oficial del Servicios de Aduanas y del Departamento del Tesoro, a cualquier oficial de la Guardia Costera, o a cualquier agente u otras personas de seguridad autorizados por la ley o designados por el Secretario del Tesoro para realizar tareas de un Oficial de Aduanas. Veá, <http://vlex.com/vid/sec-miscellaneous-19194215>, consultado el 7 de Julio de 2010.

para hacer cumplir la ley de Estados Unidos, BEST fue iniciada en la frontera Estados Unidos-México en 2005, y desde entonces se ha expandido a lugares en Canadá, Washington, Detroit, Buffalo y Massena, Nueva York. Los canadienses que colaboran con el ICE y con BEST incluyen a: La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, la RCMP y la Policía Provincial de Ontario⁴⁴. Al Igual que el IBET y *Shiprider*, BEST permite que se use una estrategia integrada, y la capacidad de realizar operaciones más allá de las restricciones impuestas por las fronteras.

IBET, *Shiprider* y BEST, representan una evolución en un enfoque comprensivo para la seguridad fronteriza. La cooperación entre las agencias de seguridad de Canadá (internamente), y entre las agencias de seguridad de Canadá y Estados Unidos siempre ha sido excelente. Sin embargo, algunos problemas han forzado a que se realicen acuerdos institucionales, el desarrollo de marcos de trabajo para integrar, no sólo a recursos canadienses, sino también a estadounidenses.

Una pregunta importante en este punto sería: ¿por qué la relación de seguridad transfronteriza surgió con tales características desde mediados de la década de 1990? Lo que vemos emergiendo durante ese periodo es una estructura organizacional que es cooperativa y que ve un problema particular –el tráfico de drogas– como un asunto criminal o de seguridad. Parecería extraño cómo el problema del tráfico de drogas se dio, pero es importante notar que este asunto podría fácilmente haberse enmarcado como un asunto de la comunidad, de salud, o incluso como un asunto de educación. Al mismo tiempo la relación entre Canadá y Estados Unidos pudo haber sido orientada por el deseo de una acción unilateral en lugar de un enfoque cooperativo.

Existen tres puntos aquí que regresan al argumento teórico. Primero, la frontera como una institución, y por lo tanto los recursos que existen para construir esa frontera fueron desarrollados en el contexto de la seguridad. Así, el asunto del tráfico de drogas fue más fácil enmarcarlo dentro del contexto de seguridad, que en los rubros sociales o educativos. Segundo, la cooperación entre Canadá y Estados Unidos en relación con

⁴⁴ En el programa BEST vea, "Refuerzo de Inmigración y Aduanas de EUA", en http://www.ice.gov/pi/news/factsheets/080226best_fact_sheet.htm, consultado el 7 de Julio de 2010. También, CBC News, "Canada-United States Join Forces at Detroit/Windsor border, disponible en: <http://www.cbc.ca/canada/windsor/story/2009/10/28/windsor-border-task-force-091028.html>, consultado el 7 de Julio de 2010.

asuntos fronterizos siempre ha sido excelente, tanto en lo formal como en lo informal. Por lo tanto, esa evolución natural para un arreglo de seguridad fue el desarrollo de una relación formalizada. La ventaja de la relación formalizada, a diferencia de mantener el *status quo*, fue la habilidad de trabajar dentro de los parámetros legislativos que definen códigos legales o criminales de cada estado. El procesar al crimen transfronterizo requería de arreglos formales y legales. Tercero, el tiempo de la creación del primer IBET corresponde con la decisión estadounidense de designar la frontera a lo largo del corredor Washington-Columbia Británica como un Área de Intenso Tráfico de Drogas (HIDTA, por sus siglas en inglés). Al otorgar esta designación a la región, el gobierno estadounidense estaba equiparando a la frontera entre Washington y Columbia Británica con la frontera entre Estados Unidos y México, un estatus que amenazaba el movimiento del legítimo comercio en la región.

Lo que podemos observar, después de los eventos del 11 de Septiembre de 2001, es una continuación de cambios que se habían dado antes de esta fecha, pero de manera acelerada y por distintos motivos. Por ejemplo, donde el IBET estaba siendo implementado, lentamente, en puntos a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos –antes del 11 de Septiembre–, El Acuerdo de Fronteras Inteligentes –firmado poco después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre– comprometían a Canadá y a Estados Unidos a un inmediato desarrollo de veinticuatro equipos en total, para abarcar toda la frontera a fin de garantizar la seguridad nacional –definida en gran parte dentro del contexto del terrorismo–. Junto con esta expansión venía el necesario incremento en mano de obra y recursos materiales para asegurar la frontera. Sin embargo era más importante el compromiso de un arreglo formal para un refuerzo conjunto entre ambas naciones. Por primera vez, equipos de oficiales de seguridad de los dos países compartían inteligencia, recursos y establecían investigación y prioridades de seguridad como una unidad internacional integrada. El enfoque comprensivo para la seguridad tenía un mandato oficial binacional para un esfuerzo conjunto.

El cambio hacia una jurisdicción compartida, que, desde mi perspectiva, es evidente en el desarrollo de los programas Oficial a Bordo y BEST, representa simplemente la continuación de un arreglo institucional que data de comienzos de la era de la posguerra. Aunque estos programas

están restringidos en panorama, representan un enfoque transversal que va más allá de las restricciones tradicionales impuestas por diferentes niveles de gobierno, fronteras estatales y soberanía. Como consecuencia, estos programas ilustran la capacidad para que los arreglos institucionales sean desarrollados más allá de sus principios originales a fin de que puedan dedicarse o responder a presiones que cambien la política.

Conclusión

El desarrollo de las operaciones de seguridad, a lo largo de la frontera entre Canadá y Estados Unidos, ha sido un proceso constante de creciente integración entre agencias en todos los niveles de gobierno y a través de las fronteras internacionales. La integración entre agencias de seguridad con la autoridad a través de la frontera Canadá-Estados Unidos ha incrementado la efectividad de las operaciones de seguridad binacional. Primero, el compartir los recursos crea un factor multiplicador de fuerza. Las operaciones complejas que podrían haberse visto limitadas debido a restricciones de mano de obra o de recursos, ahora se pueden realizar a través del intercambio de equipo y mano de obra. Segundo, la integración permite un abierto intercambio de inteligencia con lineamientos predeterminados. El libre movimiento de información permite a las agencias ubicar recursos estratégicos de manera más eficiente y efectiva. Tercero, la integración, en particular a través de las fronteras, abre una línea de comunicación que de otra forma no existiría. Esta línea de comunicación se vuelve vital en tiempos de crisis como mecanismo para construir confianza entre socios y resolver conjuntamente los problemas compartidos.

La integración más cercana no está exenta de problemas, el mayor de ellos es ¿quién paga qué? Por supuesto que los socios quieren sentarse a platicar sobre los pagos, en especial, los municipales o provinciales que pueden tener muchas limitaciones. La importancia de los socios locales no puede subvaluarse, pues éstos aportan conocimiento y capacidades que las dependencias federales no pueden duplicar fácilmente. En específico, las dependencias federales pueden carecer de inteligencia local y de los contactos que hacen que una política encabezada por la inteligencia sea efectiva. Los mandatos organizacionales con frecuencia dictan el papel que

cada socio puede aportar. Y aunque esto se puede interpretar como una condición negativa, los mandatos pueden ser una manera efectiva de organizar y asignar tareas a las agencias, como parte del desarrollo de una imagen de seguridad más grande. Por último, la integración también tiene el potencial de crear una competencia por recursos entre las agencias. Los objetivos de seguridad a nivel local pueden diferir de aquellos a nivel federal, los cuales a su vez pueden diferir de los objetivos de los socios internacionales. El decidir a qué objetivos dar prioridad se vuelve un gran reto.

Los desafíos continuarán, incluso la integración de las agencias de seguridad a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos. El momento institucional y el compromiso obvio de parte de los líderes actuales de los dos países cambiará en gran medida la manera en que se realicen las operaciones de seguridad, al señalar dónde la frontera no limitará la capacidad jurisdiccional de los agentes gubernamentales, dónde pondrá a la policía y a los investigadores en situaciones más equitativas contra el crimen organizado y las organizaciones terroristas.

Integración del poder norteamericano: amenazas compartidas y seguridad energética compartida

Richard J. Kilroy, Jr.¹
National Defense University

Mucho del enfoque en América del Norte hoy, está en la cooperación de seguridad trilateral entre Canadá, México y Estados Unidos con respecto a las amenazas del terrorismo, drogas, tráfico de armas y cárteles criminales. El temor de que la violencia se extienda de México a Estados Unidos en particular, ha hecho que algunos gobernadores de estados fronterizos de Estados Unidos soliciten que personal de la Guardia Nacional patrulle la frontera.² Los funcionarios del gobierno mexicano condenan lo débil de las leyes de armas estadounidenses, las cuales permiten su tráfico hacia México, alimentando así la violencia de los cárteles.³ Canadá también siente la influencia del aguijón de la política estadounidense cuando se le critica por su débil control migratorio y políticas de viajeros, lo cual facilita la entrada de terroristas al país con la intención de realizar ataques contra Estados Unidos.⁴

¹ Los puntos de vista en este artículo son del autor, y no representan las posiciones o políticas oficiales de la Universidad de la Defensa Nacional, el Departamento de Defensa, o el gobierno de Estados Unidos.

² Stein, Perry, "Texas, Arizona Seek More Troops for México Border," *Wall Street Journal Online*, junio 30, 2010, en, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703374104575337362109092700.html#>, consultado el 28 de marzo de 2011.

³ La visita del Presidente Felipe Calderón a Estados Unidos en Marzo de 2011, y las reuniones con el presidente Obama y miembros del Congreso estadounidense, resaltó las continuas tensiones por el tráfico de drogas a Estados Unidos y el tráfico de armas hacia México. En un incidente particularmente penoso, el presidente Obama admitió que no estaba al tanto de una operación que el Departamento de la ATF, por sus siglas en inglés (Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego), estaba realizando, permitiendo que transitaran armas de Estados Unidos a México a fin de poder rastrear su movimiento. Vea "GunStin operation in Mexico Heavily Criticized", *Catholic On-line*, marzo 3 de 2010, en, http://www.catholic.org/national/national_story.php?id=40573, consultado el 28 de Marzo de 2011.

⁴ El caso más notorio fue el de Ahmed Ressem, el Bombardero del Milenio, quien fue atrapado tratando de entrar a Estados Unidos desde Canadá en un transbordador en el estado de Washington. Fue detectado por un observador de Aduanas de Estados Unidos y oficial, no debido a un incremento en la postura de seguridad de Estados Unidos como le da crédito la administración Clinton con frecuencia declaraba. Vea a Julie Meyers.

A pesar del rencor y discordia sobre estos asuntos tan sensibles que se reflejan en los intereses, identidades e instituciones de cada país en norteamérica, existe una callada revolución que se está dando, la cual está juntando a los tres países mediante intereses compartidos de seguridad y economía. La revolución está en los sectores de energía y tecnología verde, los cuales presagian un incremento en recursos, vulnerabilidades y seguridad compartidos con relación a amenazas para la generación de energía y sustentabilidad. Mientras que Canadá y Estados Unidos integraron sus estructuras de poder hace años, México ahora también se está acercando con Estados Unidos, lo cual se evidenció en las tormentas de hielo de Texas en enero de 2011 y en el intercambio de energía eléctrica durante estas amenazas ambientales a la producción doméstica. El temor actual por la vulnerabilidad de la planta núcleo-eléctrica de Japón, ha resaltado el sentido de preocupación en Estados Unidos sobre este sector incrementando la demanda de energía segura en norteamérica.

El objetivo de este documento es analizar la cooperación en materia de energía en los años recientes, eludiendo algunos de los asuntos contenciosos con relación a la soberanía del estado y a la identidad nacional. También discute las implicaciones de esta red de sectores de energía sobre las fronteras, en lo que respecta a seguridad, a la luz de viejas (desastres ambientales) y nuevas amenazas (en el ciber espacio) y la necesidad para Canadá, México y Estados Unidos de encontrar formas para cooperar, a fin de proteger las infraestructuras de los tres países.

Definición de la red de energía de norteamérica

Existe alguna confusión sobre lo que la red de energía de norteamérica abarca, y la extensión de su conectividad y vulnerabilidad. Mientras que muchos creen que esta red es un fenómeno moderno, en realidad, tiene sus principios en la década de 1930 con la regulación bajo el Acta de Manejo de Utilidades Públicas de Compañías (PUHCA, por sus siglas en inglés). Como resultado de esta política, la producción de electricidad, la transmisión y distribución fueron regidas por condiciones del mercado, lo cual quitó a los Estados el control de sus necesidades energéticas. Una mayor desregulación en las décadas de 1980 y 1990 exacerbó el problema

del control de la red. Así, este gran sistema interconectado es en realidad un sistema de sistemas, constituido por compañías energéticas del sector privado y público en los tres países. Ninguna nación, estado, o compañía posee o administra esta red. En lugar de eso, es una confederación no unida de entidades con una perspectiva nominal provista por el Consejo Nacional de Fiabilidad Energética (NERC, por sus siglas en Inglés), que fue establecido en 1965 debido a un apagón en la Costa Este de Estados Unidos mostrando la vulnerabilidad de la red hace 40 años.⁵

Hoy, como dice Mark Weatherford, jefe de seguridad de la NERC, “La red de energía de norteamérica consiste de 5,000 compañías que poseen y operan más de 160 mil millas de líneas de transmisión de alto voltaje y más de 1 millón de millas de líneas de distribución. Con una capacidad de tiempo real de más de 4.1 millones de kilowatts, esta infraestructura entrega electricidad a más de 334 millones de personas”.⁶ Por supuesto, la mayoría de estos clientes están en Estados Unidos, donde todos los estados, excepto Texas, están unidos en una red.⁷ La conexión de México a la red de norteamérica se dio en el año 2000, cuando un cable se construyó de Eagle Pass, Texas a Piedras Negras, Sonora, México, a través de la división regional de la Comisión Federal de Electricidad en Baja California Norte y Sur. Esta fue una nueva conexión eléctrica que permitió que distintas corrientes se usaran en México y en Estados Unidos.⁸

La mayoría de las personas, en Estados Unidos al menos, no se habían dado cuenta de la extensión de la actual red estadounidense y de sus conexiones con Canadá y México, hasta el apagón del noreste en 2003, cuando se cree que las ramas de árboles en Ohio causaron un apagón que se extendió por el noreste de Estados Unidos y Canadá, impactando a más de 50 millones de personas.⁹ Dado que esto ocurrió unos cuantos años después de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, hubo espe-

⁵ “Public vs Private Power: From FDR to Toda” *PBS Frontline*, archivo, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/blackout/regulation/timeline.html>, consultado el 30 de marzo de 2011.

⁶ Weatherford, Mark, “Securing the North American Electric Grid”, *Governmente Technolog* enero 4, 2011, en <http://www.govtech.com/technology/Securing-the-North-American-Electric-Grid.html>, consultado el 30 de marzo de 2011.

⁷ Por decreto estatal, Texas sigue desconectado de la red norteamericana de energía. Alaska y Hawaii y gran parte de Florida también están en redes de energía separadas.

⁸ “México, Vietnam y América Central-Redes de Transmisión”, *Instituto de Redes de Energía Global*, en <http://www.geni.org/globalenergy/library/energytrends/existing-transmission-grids/mexico-vietnam-central-america-2000.shtml>, consultado el 30 de marzo de 2011.

⁹ Hauben, Rhonda, “Why was the Blackout so widespread?” *Heise On-line*, agosto 19, 2003, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/15/15464/1.html>, consultado el 28 de marzo de 2011.

culación de que el apagón pudo haber sido causado por grupos terroristas; sin embargo, la administración de George W. Bush se apresuró a terminar con ese rumor.¹⁰ Después del apagón hubo preocupaciones sobre la confianza y vulnerabilidad de la red, basados en su arquitectura más que en otras cosas. El ex Gobernador Bill Richardson de Nuevo México se atrevió a decir incluso que: “Somos una súper potencia y consumimos una tercera parte de la red de luz mundial. Necesitamos una nueva red”.¹¹ Aunque no se lamentó la pérdida directa de vidas, ni hubo un impacto a la seguridad de una planta nuclear, el apagón sí expuso la debilidad de los vínculos de transmisión en la red, donde la atención prometida por la desregulación y vigilancia de la NERC, fallaron en evitar que este evento acaeciera.

Nuevas amenazas y preocupaciones

A principios del 2011, Texas experimentó un invierno severo, lo cual afectó a las capacidades de generación de energía de ese estado. Como resultado la Comisión Federal de Electricidad de México (CFE) acordó proveer 280 megawatts de energía eléctrica a Texas en febrero de ese mismo año. La transferencia utilizaría dos o tres puntos de interconexión para la red de energía a lo largo de la Frontera de Estados Unidos-México en Texas, entre Laredo y Nuevo Laredo, Eagle Pass y Piedras Negras.¹² Sin embargo, dos días después, México retiró su oferta, declarando que el clima frío estaba afectando a su generación de energía en sus propias necesidades domésticas en el estado de Chihuahua.¹³ El abrupto cambio en la política de México causó preocupación en Estados Unidos sobre la fidelidad de la

¹⁰ De hecho, algunos reportes dijeron que Al Qaeda reclamaba la responsabilidad de los ataques. “the day the lights went out,” *The Economist*, en http://www.economist.com/node/2000231?story_id=2000231, consultado el 30 de marzo de 2011.

¹¹ *Ibid.*

¹² “México provides electricity ice-storm hit Texas”, *The Statesman*, consultado 2 de febrero, 2011, <http://www.statesman.com/news/texas/mexico-provides-electricity-to-ice-storm-hit-texas-1228481.html>. Las red de tres conexiones a lo largo de la frontera México Texas incluyen “Eagle Pass (DC-S), 30 MW SharylandRailroad (DC-R), 150 MW y Transformador de Frecuencia variable de Laredo (DC-L), 100 MW”. Michael Giberson, “Transmitting Power from Mexico to Texas”, *Knowledge Power*, consultado 8 de febrero de 2011, <http://knowledgeproblem.com/2011/02/transmitting-power-from-mexico-to-texas/>, abril 1, 2001.

¹³ Dougherty, Jon E., “Mexico Rescinds Offer to Send Power to Texas”, *Newsroom America*, febrero 4, 2011, en http://www.newsroomamerica.com/story/98509/mexico_rescinds_offer_to_send_power_to_texas.html, consultado el 1 de abril de 2011.

red y su capacidad para hacer sociedad con socios como México y Canadá para cubrir las necesidades de Estados Unidos.

El punto de venta para la integración de energía regional fue siempre la promesa de la fiabilidad y de la previsión en el sistema, el cual aseguraría una continua fuente de energía para regiones impactadas por desastres ambientales o causados por el hombre. En este caso, las necesidades nacionales y domésticas afectaron cualquier compromiso internacional.

Los desastres naturales y su impacto en los sectores energéticos no son algo nuevo. En agosto y septiembre de 2005, los huracanes Katrina y Rita azotaron a los estados de Alabama, Luisiana y Texas, en el Golfo de México, causando pérdidas significativas en vidas y propiedad,¹⁴ así como un trastorno de las capacidades de refinación de petróleo y distribución de productos a mercados en todo Estados Unidos. Estos dos huracanes “cerraron la producción de petróleo y gas desde la plataforma continental externa en el Golfo de México, la fuente del 25% de la producción de crudo de Estados Unidos y 20% de la producción de gas natural”,¹⁵ de esta manera, impactando a más del 8% del total del refinamiento nacional y directamente al 10% de la población.¹⁶

Los terremotos y el tsunami en Japón en marzo de 2011 sacaron a la luz otra vulnerabilidad crucial en la generación de energía: ¿qué sucede cuándo la luz se va en las estaciones de energía? Los sistemas de enfriamiento fallaron en el complejo del reactor de Fukushima en el norte de Japón, debido a la pérdida de energía para hacer funcionar los generadores de reserva. Sin bombeado de agua a los compartimientos de enfriamiento, el combustible radioactivo quedó expuesto, lo cual ocasionó explosiones y fugas de radiación. Aunque este escenario fue causado por un desastre natural, también podría darse el caso de un desastre causado por el hombre igual al que ocurrió en Chernóbil en Ucrania en 1986. Un error humano causó un desastre originado por el hombre. Sin embargo, también podría darse una acción intencional perpetrada por una organización terrorista, específicamente que tuviera como blanco una planta nuclear de generación de energía a través del uso de virus de computadora o códigos maliciosos.

¹⁴ “Hurricane Katrina Relief FAQs”, <http://www.juricanedatrinarelief.com/index.html>, consultado el 16 de junio de 2011.

¹⁵ Kumins, Lawrence y Bamberger, Robert, “Oil and Gas Disruption from Hurricanes Katrina and Rita”, *Servicio de Reporte de Investigación al Congreso*, abril 6, 2006, CRS-1.

¹⁶ *Ibid.*

Este escenario no es ciencia ficción, sino un hecho tecnológico, el cual se ha evidenciado con la aparición del virus de computación STUXNET en 2010. El origen del virus todavía está en duda, pero sus implicaciones no lo están.¹⁷ El virus expuso una vulnerabilidad en el sistema operativo de los sistemas de energía nuclear que permitió acceso a individuos con la intención de dañar a un sistema, de realizar sus intenciones.¹⁸ El énfasis del ataque era la industria nuclear de Irán, principalmente el reactor en construcción en Bushehr. Israel y Estados Unidos son los dos Estados más sospechosos de crear el virus debido al nivel de complejidad del ataque y al acceso a los medios a fin de sacar el software.¹⁹

Sin embargo, existen otras fuentes potenciales estatales, así como actores no estatales que podrían haber desarrollado y desplegado el virus. El hecho de que se crea que el virus haya sido insertado en el sistema operativo de la planta nuclear usando un USB, indica que una persona interna sembró el virus.²⁰ Aunque parece que no hubo daños a largo plazo en el reactor de Bushehr, persiste el potencial para un ataque por parte de ciberterroristas contra las plantas nucleares.

Dentro de los Estados Unidos hay más de 104 plantas nucleares, mientras que en Canadá hay 18 y México tiene dos.²¹ Pero los reactores de México actualmente sólo proveen 5% del total de las necesidades de luz del país, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) planea la construcción de 10 reactores más para 2028, proveyendo 25% de las necesidades de México.²² La ubicación de los reactores en Laguna Verde, en el estado de Veracruz, en la costa del Golfo de México, constituye una situación de vulnerabilidad por los desastres naturales tales como huracanes. Estados Unidos tiene 8 reactores nucleares en la costa del Gol-

¹⁷ Blitz, James, Menn, Joseph y Dombey, Daniel, "Security: A code explodes", *The Financial Times*, consultado el 1 de octubre, 2010.

¹⁸ McMillan, Robert, "Iran was prime target of SCADA worm", *Computer World*, Julio 23, 2010, http://www.computerworld.com/s/article/9179618/Iran_prime_target_of_SCADA_worm, consultado el 8 de abril de 2011.

¹⁹ Dehghanpisheh, Babek, "Going Cyber Against Nuke Program", *Newsweek.com*, octubre 4, 2010, en <http://www.newsweek.com/2010/10/04/stuxnet-worm-lates-attack-in-growing-cyberwar.html>, consultado el 8 de abril de 2011.

²⁰ McMillan.

²¹ "Nuclear Power Plants by Country, 2009", *Agencia de Energía Atómica Internacional*, http://www.phtius.com/rankings/nuclear_power_reactors_by_country_2009.html, consultado en junio 21, 2011.

²² World Nuclear Association, "Nuclear Power in Mexico", en <http://www.world-nuclear.org/info/inf106.html>, consultado el 21 de junio de 2011. Estas proyecciones fueron hechas antes del desastre de Fukushima en marzo de 2011.

fo.²³ Como lo mostró Fukushima, una pérdida de energía en el sistema de enfriamiento causado por un desastre natural o por causa humana, podría ser catastrófico.

Mayor complejidad e interdependencia

La generación de energía y la dependencia mutua y vulnerabilidad de las fuentes de energía proveen otro ejemplo de la creciente complejidad de las interdependencias, con implicaciones de seguridad en norteamérica. Los crecientes vínculos en la infraestructura vital serán un reto para Canadá, Estados Unidos y México a fin de encontrar áreas de cooperación con implicaciones de secularización, amistad, necesidad mutua y relaciones trilaterales.²⁴ Es poco probable que procesos institucionales formales superen por completo los intereses estatales, individuales y de identidad; sin embargo, mientras la participación de un estado se incrementa ante el surgimiento de nuevas amenazas, también lo hacen los riesgos de no encontrar soluciones mutuas para asuntos de seguridad compartida.

La seguridad de la energía, la generación y la infraestructura vital son factores clave en la arquitectura de seguridad de cualquier Estado, con distintos sectores (políticos, económicos, sociales, ambientales y militares).²⁵ Después del 11 de Septiembre, la preocupación por la industria de energía nuclear era la posibilidad de un ataque terrorista, con temores de que existieran planes para atacar las torres de enfriamiento de plantas nucleoelectricas. Después de los huracanes Katrina y Rita, y más recientemente después del tsunami y el terremoto en Japón, el énfasis ha virado hacia los desastres ambientales y su impacto en la seguridad de la energía de la nación.

Canadá, México y Estados Unidos comparten una proximidad geográfica, lo cual sugiere que la mejor forma para lidiar con las amenazas que se ciernen sobre la infraestructura vital de cada nación, como la generación de energía, sería a través de soluciones compartidas, y aplicación

²³ "Map of U.S.A. Nuclear Reactors", Agencia de reglamentación Nuclear, <http://www.nrc.gov/reactors/operating/map-power-reactors.html>, consultado el 21 de junio de 2011.

²⁴ Vea a Buzan, Barry y Waeber, Ole, *Regiones y Poderes: La Estructura de la Seguridad Internacional*, Cambridge University Press, Cambridge 2003).

²⁵ *Ibid.*

de las capacidades generales. Sin embargo, mientras que una ola anti-nuclear barrió a todo el planeta después de los desastres que destruyeron a la planta de Fukushima, el movimiento es más hacia adentro que hacia afuera. En otras palabras, los estados están viendo su seguridad propia, basados en las amenazas ambientales para la generación de energía nuclear y están considerando sus políticas domésticas –congelar la construcción de un reactor, etcétera– en lugar de abatir estos retos de manera colectiva –o al menos regionalmente.

Las alternativas de energía sólo pueden cubrir una pequeña fracción de las necesidades de consumo de cualquier país. Por ejemplo, la energía generada por el viento. Canadá ha invertido en granjas de generación eólica de electricidad a lo largo de todo su territorio y no sólo en zonas remotas y costas lejanas. Estas turbinas masivas proveen más de 4,600 megawatts de capacidad, suficiente para proveer de energía a más de 1 millón de hogares canadienses. Sin embargo, esto representa sólo el 2% de la demanda de energía de esa nación.²⁶ Una reducción en la capacidad nuclear tendría que enfrentarse con un incremento en la dependencia de combustibles fósiles, incrementando así la dependencia en los volátiles mercados de petróleo. Sin embargo, como ya lo demostraron los huracanes Katrina y Rita, la región del Golfo, con su gran número de plataformas petroleras y refinerías, es igual de vulnerable a los desastres naturales y podría ser responsable de grandes recortes en el suministro de energía. Agréguese a eso, el impacto ambiental causado por British Petroleum en 2010 en el Golfo de México –el cual fue causado por un error humano y no se trató de un desastre natural–, se hace evidente que cualquier número de “desastres” muestran la vulnerabilidad de los estados en la región de norteamérica ante una afectación de sus fuentes de energía, y por lo tanto una amenaza para su seguridad colectiva e individual.

²⁶ Asociación Canadiense de Energía Eólica, “Powering Canada’s Future”, junio de 2011, http://www.canwea.ca/farms/index_e.php, consultado el 13 de julio de 2011.

Reflexiones finales

La existencia de una red de energía en norteamérica y la vulnerabilidad de los estados dentro de la región ante amenazas de desastres naturales o causados por el hombre a las infraestructuras vitales, que proveen fuentes de energía, es sólo un ejemplo de las crecientes interdependencias y complejas relaciones de seguridad que existen entre Canadá, México y Estados Unidos, aunque cada estado es muy distinto en términos de necesidades de energía, capacidades y equipos; cada uno está conectado a través de una “red”, y como tales comparten el uso de la energía. Algún día, cada estado podría experimentar un desastre ocasionado por la naturaleza o por el hombre, el cual podría limitar sus capacidades domésticas para responder rápidamente ante la pérdida de la energía eléctrica. Como todo mundo ha experimentado apagones, o recortes de energía durante las tormentas, esto pudiera no parecer un problema mayor, ya que eventualmente, la luz vuelve. Sin embargo, mientras las amenazas se vuelven más complejas e incluso los desastres naturales se vuelven más grandes, con mayores áreas impactadas y servicios destrozados, lo que una vez era un inconveniente es ahora cuestión de vida o muerte, particularmente en comunidades remotas, donde la pérdida de energía en el invierno durante un prolongado tiempo, podría tener serias consecuencias. Y esto no sólo sucede en lugares como los territorios al noroeste de Canadá. Tan sólo pregunte como le fue a los residentes del sur de Texas quienes experimentaron tormentas de nieve en 2011.

Flujos de migración clandestina y la seguridad fronteriza entre México y los Estados Unidos: un breve recuento histórico

Guillermo Alonso Meneses

El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Tijuana

Los movimientos migratorios desde México hacia Estados Unidos, tanto en su dimensión legal como en su dimensión irregular y clandestina, constituyen un fenómeno que tiene más de cien años. Esta circunstancia, sin embargo, no impactó de manera directa y material sobre la frontera y su seguridad hasta la década de los años 1990. En un primer momento, la prioridad fue “obstaculizar” las rutas de entrada de los migrantes; posteriormente, el narcotráfico creció como problema y tras los atentados del 11 de Septiembre del 2001 la amenaza del terrorismo de Al-Qaeda completaron la tríada de preocupaciones fronterizas. La situación de la última década es sintetizada así por el Departamento de Seguridad Interior:

*New dangers confront our nation's borders. [...], the Border Patrol is taking on the additional challenge of protecting our borders against terrorism. History has shown that it matters little whether the drug is alcohol or marijuana; the illegal migrants, Chinese or Mexican; or the terrorists, hijackers, or suicide bombers—in any scenario, we can count on the Border Patrol to protect us from threats to the safety and security of our borders.*¹

La vigilancia de toda la frontera de 3,152 km de largo, del vasto territorio desértico y escasamente habitado a uno y otro lado, es una tarea imposible, aún con toda la tecnología y los recursos invertidos. Esta vigilancia corre a cargo de la Patrulla Fronteriza (Border Patrol) o la “migra”, que son el primer actor gubernamental que enfrentan los migrantes indocumentados y coyotes una vez pisado el territorio de Estados

¹ Cfr. Sitio web, CBP, “U.S. Border Patrol - Protecting Our Sovereign Borders”, en www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/history.xml, (s/f).

Unidos; aunque en la región hay otros actores sociales estadounidenses que denuncian, agreden, atacan o disparan contra los migrantes, llegando incluso a causarles lesiones o la muerte. Uno de ellos son los rancheros de la región del *southwest* que han mantenido históricamente relaciones laborales pero también violentas con la migración mexicana.² Más actuales son los *minuteman* u otros grupos xenófobos y anti-inmigrantes.

El Customs and Border Protection (Oficina de Protección de Aduanas y Fronteras, CBP, por sus siglas en inglés), declara que ellos son: “*the face of the nation*”, y la vieja institución de la Patrulla Fronteriza forma parte de este rejuvenecido rostro de la nación. El nuevo organigrama que entró en vigor a partir del 1 de marzo del 2003 estableció la transferencia del desaparecido Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) al CBP, que ahora son los encargados de la vigilancia de las fronteras. Durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt en 1933 se unieron la Oficina de Inmigración y la de Naturalización, dando lugar al Servicio de Inmigración y Naturalización, que estuvo vigente 70 años (hasta marzo del 2003). El servicio de Inmigración pasó del Departamento de Trabajo a depender del Departamento de Justicia en 1940. Un año después, el 7 de diciembre de 1941 se produjo el ataque japonés a Pearl Harbor y Estados Unidos entró de lleno en la Segunda Guerra Mundial. La presión del clima bélico y el temor a la infiltración de enemigos repercutió en la vigilancia de las fronteras e hizo que la Patrulla Fronteriza ampliase sus competencias y se encargó de los campos de detención de extranjeros o de apoyar a los servicios de Guardacostas para prevenir el desembarco de espías y saboteadores enemigos de las fuerzas del Eje (Berlín, Roma, Tokio). Es de esos años que la Patrulla Fronteriza incorpora el uso operativo de aviones.

La Segunda Guerra Mundial y las nuevas necesidades de la economía de guerra causaron una migración interna de población estadounidense que debió incorporarse al ejército para luchar en los distintos frentes, desde el Pacífico a Europa, o el norte de África, y otros tantos se desplazaron a las ciudades donde la industria de guerra necesitaba incrementar su producción y cubrir las vacantes laborales. La escasez de mano de obra en la agricultura amenazó la producción de alimentos, un sector vital para

² Véase Carey McWilliams (1968) y Fernando S. Alanís (2001).

obtener la victoria. Fue así como el trabajo de extranjeros se hizo necesario para cubrir las necesidades estratégicas de ese “frente interno”, el que se combatió en los campos y surcos de la retaguardia. La solución del problema de la demanda laboral sin cubrir fue solucionada con una receta de los rancheros y empresarios de los estados fronterizos con México, a quienes unía una larga trayectoria de relaciones laborales con trabajadores mexicanos. Siendo un gesto político clave la declaración de guerra por parte de México a las potencias del Eje el 1 de junio de 1942.

La firma del acuerdo que establecía el Programa o Convenio sobre Braceros con México, el 4 de agosto de 1942, permitió la “importación” de nacionales mexicanos para que trabajaran en Estados Unidos. Este fue el primero de los acuerdos, porque hubo varias enmiendas y extensiones a lo largo de 22 años y tres periodos.³ El gobierno de Estados Unidos dejó de participar directamente tras el primer periodo, y cuando la guerra terminó en 1945, la importación de la mano de obra extranjera continuó. La industria agrícola estadounidense y ganadera “importó” bajo el Programa Bracero fuerza de trabajo mexicana hasta 1964. Aunque desde tiempo atrás ya fluía una corriente de migrantes indocumentados procedente del sur, en lo que algunos autores consideran un Programa Bracero paralelo o en la sombra.⁴ La inercia de aquel flujo, en cierta forma, es la que explica en buena parte lo que acontece en nuestros días.

El Programa Bracero, a principios de los años 1950, también coexistió con uno de los hechos históricos claves en la historia de la Patrulla Fronteriza y de la migración de mexicanos a Estados Unidos. La Patrulla dejó de ceñirse al ámbito de la frontera y pudo hacer detenciones al interior del país por primera vez desde su fundación. Esta capacidad incluyó, de ser necesario, la posibilidad de registrar cualquier medio de transporte. Fueron los años en los que “la migra” cobra fama. Fue en estas circunstancias que se produjo la operación *wetback* o “espalda mojada”. El programa cesó tras cinco meses de deportaciones. Patricia Morales nos señaló el alcance de lo que pasó en aquellos años:

³ Morales, Patricia, *Indocumentado mexicanos: causas y razones de la migración laboral*, Grijalbo, México, 1989, p. 146.

⁴ López, Gustavo, “Coyotes and Aliens Smuggling”, en Mexican Ministry of Foreign Affairs y US Commission on Immigration Reform, (comps.) *Migration between Mexico and the United States. Binational Study*, vol. 3, Austin, Texas, 1998, pp. 965-974.

A raíz del informe del procurador general⁵ comenzaron las deportaciones el 17 de junio de 1954, con todo éxito. Ese año se deportó a más de un millón de mexicanos, llegándose a arrestar por día hasta dos mil conciudadanos sin documentos.⁶

Esa constituyó la segunda gran expulsión de “inmigrantes” tras la iniciada en 1929, a la que superó ampliamente en número e intensidad.

A finales de los años 1950 y principio de los años 1960, nuevas circunstancias históricas y actores influyeron en las estrategias de control de las fronteras, y por tanto, impactaron en las labores de la Patrulla Fronteriza. Hubo una entrada de inmigrantes indocumentados (*illegal migrants*) que entraban en vuelos privados o comerciales, debiéndose iniciar una cooperación más estrecha con otros organismos federales para vigilar los vuelos sospechosos. Evidentemente, los indocumentados que entraban en avión no venían de México, sino de Cuba o Europa. También por esos años emerge el problema de las drogas como prioritario para la Patrulla Fronteriza. “*By that time the business of alien smuggling began to involve drug smuggling also. The Border Patrol assisted other agencies in intercepting illegal drugs from Mexico*”.⁷ Esta es una evidencia más para entender cómo surge la perspectiva de Estados Unidos que vincula drogas y migrantes indocumentados. Aún en el caso de que se trate de una observación en retrospectiva y extemporánea. La principal ruta de entrada para ciertas drogas como la marihuana, procedía y procede de México.

El clima anti-inmigrante siguió creciendo. Lionel Castillo, comisionado del INS, habló de levantar una barda en El Paso en 1979. Durante los años 1980 y 1990 se produjo un incremento sostenido del flujo migratorio indocumentado que cruzaba la frontera con México. El clima social imperante le dio a las autoridades de Inmigración una coartada para endurecer la política de control de la frontera que no de la migración indocumentada. De esa forma, primero en octubre de 1993 y posteriormente en septiembre del 2001, se inscriben dos hitos importantes para comprender la génesis de la actual situación del control de la frontera México-Esta-

⁵ Se refiere al *Attorney General*, apellidado Brownwell.

⁶ Morales, Patricia, 1989, p. 194.

⁷ Cfr. Sitio Web CBP “U.S. Border Patrol-Protecting Our Sovereign Borders”, en www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/history.xml, (s/f).

dos Unidos. La operación *Blockade* en El Paso, después rebautizada con criterios políticamente correctos como *Operation Hold the Line*, y pocos meses después la *Operation Gatekeeper* en San Diego en 1994. Ambas supusieron una respuesta estratégica clave en la evolución del trabajo de la Patrulla Fronteriza.

Posteriormente, los atentados terroristas del 11 de Septiembre del 2001 impactaron en el concepto de seguridad que había que aplicar en los escenarios fronterizo y migratorio. Ambos se vieron afectados, indirectamente, por las amenazas del terrorismo yihadista vinculado a Al-Qaeda. Si alguien dudaba de la interconexión de los fenómenos planetarios en la era de la globalización, un saudí que se había ido a luchar contra los comunistas y soviéticos en Afganistán a principio de los años 1980, y que fue apoyado en su lucha por los Estados Unidos en la era Ronald Reagan, acabó perturbándole la vida de forma radical a millones de vecinos afincados a lo largo de la frontera, que en su día vieron la película *Rambo III*, pero ignoran todo sobre Afganistán o Bin Laden, excepto el nombre, y que hasta aquel entonces habían cruzado habitualmente a uno u otro lado de la frontera sin tantas trabas y molestias como las que existen ahora.

Tras el ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono, la seguridad en la frontera cambió radicalmente. El presidente George W. Bush promovió la creación del Departamento Seguridad Interior, el 25 de noviembre de 2002. El DHS empezó a funcionar a partir de enero de 2003 y supuso una profunda reestructuración de diferentes dependencias que acabó integrando a 22 agencias que sumaban 170 mil empleados. El antiguo INS fue una de las agencias que “desapareció” o que se integró al Departamento de Seguridad Interior a partir del 1 de marzo de 2003.

La frontera y los operativos de la Patrulla Fronteriza

La frontera del año 2011 –cuando esto se escribe– encarna una concepción cuyo origen data de 1993. A principios de los años 1990, la inmigración irregular alcanzó un punto de inflexión en su estigmatización, y el inmigrante indocumentado fue elevado una vez más a la categoría de “chivo expiatorio” como en tantos otros momentos de la historia. En realidad molestaba más la imagen cotidiana de la aglomeración de cientos de

personas aguardando a pie de frontera la oportunidad para cruzarla en ciertas zonas de Tijuana o Ciudad Juárez, que el impacto negativo sobre los intereses económicos internos de Estados Unidos.

La “imagen” de frontera caótica que llevaba años produciéndose a diario provocó protestas como la denominada *lights up*. Vecinos de San Diego se acercaban a la frontera frente a Tijuana al caer la noche, en aquellas zonas por donde cruzaban los migrantes, e iluminaban la línea divisoria con las luces de sus vehículos. Un significativo segmento de la población estadounidense presionó para que se tomaran acciones y creciera la vigilancia, hasta que alguien, en algún despacho de Washington, hizo una apuesta inédita e histórica por un control más tajante de las entradas de “*illegal aliens*”. Fue una decisión tomada durante el primer gobierno demócrata de Bill Clinton. La apuesta por los operativos, más que detener la afluencia de migrantes, los alejó de las zonas urbanas.⁸ La apuesta por un control más riguroso de las entradas no autorizadas por la frontera con México, además de la puesta en marcha de cuatro operativos de control, supuso transformaciones profundas en el paisaje físico y la atmósfera sociocultural en la frontera suroeste con México. El 19 de septiembre de 1993 se inició la Operación Bloqueo, entre El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua. Más exactamente entre Sunland Park, en Nuevo México, y Fabens, en Texas.⁹ Hay que aclarar que pronto, casi un mes después según Pablo Vila, como el nombre era demasiado ofensivo, todo un acto de violencia simbólica para una frontera entre países que iban a tener un tratado de libre comercio, la Operación Bloqueo fue posteriormente renombrada como *Operation Hold-the-line*.¹⁰

La medida fue instrumentada por el desaparecido INS y puesta en práctica por la Patrulla Fronteriza de ese sector. Pronto desbarató el cruce tradicional de indocumentados provenientes de Ciudad Juárez. Pablo Vila nos recuerda: “Concebida por Silvestre Reyes —un mexicanoamericano que creció en Canutillo, a 20 millas de El Paso—, la operación concitó un apoyo casi unánime de parte de los paseños, tanto entre

⁸ Este proceso ya ha sido explicado por autores como Andreas (2000), Alonso (2001a y b), Cornelius (2001), Smith (2001), Nevins (2002), Alonso (2003), Cornelius et al., (2004), Alonso (2007).

⁹ cf. Ortiz (1994), pp. 227-229.

¹⁰ Eschbach et al., (1999), p. 448.

aquellos de origen anglosajón como entre los de ascendencia mexicana”.¹¹ Meses después, integrados en lo que se conoce oficialmente como *The Southwest Border Strategy*¹² de 1994, Estados Unidos iniciaba así una nueva época en su política fronteriza con México y de control de la migración procedente del sur, que era y es mayoritariamente mexicana. Aquella respuesta sin precedentes en la historia de los Estados Unidos estuvo motivada, a todas luces, por la acusación de que se había perdido el control de la frontera. Durante los siguientes meses y años, la doctrina del control sistemático y agresivo de la frontera suroeste se fue materializando desde Imperial Beach en California hasta la desembocadura del Río Grande-Bravo en Texas. De una manera especial y sistemática en los tramos urbanos y los más próximos a éstos.

Tras *Blockade* se implementaron la operación *Gatekeeper* iniciada en octubre de 1994 en San Diego, California, y *Safeguard* en Nogales, Arizona, iniciada a principio de 1995; aunque esta última no alcanzó una presencia sensible y extendida a todo el sector de Tucson y posteriormente a Yuma hasta después del año 1999. Puede decirse que *Gatekeeper* y *Safeguard* fueron conceptualmente copiados de *Blockade/Hold-the-line*, hasta ampliarse y desarrollar especificidades propias a medida que iban extendiéndose territorialmente. *Safeguard* se amplió más tarde a la vertiente suroeste de Arizona, entre Yuma y Luckeville, y a mediados del año 2004 se implementó el operativo especial regional ABC o *Arizona Border Control* –que a su vez se complementaban con operativos de repatriación voluntaria.¹³ Por último se implementó *Operation Rio Grande* en Texas (agosto de 1997) que se extiende por el bajo Río Grande entre Brownsville y Laredo.

Desde entonces, todos estos operativos han estado ampliándose en distintas fases, a veces simultáneas en el tiempo y en distintos sectores, además de desarrollar especificidades propias. Por ejemplo, mientras en San Diego las motos de cuatro ruedas son imprescindibles para llegar a

¹¹ Vila, Pablo, *Identificaciones de región, etnia y nación en la frontera entre México-EU*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2004, p. 17.

¹² Existe un documento que lleva ese título y que desarrolla dicha estrategia. Aunque dispongo de una fotocopia de los años 90, alguna vez lo he encontrado en Internet. Supongo que aún se puede consultar.

¹³ El ABC incluye el uso de 6 helicópteros y sofisticadas miniavionetas sin pilotos (Unmanned Aerial Vehicles, UAV's), que tienen un costo de 4 millones de dólares cada una.

ciertos lugares, en las extensas llanuras desérticas de Arizona se usan los aviones dirigidos por control remoto y en ciertos tramos del Río Grande usan lanchas fluviales rápidas de fondo plano y hélice superior “de ventilador”.

Estos operativos tienen como brazo ejecutor a la Patrulla Fronteriza que en la región suroeste de Estados Unidos está acantonada en 9 sectores a lo largo de los cuatro estados de la frontera con México (California, Arizona, Nuevo México y Texas). Los patrulleros siempre han estado pertrechados con tecnología de guerra,¹⁴ de ahí que Nagengast¹⁵ hable de la militarización de la Patrulla Fronteriza. Aunque ya Timothy J. Dunn¹⁶ demostró que la militarización de la frontera y la consolidación de la doctrina del conflicto de baja intensidad se apuntalan en el período de 1978-1992. Especialmente en Dunn¹⁷ se (de)muestra que los políticos estadounidenses apostaron por el uso de la violencia como un instrumento de disuasión de la inmigración indocumentada desde hace décadas; mucho antes de 1994 y de la amenaza del terror del narco y de Al-Qaeda.

Los actuales operativos no sólo se potenciaron con un aumento del presupuesto anual, que batió récord en el año 2004 y más tarde en los años 2008 y 2009, sino que el número de patrulleros en la frontera pasó de 4 mil en 1994 a casi 9,500 en 2002, y algo más de 20 mil en el 2011. A lo cual hay que añadirle la presencia temporal pero activa, tras los atentados de Nueva York y Washington en el 2001, de la Guardia Nacional, que ha operado en lugares estratégicos de la frontera, así como en los puertos de entrada de las aduanas en determinados momentos de la crisis terrorista.

El actual concepto de control fronterizo combinó en sus orígenes una acción de doble efecto: levantar distintos muros u obstáculos en los tramos cercanos a los núcleos urbanos, para: obstaculizar y desviar el flujo de migrantes indocumentados lejos de las ciudades, hacia las montañas, desiertos, ríos y canales, donde la peligrosidad potencial de los fenómenos atmosféricos junto a lo accidentado del terreno y los riesgos mortales que

¹⁴ Samora, Julián, *Los mojados: The wetback story*, University of Notre Dame Press, Milwaukee, 1971.

¹⁵ Nanengast, Carol, “Militarizing the border patrol”, *NACLA Report on the Americas*, vol. 32, Nueva York, noviembre-diciembre, pp. 37-41.

¹⁶ Dunn, Timothy J., 1997, *The militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992. Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, Austin, Center for Mexican American Studies-University of Texas. Y también : Dunn, Timothy J, 2001, “Border Militarization via Drug and Immigration Enforcement: Human Right Implication”, *Social Justice*, vol. 28, núm. 2, verano, pp. 7-30.

¹⁷ Dunn, Timothy J., 1997, *op. cit.*

conllevar, deberían operar como una barrera y disuadir cualquier intento de entrada clandestina. Tras varios años, sabemos que los parajes peligrosos son utilizados estratégicamente por la Patrulla Fronteriza como factor de disuasión de la migración clandestina. Aunque, paradójicamente, esos mismos parajes son utilizados por coyotes y migrantes como lugares adecuados para adentrarse de manera subrepticia. Porque dos de las consecuencias evidentes de esta coyuntura fueron los siguientes: quienes no tienen documentos migratorios se vieron y se ven obligados a entrar en Estados Unidos a escondidas de las autoridades o clandestinamente, y esta clandestinidad sólo se puede conseguir por parajes solitarios y de difícil tránsito, y aún así, el riesgo de ser detectado, detenido y deportado sigue siendo alto.

La contraparte de esta estrategia de endurecimiento del control de las entradas ha sido la persistencia de los inmigrantes en seguir entrando sin papeles a Estados Unidos para ir a trabajar de manera informal. Los migrantes y coyotes buscaron nuevas rutas donde la presión de la vigilancia fuera menor, pero la mayoría de ellas resultaron ser peligrosas. Esto supuso: la necesidad de afrontar riesgos de manera consciente o inconscientemente si querían cruzar, quedando vulnerables a distintos peligros, muchos de ellos mortales, y como una manera de aminorar los riesgos (supuestamente), efectuar la contratación y depender de “coyotes”, “polleros” o “guías” cuyo trabajo se ha complicado.

Esta última consecuencia, a su vez, ha conllevado: el incremento del precio que cobran los “polleros” o “coyotes” por guiar y transportar, y de forma concomitante 2) han surgido organizaciones especializadas en ese negocio, unas informales pero otras con una organización, logística y medios bastante sofisticados, haciendo que el volumen del negocio ahora es tal, que ha atraído a organizaciones mafiosas –crimen organizado dependiente del narco– cuyo trato hacia los migrantes se ha deshumanizado. Puede decirse que utilizan prácticas terroristas para extorsionar y controlar “el negocio” de la migración irregular.

El incremento alarmante de las muertes de migrantes clandestinos está vinculado directamente con los cuatro operativos de control desplegados en la frontera suroeste por la Patrulla Fronteriza. Esta presión sobre el flujo migratorio está basada en la tecnología y la capacidad de aprehensión de la Patrulla, pero genera efectos colaterales graves. Prueba

de esto es que el gobierno estadounidense ha impulsado iniciativas como Border Safety y equipos como el *Border Patrol's Search Trauma and Rescue* (BORSTAR, por sus siglas en inglés) o que el gobierno mexicano haya creado los grupos Beta de protección al migrante, o que el sistema consular mexicano implementó en Estados Unidos el programa Alta Visibilidad para documentar y denunciar la violación de las garantías individuales y derechos humanos de los migrantes.

Para concluir, hay que apuntar que en el periodo 2000-2010 el crimen organizado controlado por las distintas facciones del narco pasó a “controlar” el territorio fronterizo, tanto urbano como agreste. Esto coincidió con el hecho de que tras los operativos de la Patrulla se desplazaron las rutas de entrada a las montañas y desiertos, el “nuevo” territorio estratégico del crimen organizado. Las organizaciones de coyotes deben pagar derecho de piso o tránsito, y los migrantes quedan vulnerables a la agresión y el clima de terror impuesto por los criminales. El desierto y la climatología son responsables de más de 7 mil muertes en el periodo 1993-2010.

La realidad anterior, de peligros y “terror”, ha hecho que se utilice la vía marítima en el océano Pacífico para entrar a Estados Unidos a bordo de pangas impulsadas por motores fuera de borda. Las autoridades de México y de Estados Unidos han detenido unas veces, y en otras han encontrado abandonadas las pequeñas embarcaciones en la costa del condado de San Diego. En mi trabajo de campo encontré testimonios de usuarios que tras intentarlo por el desierto probaron esta opción por mar. Históricamente también hubo casos de migración de centro y sudamericanos que se adentraron en aguas territoriales mexicanas a bordo de embarcaciones mayores. Todo esto apunta a que las rutas marítimas para la migración clandestina, aunque más costosa y que presenta dificultades mayores, siempre puede ser una solución que se reactive. Eso fue lo que ocurrió entre los años 2005-2009 en la frontera sur de España y la Unión Europea, cuando el flujo migratorio procedente de África comenzó a embarcarse en “cayucos” que partían de Mauritania, Senegal o Guinea y desembarcaban en las playas de las Islas Canarias.

En resumen, el control de las fronteras, la implementación de medidas de seguridad y la gestión de los flujos migratorios irregulares o

clandestinos constituyen una realidad difícil de manejar por la capacidad de adaptación y cambio de los actores sociales involucrados. La frontera México-Estados Unidos tiene una historia problemática y no exenta de injusticias. La violencia y el terror son, lamentablemente, amenazas verosímiles que se confirman casi a diario, donde las principales víctimas son los migrantes “embarcados” en un proyecto de vida que necesita cruzar algunas fronteras de manera irregular.

Bibliografía

- ANDREAS, Peter, 2000, *Border Games Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Londres, Cornell University Press.
- ALONSO, Guillermo, 2001a, “Migra, coyotes, paisanos y muertitos: sobre la analiticidad y el sentido de ciertos factores de la migración clandestina en la frontera norte”, *El Bordo*, Tijuana, Universidad Iberoamericana Noroeste, vol. IV, núm. 7, verano, pp. 27-41.
- , 2001b, “Riesgos y vulnerabilidad en la migración clandestina”, Ciudades, Puebla, *Red Nacional de Investigación Urbana*, núm. 46, octubre-diciembre, pp. 18-25.
- , 2003, “Human Rights and Undocumented Migration along the Mexican-U.S. Border”, *UCLA Law Review*, Los Ángeles, Universidad de California, vol. 51, núm. 1, octubre, pp. 267-281.
- CORNELIUS, Wayne A., 2001, “Death at the border: efficacy an unintended consequences of U.S. Immigration Policy”, *Population and Development Review*, Population Council, núm. 4, pp. 661-685.
- et al., 2004, *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, California, Stanford University Press.
- DUNN, Timothy J., 1997, *The militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992. Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, Austin, Center for Mexican American Studies-University of Texas.
- , 2001, “Border Militarization via Drug and Immigration Enforcement: Human Right Implication”, *Social Justice*, vol. 28, núm. 2, verano, pp. 7-30.
- ESCHBACH, Karl, et al., 1999, “Death at the Border”, *International Migra-*

- tion Review*, Nueva York, The Center of Migration Studies of New York, vol. 33, núm. 2, pp. 430-454.
- LÓPEZ, Gustavo, 1998, "Coyotes and Aliens Smuggling" en Mexican Ministry of Foreign Affairs y US Commission on Immigration Reform, comps., *Migration Between Mexico and the United States. Binational Study*, vol. 3, Austin, Texas, Mexican Ministry of Foreign Affairs/US Commission, pp. 965-974.
- MORALES, Patricia, 1989, *Indocumentados mexicanos: causas y razones de la migración laboral*, México, Grijalbo.
- NAGENGAST, Carol, 1998, "Militarizing the Border Patrol", *NACLA Report on the Americas*, Nueva York, vol. 32, noviembre-diciembre, pp. 37-41.
- NEVINS, Joseph, 2002, Operation Gatekeeper. *The rise of "illegal alien" and the making of the U.S.-Mexico boundary*, Nueva York/Londres, Routledge.
- ORTIZ, Armando, 1994, "La Operación Bloqueo", en Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: Una perspectiva bilateral desde México*, México, SRE.
- SAMORA, Julián, 1971, *Los Mojados: The Wetback story*, Milwaukee, University of Notre Dame Press.
- SMITH, Claudia E., et al., 2001, "Migrantes en peligro mortal: lo único que ha cambiado son la cantidad de muertos", en *Los rostros de la violencia*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- VILA, Pablo, 2004, *Identificaciones de región, etnia y nación en la frontera entre México-EU*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?

José Luis Valdés-Ugalde con Franía Duarte
Universidad Nacional Autónoma de México

La cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad ha sido una constante que ha marcado la relación bilateral. Sin embargo, el nivel de cooperación ha variado según las crisis de seguridad de Estados Unidos, lo cual ha provocado que exista una agenda de seguridad bilateral donde predominan las necesidades del vecino del Norte. Asimismo, la reacción de ambos gobiernos ante problemas de seguridad ocurre una vez que estos se presentan en los hechos en forma de amenazas a la seguridad común. Esto nos lleva a preguntarnos hasta dónde es posible actuar de manera proactiva, mediante la formulación de políticas que respondan a necesidades de corto, mediano y largo plazo y que coadyuven a evitar escenarios en los que la estabilidad del estado-nación se vea amenazada.

Es cierto que no se pueden prever todo tipo de problemas. Sin embargo, para el caso de las muy variadas actividades del crimen organizado, más en particular del narcotráfico, podría llegar a preverse, que aumenten tanto la presencia de los cárteles de la droga en distintos lugares como la demanda de narcóticos. Al menos esto es lo que pudo haberse vislumbrado durante la década de los sesenta, cuando Estados Unidos trató de eliminar las principales fuentes de drogas que ingresaban a su país, y al hacerlo, provocó un desplazamiento geográfico del delito (efecto cucaracha). Por ejemplo, al querer fragmentar la fuente de producción de heroína, en ese tiempo se anotó un triunfo al dismantelar la “conexión francesa” (*french connection*), pero el flujo de heroína no disminuyó porque los cárteles colombianos se ocuparon de llenar ese vacío en el mercado de la droga. Lo mismo ocurrió cuando aplicó programas de combate al cultivo de la hoja de coca en Perú y Bolivia, por lo cual los cárteles colombianos decidieron cultivarla.

Si con estos hechos se había visto que el delito se desplazaba, hubiera tenido lógica pensar que al combatir a los cárteles colombianos, otros delincuentes llenarían el vacío del mercado de la droga, especialmente si el país vecino del sur, México, servía como punto de paso de la misma y donde también operaban cárteles que se encontraban en el proceso de consolidar sus canales de tráfico. Y si esto estaba por ocurrir, ¿por qué México no se esforzó para evitar que los cárteles desarrollaran sus capacidades a costa de su debilidad institucional?, y ¿por qué Estados Unidos no dio pasos significativos para disminuir la demanda del consumo de drogas? ¿Estados Unidos confió plenamente en que México haría esfuerzos efectivos para evitar que esto ocurriera y pensó que no era necesario atacar el consumo de drogas? ¿O, ni el gobierno estadounidense ni el mexicano consideraron que fuese posible el aumento del poder de los cárteles, así como su nivel de penetración a su territorio, al grado de convertirse en una amenaza a la seguridad nacional?

El hecho es que el problema se desbordó y tanto el gobierno mexicano como el estadounidense han buscado, en medio del caos, la fórmula más apropiada para afrontar al crimen organizado. Ciertamente, su nivel de compromiso se elevó con la creación de la Iniciativa Mérida, ya que se basó en el principio de corresponsabilidad de ambos gobiernos, y además, incluyó un enfoque integral para abordar la problemática. No obstante, el curso de los hechos recientes sugiere que no se están produciendo los resultados deseados. Las estadísticas mexicanas sobre el creciente número de ejecuciones, zonas de impunidad, contrabando de armas, producción y consumo de drogas constituyen un indicador que manifiesta que en alguna parte la estrategia está fallando.

Por ello, es necesario preguntarse: ¿es la estrategia de la lucha anti-crimen en sí misma la que está fallando? ¿Su planteamiento fue equivocado o su contenido no fue claro? ¿Se trata de un problema sobre la forma en que ambos gobiernos asumen su parte de responsabilidad en la estrategia, ya sea porque el contenido de la misma no fue lo suficientemente claro, o porque el nivel de cooperación entre ambos no ha sido tan profundo? Si la estrategia fue equivocada o su contenido no ha sido claro, ¿por qué no replantearla? Ahora bien, si es el nivel de cooperación el factor que está fallando, entonces al problema de la crisis originada por el crimen organizado se le agrega el de la crisis del “modelo de cooperación” de ambos países.

El argumento en este ensayo es que precisamente el problema radica en la ausencia de un “paradigma de gobernanza bilateral”, que contenga un modelo de cooperación estratégico y permanente entre México y Estados Unidos. Este paradigma nunca ha existido, de aquí que no se hayan determinado los grados de profundidad con que ambas partes debieran cooperar y los términos en que debieran hacerlo, todo lo cual ha impactado en el desarrollo de la estrategia anticrimen. Asimismo, se argumentará que la falta de corresponsabilidad en los hechos ha devenido en un *impasse* de la relación, que ha provocado, en grados diversos, que la operatividad de la estrategia anticrimen sea ambigua y en ocasiones carezca de asideros.

Seguridad fronteriza y la relación bilateral: cooperación en la lucha contra el crimen organizado

El concepto de frontera evoca la idea de una división entre territorios o entre espacios. Para los términos de la geografía política, representa la división creada por los estados para delimitar su territorio (frontera territorial), mientras que para la geopolítica una frontera divide y crea espacios, de tal forma que se caracteriza por su movilidad. En este sentido es que se habla de fronteras económicas, sociales, culturales, ideológicas o militares (frontera no territorial).¹ La primera representa la idea tradicional de frontera estatal que surgió con la Paz de Westphalia en 1648 y que, desde luego, permanece vigente. Posteriormente, la amplia circulación de bienes, servicios, capitales y personas, producto de la globalización, dio origen al fenómeno de desterritorialización, a partir del cual comenzaron a concebirse nuevos espacios y regiones en torno a los cuales se diseñan y aplican políticas.

La frontera, ya sea territorial o no territorial, es un espacio de afirmación cultural, una manera de establecer una división entre lo propio y lo extraño, e incluso desconocido. La frontera se convierte en una forma de protección y reafirmación ante lo diferente y ajeno a sí mismo. Por ello, la noción de frontera está estrechamente ligada al concepto de seguridad.

¹ Cfr., Paolo Cuttita, *Points and Lines: A Topography of Borders in the Global Space*, Ephemera, 2006, pp. 29-31.

De acuerdo con Barry Buzan, la seguridad consiste en la “búsqueda de la libertad de las amenazas y la habilidad de los estados y sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra las fuerzas de cambio que perciben como hostiles”.² Precisamente, una de las funciones primordiales del estado es brindar un entorno de seguridad a la población que habita en su territorio, y cuidar de que él mismo no vea amenazada su funcionalidad y existencia.

México y Estados Unidos conciben su seguridad desde perspectivas distintas. Ambos están conscientes de que las amenazas a su seguridad pueden provenir del exterior o incluso surgir al interior de los mismos. Sin embargo, Estados Unidos encuentra que un entorno seguro para sí mismo no se limita a su territorio, sino que su radio de seguridad va allende sus fronteras, de tal forma que el mantenimiento de un entorno seguro en su esfera de influencia inmediata (el hemisferio occidental) representa su propia seguridad. Se trata del rompimiento con la noción tradicional de frontera, añadiéndole sustancia geopolítica.

Esta concepción geopolítica incluye a México, miembro de una de las placas de dominio geopolítico de Estados Unidos y que por su calidad de vecino ha tenido que actuar como filtro de amenazas, además de tener que esforzarse por mantener una integridad soberana relativamente funcional. México no ha visto esto como una carga, y ha respondido a las necesidades de seguridad de Estados Unidos, pero lo ha hecho de manera parcial y principalmente en la frontera que a ambos divide, no tanto en su frontera sur o con el Caribe.

Sin embargo, el hecho de que México responda de forma cada vez más directa a las necesidades de seguridad de Estados Unidos, no necesariamente se refleja en un nivel de cooperación profundo entre ambos países, ya que si bien la cooperación ha sido inevitable, al menos en materia de seguridad, ello sólo ha ocurrido cuando Estados Unidos ha ubicado amenazas a su seguridad en el exterior.

Por ejemplo, cuando ocurrieron los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001, la prioridad en la agenda de seguridad estadounidense e internacional fue el combate al terrorismo, por lo cual la seguridad en las fronteras estadounidenses se incrementó. De aquí que México haya

² Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, Vol. 67. No. 3, 1990 p. 432

tenido también que incrementar la seguridad, al menos en la frontera norte. Para ello, suscribió con Estados Unidos un acuerdo sobre fronteras inteligentes, integrado por 22 puntos y orientado a asegurar el flujo de personas y bienes a través de la frontera, así como a mejorar la infraestructura de los puertos de entrada. Se trató de un plan para impedir el acceso de todo aquello que pudiera dañar a la población o al gobierno estadounidense.³

¿La extrema vigilancia hace que una frontera sea segura? La seguridad fronteriza no se circunscribe exclusivamente al despliegue de elementos policiales ni al desarrollo de infraestructura y tecnología que en conjunto coadyuvan a vigilar la frontera para evitar cruces ilegales de mercancías o personas. En buena medida, implica el desarrollo y mantenimiento de un entorno de seguridad (económica y social) en las zonas adyacentes a la línea fronteriza. Por ende, deben diseñarse y aplicarse políticas de fondo cuyo fin sea el fortalecimiento de las comunidades ubicadas en la zona fronteriza, de tal forma que esta no se convierta en un espacio vulnerable que las redes criminales puedan aprovechar para establecer sus actividades ilícitas, sobre todo si a través de la frontera intentan cruzar miles de migrantes, y al no lograrlo, permanecen en esa zona, convirtiéndose en víctimas potenciales del crimen organizado.

Esa zona de seguridad, que se entiende, debe hacerse extensiva a todos los confines de la seguridad nacional, se puede obtener en el marco de una gobernabilidad democrática relativamente funcional. Es decir, lugares en donde las instituciones del estado gobiernan y administran de manera eficaz en cumplimiento de los objetivos del gobierno, técnicamente no correrían el riesgo de ser penetradas a profundidad por la delincuencia organizada. En caso contrario, es decir, en ausencia de fortalezas institucionales para gobernar, el resultado es la debilidad institucional, y con ello, el proclive surgimiento de vacíos, de espacios de ingobernabilidad, que devienen paraísos para la delincuencia.

México es un caso donde la debilidad institucional como problema general y en algunas entidades y zonas en particular de forma más preocupante, ha sido aprovechada por el crimen organizado —específicamente el

³ Los puntos del citado acuerdo pueden consultarse en The White House, President George. W. Bush, *Smart Border: 22 point agreement*, disponible en, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/info-cus/usmxborder/22points.html>.

narcotráfico— para operar sin temor a que se le persiga, procese o someta a un proceso judicial efectivo. De acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública, hasta 2009 se habían identificado 980 zonas de impunidad.⁴ Aunado a esto, desde que el presidente Felipe Calderón inició la lucha contra el crimen organizado a finales de 2006, se han descubierto nexos de funcionarios públicos con las organizaciones delictivas. Por ejemplo, se calcula que más del 63% de las alcaldías a nivel nacional están infiltradas por el crimen organizado, de las cuales 8% están bajo control completo del narcotráfico. Asimismo, recientemente se ha sabido que alrededor del 65% de las campañas electorales en México reciben dinero de la delincuencia organizada.⁵

Estos hechos, asociados a la creciente ola de violencia intracárteles y entre éstos y el ejército, han generado preocupaciones en Estados Unidos ante el posible riesgo de que se origine un efecto de derrame de violencia (*spillover*). Sin embargo, Carlos Pascual, ex embajador de Estados Unidos en México, señala que en este contexto debe entenderse que el efecto de derrame de violencia relacionada con los cárteles “no ocurre entre ciudades fronterizas, sino desde las zonas fronterizas de México hacia los centros urbanos de ambos países”.⁶ Y es que en ambos lados de la frontera las redes criminales han encontrado espacios viables desde los cuales ejecutan sus actividades delictivas: tan sólo en Estados Unidos han logrado penetrar más de mil ciudades, de acuerdo con el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas del Departamento de Justicia.⁷

En ciertas zonas del país la debilidad institucional ha significado disminución de la influencia del gobierno mexicano, y con ello, el empoderamiento de los cárteles de la droga. Este panorama inquieta a Estados

⁴ Chihuahua se ubicó como el primer estado que alberga estas zonas, seguido de Chiapas, San Luis Potosí, Coahuila y Morelos. Véase: “En México ya son 980 zonas de impunidad”, *Milenio*, 2 de junio de 2009, disponible en línea: <http://impreso.milenio.com/node/8585273>; y Julieta Martínez, Impunidad obliga a las personas a huir: CNDH, en *El Universal*, 28 de febrero de 2011, disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/748364.html>.

⁵ Cfr., Ricardo Ravelo, “El narco es ya una estructura nacional”, *Proceso*, 21 de septiembre de 2008, y Alejandro Gutiérrez, “Contamina dinero sucio 65% de campañas en México: Buscaglia”, *Proceso*, 16 de junio de 2011, disponible en línea: <http://www.proceso.com.mx/?p=272944>.

⁶ Discurso del embajador de Estados Unidos Carlos Pascual en la Conferencia sobre Seguridad Fronteriza, El Paso, Texas, 12 de agosto de 2010, disponible en línea: <http://mexico.usembassy.gov/amb-speeches/keynote-address-by-u.s.-ambassador-carlos-pascual-border-security-conference>.

⁷ National Drug Threat Assessment 2011, National Drug Intelligence Center, US Department of Justice, <http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>.

Unidos, ya que teme que dada la incapacidad del Estado mexicano para controlar su propia seguridad, también se vea comprometida la del mismo país vecino, en virtud de que no existen certezas de cuáles son las condiciones presentes bajo las que México estaría actuando como país filtro de amenazas a la seguridad estadounidense. A uno y otro país los aquejan el tráfico de drogas y el crimen organizado, ya no solamente como un problema de salud pública, sino como uno de seguridad nacional. Ambos no únicamente buscan la manera de fracturar a las organizaciones criminales para evitar que produzcan narcóticos, sino para evitar que debiliten al Estado mexicano, principalmente. Por tanto, ya no se trata exclusivamente de controlar la seguridad de la zona fronteriza, sino de que exista un entorno de seguridad en todo el país.

Estados Unidos aceptó cooperar con México para abatir al crimen organizado. Así, en octubre de 2007 ambos suscribieron la Iniciativa Mérida (IM), mecanismo a través del cual sentaron bases de cooperación para enfrentar el narcotráfico, la cual se enfocó en tres ámbitos: aumento de las capacidades judiciales en México y Estados Unidos, fortalecimiento de las instituciones mexicanas e intercambio de información entre ambos.⁸ Su duración se fijó por tres años y se estableció que Estados Unidos otorgaría ayuda en especie por un valor de 1.4 millones de dólares, es decir, mediante la transferencia de equipo y tecnología para reforzar la infraestructura y mejorar la capacidad del personal de las aduanas, las policías y los ministerios públicos mexicanos. Se decidió que 50 millones de dólares serían destinados a países de Centroamérica y el Caribe.

El gran avance formal en la relación bilateral fue que este mecanismo haya sido producto del principio de responsabilidad compartida, dejando atrás la tendencia de responsabilizar a la contraparte por el origen del problema y esperando a que ella sola lo solucionara de manera unilateral. Así, Estados Unidos reconoció que contribuye con el problema al no reducir los niveles de consumo de drogas, ni el flujo de armas hacia México. Por su parte, México reconoce la presencia de los cárteles en su territorio, así como la debilidad de sus instituciones policiacas y de impartición de justicia. No obstante, la estrategia inicial pasó por alto las condiciones so-

⁸ Véase *Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, 27 de octubre de 2007, disponible en línea: <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/comunicados2007/306>.

cioeconómicas de una parte del tejido social de la población, que la hacían vulnerable de sumarse a las filas del crimen organizado. Y a pesar de que se puso atención en la debilidad institucional, el paso del tiempo puso de manifiesto que uno de los grandes problemas no era precisamente la falta de equipo o capacitación del personal, sino la corrupción estructural de la que las instituciones eran presas y la falta de voluntad y/o capacidad política para contenerla.

Estos vacíos intentaron ser llenados con la reformulación de la estrategia, lo cual se llevó a cabo en marzo de 2010, en el marco de la Segunda Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel. La IM se integró alrededor de cuatro pilares: 1) desarticulación de organizaciones delictivas, 2) fortalecimiento institucional, 3) desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI, y 4) desarrollo de comunidades fuertes.

A pesar de los cambios en la estrategia, ¿por qué en los hechos no se muestran avances? ¿El planteamiento de la IM fue errado o su contenido no fue claro? ¿O es más bien un problema sobre la forma en que ambos gobiernos asumen su parte de responsabilidad en la estrategia, ya sea porque el contenido de la misma no fue lo suficientemente claro, o porque el nivel de cooperación entre ambos no ha sido tan profundo? ¿O, porque de plano, para Washington México es inviable como socio confiable?

La Iniciativa Mérida y la ausencia de un paradigma de gobernanza bilateral

En tanto mecanismo de cooperación bilateral, la IM es un acuerdo cuya estructura actual (los cuatro pilares) se aproxima a un modelo de cooperación acertado. Sin embargo, la improductividad de la IM en los hechos se ha debido a las equivocaciones e inconsistencias en el delineamiento de los acuerdos, y por ende, a la forma en que éstos han sido operados por ambos países. Por ejemplo, el primer traspié de México fue haber iniciado una lucha contra el crimen organizado sin una reforma integral a las instituciones policiacas y de impartición de justicia, y además, pasar por alto el tercer y cuarto pilares, agregados en marzo de 2010. El ejército fue desplegado en las calles por la falta de capacidad de las policías y en forma indirecta por el hecho de que la población confiaba más en la institución

castrense.⁹ Si por un lado la debilidad institucional había sido el caldo de cultivo de las redes criminales, había que empezar a atacar por ahí a fin de evitar la protección de los criminales por parte de funcionarios públicos. Y si por otro lado las condiciones de marginación y pobreza en algunas zonas del territorio orillaban a las personas a sumarse a las filas del crimen organizado, entonces debió haberse apostado por políticas públicas de desarrollo y crecimiento con miras al fortalecimiento del tejido social.

El segundo error estratégico radicó en no haber visto a los cárteles de la droga como empresas, es decir faltó entender su organización y forma de operación económica y financiera, y con base en ello, haber diseñado una estrategia a través de la cual fuera posible vulnerar sus frentes débiles. Desde el principio de la guerra en contra del crimen organizado se debió haber debilitado el poder económico de los cárteles, sin embargo, se tomaron acciones en la materia hasta agosto de 2010, con la presentación de la iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento del Terrorismo, por la cual se pretenden bloquear las entradas de las ganancias económicas de las organizaciones criminales.¹⁰ Hasta el momento en que se escribe este trabajo, esta iniciativa todavía se discute y no ha sido aún aprobada por el Congreso. La tercera falla fue que se pasó por alto la coadyuvancia de Estados Unidos y su participación negociada en la elaboración profunda de la estrategia. Si bien no se subestima la iniciativa que el gobierno mexicano tuvo para afrontar esta amenaza a la seguridad, la

⁹ De acuerdo con la Consulta Mitofsky sobre el índice de confianza en Instituciones, realizada en 2006, el índice de confianza del ejército era de 7.9%, mientras que el de la policía de 6.3%. Existe aún el grave pendiente de la clase política nacional por crear una policía nacional o algo que se le acerque en características, por ejemplo las 32 policías que han sido propuestas por el Ejecutivo y muchos sectores de opinión.

¹⁰ De acuerdo con Arturo Zamora Jiménez, miembro de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, el crimen organizado en México genera ganancias de entre 10 mil y 47 mil millones de dólares. A nivel mundial y siempre de acuerdo con cifras de la ONU, las actividades ilícitas de estas redes criminales generan alrededor de 320 mil millones de dólares. Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública estima que el mercado de drogas en Estados Unidos es de 64,334 millones de dólares anuales, mientras que el mercado de drogas en México se estima en 8,700 millones de dólares. Yury Fedotov, Director de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *A New Strategy and New Partnerships for Drug Control*, en el marco de la Commission on Narcotic Drugs 54th Session, 21 de marzo de 2011, Viena, Austria, disponible en línea: <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2011/March/2011-03-21-cnd-opening-session.html>. Debe tomarse en cuenta, además, que el narcotráfico es sólo uno de los 22 delitos que comete el crimen organizado. Ver, Buscaglia, E. (2010), "México pierde la guerra", en *Esquire*, marzo 2010, pp. 95-101, disponible en línea, <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mexico%20Pierde%20La%20Guerra.pdf>.

cooperación entre ambos gobiernos, particularmente en tareas de inteligencia, hubiera sido de crucial trascendencia para México para detectar, valorar y prever aún mejor el comportamiento de las organizaciones criminales dentro de México y allende el Río Bravo; de tal forma que, como se dijo en el punto anterior, se hubiera podido atacarles con eficacia en puntos estratégicos y en los tiempos adecuados.

El cuarto error fue que al suscribir la IM no se fijaron acuerdos precisos para su operación ni se determinaron claramente los plazos para alcanzar sus objetivos, así como tampoco se delinearon mecanismos para su seguimiento y evaluación, todos los cuales son problemas que pudieron haberse enmarcado en instituciones binacionales que nunca se crearon. Los pilares que conforman la estrategia fueron definidos en términos muy generales, de tal forma que en cada uno se dejó abierta la posibilidad de crear acuerdos y compromisos sobre la marcha. A primera vista, esto podría parecer útil si se concibió como un espacio para el margen de maniobra táctico en caso de que los medios implementados para combatir al crimen organizado no fueran brindando los resultados deseados. No obstante, esto ha dado cabida a la falta de coordinación entre los dos gobiernos sobre la forma de operar los acuerdos, así como a la ausencia de una definición de roles de ambos en la misma materia. Por otro lado, el hecho de no haber fijado plazos para el cumplimiento de los objetivos, así como tampoco mecanismos viables para su evaluación ha derivado en el lento avance de la estrategia, todo lo cual hace que hoy en día la estrategia parezca inadecuada e incluso inviable.¹¹ Estas limitaciones podrían haberse evitado si se hubiera creado a tiempo un frente institucional bilateral básico, en el seno del cual ambos gobiernos hubieran estado representados de manera permanente, a fin de coordinar la estrategia y verificar que su progreso no fuese accidentado.¹²

¹¹ En este marco se pudieron haber negociado plazos para la liberación de recursos de Estados Unidos a México a través de la IM, cuya transferencia hoy día no ha sido completada. De acuerdo a un reporte de la Government Accountability Office, hasta el 31 de marzo de 2010 de los 790 millones de dólares que hasta ese año se habían fijado para ese año fiscal, se habían autorizado 669 millones de dólares y tan sólo se habían gastado 121 millones de dólares. Es decir, se había autorizado el 46% de los fondos, pero se había utilizado solamente 9%. Por otro lado, también se tendrían que haber establecido plazos para la adopción de la reforma policial y la reforma de justicia que al día de hoy no se ha completado: para el caso de la primera no se tiene lista aún la Plataforma México, mientras que la segunda sólo ha sido adoptada por 11 estados.

¹² Hasta ahora, el único mecanismo aproximado a esta descripción es la recién creada Oficina Binacional de Inteligencia (OBI) en la Ciudad de México, en la cual operan agentes de inteligencia estadouni-

El quinto, y no menos importante componente fallido en la estrategia es el hecho de que ambos gobiernos no han asumido con consistencia la corresponsabilidad en el combate al crimen organizado. Si bien México y Washington han señalado y planteado expresamente de que se trata de un asunto de responsabilidad compartida, ahora no son sólo los hechos los que demuestran lo contrario, sino también la narrativa más reciente. En este tenor se ubica principalmente el gobierno mexicano, que ha optado por un discurso unilateralista que señala a Estados Unidos como el principal y único responsable de la persistente y creciente demanda de drogas y la amenaza de la narcoviolenia. Es cierto que en Estados Unidos existen 7 mil armerías a lo largo de la frontera sur y que no existe una estricta regulación en la venta de armamento, de que tiene un mercado de más de 30 millones de consumidores de drogas y sustancias ilícitas, y de que la política de prevención de consumo de drogas es incipiente o, al menos, insuficiente (fue actualizada por el presidente Obama en mayo de 2010) y que es en ese país en donde invariablemente se ha lavado hasta 70% del dinero proveniente de las actividades del crimen organizado, según estimaciones del Banco Mundial en 2009. Todos estos datos son alarmantes y ciertamente la corresponsabilidad implica que los gobiernos reconozcan que forman parte del problema, y por ello, deban contribuir a su solución trabajando a nivel doméstico.

Sin embargo, las declaraciones más recientes del presidente Calderón¹³ muestran un tono exigente ante la actuación de Estados Unidos, mientras que México deja entrever un progreso pobre en la estrategia: más de 35 mil muertes relacionadas con el crimen organizado, altos niveles de impunidad y corrupción, —por ejemplo, sólo 2% de los delitos cometidos en Ciudad Juárez han sido procesados, mientras que en el resto

denses de diversas agencias (CIA, FBI, ATF, DIA, NRO, NSA, CGI, ICE). La OBI fue el producto de negociaciones de ambos gobiernos iniciadas desde el gobierno de Vicente Fox, sin embargo su funcionamiento comenzó en agosto de 2010. Se dice que además de llevar a cabo labores de inteligencia, la OBI ha sido establecida para evaluar el progreso de la estrategia, sin embargo los documentos oficiales que aluden a la evaluación de los progresos de la IM señalan que ésta la lleva a cabo el Grupo de Contacto de Alto Nivel creado para tal efecto, ver: Jorge Carrasco y Jesús Esquivel, "El gran espía", en *Proceso*, 13 de noviembre de 2010. Disponible en línea <http://www.proceso.com.mx/?p=80430>.

¹³ Calderón demandó mayor corresponsabilidad para "reducir la demanda de drogas, prohibir la venta de armas y aumentar la cooperación internacional, no de manera simbólica, porque esto no se trata de caridades, sino de manera real"; ver Ivonne Melgar, Calderón a EU: basta de caridad. Exige un fondo de 35 mil mdd para combatir al crimen", *Excelsior*, 23 de junio de 2011, disponible en línea: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=746965.

del país la cifra no varía, quedando 98% de los delitos impunes—, falta de confianza en las instituciones —según declaraciones de funcionarios públicos estadounidenses y mexicanos tales como el exembajador Pascual y el secretario de Defensa Guillermo Galván—, porosidad en la frontera sur, a través de la cual ingresa 90% de armas de tipo militar que utiliza el crimen organizado —sólo existen 125 agentes mexicanos a lo largo de los 929 km de extensión de la frontera con Guatemala y Belice, en contraste con los 30 mil agentes estadounidenses desplegados a lo largo de los 3,926 km de frontera con México—, y que además provienen de los arsenales de ejércitos de Centroamérica.¹⁴

Estos eventos han tenido resonancia en Estados Unidos, desde donde algunos funcionarios de alto nivel han expresado sus inquietudes en torno a la gravedad del problema. En varios casos, esos funcionarios temen por el comportamiento violento de los cárteles al señalar que utilizan tácticas terroristas e incluso les preocupa que puedan sitiar a las instituciones del poder público (H. Clinton y J. Westphal), o incluso que pudieran tener nexos con organizaciones terroristas (J. Napolitano). También temen que el Estado mexicano llegase a perder el control total de ciertos territorios, tanto que la situación mexicana llegara a parecerse a la colombiana de hace 20 años (H. Clinton y J. Clapper). Asimismo, critican la dudosa capacidad del Estado mexicano para combatir al crimen organizado (Clinton).¹⁵

El gobierno mexicano se ha incomodado ante estas críticas y como respuesta se empeña en responsabilizar a la contraparte por el origen de gran parte del problema. Debe reconocerse que en algunos casos las críticas de Washington han sido sobredimensionadas, como el hecho de que México pudiera parecerse a Colombia hace dos décadas o que pudiera

¹⁴ Cables filtrados del Departamento de Estado: despacho emitido por Carlos Pascual el 26 de julio de 2009, disponible en <http://www.wikileaks.ch/cable/2009/10/09MEXICO3077.html> y 19 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.wikileaks.ch/cable/2009/11/09MEXICO3278.html#> Despachos emitidos por John Feeley el 25 de marzo de 2009, disponible en, <http://www.wikileaks.ch/cable/2009/03/09MEXICO880.html>, 25 de enero de 2011, disponibles en <http://wikileaks.ch/cable/2010/01/10MEXICO77.html> y el 29 de enero de 2010 disponible en, <http://www.wikileaks.ch/cable/2010/01/10MEXICO83.html>.

¹⁵ En el reporte *The Joint Operating Environment 2008. Challenges and Implications for the Future Joint Force*, publicado por el Comando de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en noviembre de 2008, se clasificó a México como país al borde del colapso al considerar que “el gobierno [mexicano], sus políticos, su policía y su infraestructura judicial están bajo continuo asalto y presión por parte de las bandas criminales y los cárteles de la droga”.

convertirse en un estado fallido.¹⁶ No obstante, éstas muestran el grado de desencanto que existe en Washington por la estrategia anticrimen, todo lo cual ha minado la confianza de Estados Unidos en México, convirtiendo a éste último en un socio cada vez menos confiable para un número creciente de actores de aquel país.

Al problema de la crisis originada por el crimen organizado se agrega el de la crisis del modelo de cooperación actual de ambos países. Ninguno de los dos gobiernos encuentra la forma de abordar la crisis de seguridad en conjunción con el interlocutor, por lo que cada uno tiene su propia concepción de cómo llevar a cabo acciones, y es ahí cuando surgen los desencuentros. Por ejemplo, Estados Unidos ha considerado preciso detectar a las cabecillas de los cárteles de la droga mediante el flujo autorizado de armas a organizaciones delincuenciales a través de proyectos como Gunrunner, y más recientemente, Rápido y Furioso, y Arma Blanca, los cuales se llevaron a cabo infructuosamente y sin autorización del legislativo de ambos gobiernos.

Conclusiones

Precisamente en este contexto de desconfianza y falta de acuerdo yace la ausencia de un “paradigma de gobernanza fronteriza o de gobernanza bilateral” en materia de seguridad, en el cual ambos gobiernos pudieran definir:

- 1) Los asuntos que a través de este paradigma de cooperación se abordarían (*vgl.* seguridad, economía, migración), con visión estratégica y de corto, mediano y largo plazo. Para ello, ambos deberían tomar en cuenta sus necesidades y objetivos, así como sus capacidades, y sobre todo, tomar como referencia los mecanismos de cooperación que hayan mantenido en el pasado, ya sea para evitar repetir errores o para retomar lo que haya brindado resultados efectivos.

¹⁶ La situación entre México y Colombia no es equiparable, en tanto que ahí la presencia de la guerrilla influía en la dirección del curso del narcotráfico. Además, en Colombia el cártel de Medellín declaró la guerra al Estado colombiano. Por otro lado, el estado fallido se refiere a la incapacidad de un estado para cumplir con sus funciones integralmente. En México sólo se ha demostrado la debilidad del Estado en materia de seguridad en ciertos lugares, no a lo largo de todo el país. Es decir, se trata de una organización estatal fallando en forma creciente y alarmante y eventualmente esta situación sí puede convertir a zonas enteras de la República en espacios fallidos de gobernabilidad.

- 2) Los roles que cada uno desempeñaría al abordar cada uno de esos asuntos (tanto de manera unilateral como de manera conjunta, mediante la creación de instituciones binacionales en las que se encuentren representadas las instituciones involucradas en el tema que se aborde).
- 3) Los mecanismos y parámetros de evaluación del mismo, a través de acuerdos e instituciones binacionales de carácter permanente.

De hecho, este paradigma en sí mismo debiera ser permanente para evitar que la relación bilateral se personalice o quede afectada por acontecimientos específicos, o de acuerdo al gusto del gobierno de cada país. Por ahora no parece ser que el objetivo de ambos gobiernos sea la formulación de un paradigma de gobernanza bilateral, precisamente por la desconfianza que se tienen. Ambos gobiernos tienen que trabajar para superar los obstáculos que hacen que la estrategia no sea efectiva. México debe apegarse al régimen internacional de lucha contra el crimen organizado y la corrupción que voluntariamente acogió, y por ende, adoptar cabalmente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) para abatir las problemáticas.¹⁷ México tiene la ardua labor de lograr que las diversas facciones políticas establezcan un consenso para que puedan llevarse a cabo las reformas institucionales necesarias a fin de poder reducir la corrupción e impunidad que hoy día tienen al gobierno en jaque. Para ello, se tiene que generar amplia conciencia de que lo que está en riesgo es la seguridad del estado y de la nación.

De no lograr trascender los obstáculos mencionados en los párrafos anteriores, México no podrá volver a recuperar la confianza de Estados Unidos, conservando este una percepción del Estado mexicano que el exembajador Pascual expresó en un despacho emitido al Departamento de Estado en el que se refería a la descoordinación de las instituciones mexicanas.¹⁸ Sólo en estos términos podría llevarse a cabo un replanteamiento

¹⁷ Sobre Convención de Palermo, ver <http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Publicaciones/tocebook.pdf>. Sobre Convención de Mérida, ver http://www.unodc.org/documents/treaties/UN-CAC/Publications/Convention/04-56163_S.

¹⁸ Ver nota 14.

real y consistente de la estrategia de la lucha anticrimen y diseñar una Iniciativa Mérida Plus que retome los aspectos centrales para reducir el poder de los cárteles de la droga y del crimen organizado en su conjunto.

La designación del embajador Earl Anthony Wayne podría significar el envío de una señal desde Estados Unidos para replantear la manera de conducir la estrategia anticrimen. En este sentido, el hecho de que Wayne sea un experto en reconstrucción postconflicto tal vez signifique que se está buscando la manera en que la estrategia incluya políticas sociales más ambiciosas y efectivas. Esto no quiere decir que desde Washington se vayan a dictar las políticas, pero es probable que desde allá se estén preocupando por brindar asesoría sobre cómo abordar esta grave situación, sobre todo en aquellas zonas donde la impunidad y corrupción hayan carcomido a las instituciones. Si el gobierno mexicano no responde a las necesidades de seguridad propias y de Estados Unidos, la cooperación entre ambos países seguiría siendo un evento forzado, reactivo y sin contenido preventivo, tal y como ha ocurrido a lo largo de la historia de la relación bilateral. Efectivamente, es difícil hacer que los intereses de ambos gobiernos converjan, mas no es imposible. No construir conjuntamente este “paradigma de gobernanza bilateral” llevaría a repetir en forma permanente las fallas de estrategias pasadas, cayendo en un círculo vicioso que atentaría aun más contra la seguridad y el avance hacia el progreso de ambas naciones.

Capítulo VII

Seguridad y defensa en América del Norte

Cooperación militar de Canadá en América del Norte

Teniente General Walter Semianiw
Comandante del Comando Canadá

Desde mi perspectiva, y respetando nuestras prioridades nacionales, enfrentamos retos para América del Norte que requieren de soluciones por nuestra parte, a fin de sentar verdaderas bases de cooperación. Mucho de esto, en mi opinión, tiene que ver con la globalización, que aunque facilita el movimiento de bienes y personas, también está “continentalizando” lo que antes eran los retos de seguridad centrados en una nación. Con eso en mente, y recordando el tema de esta obra, quiero hablar sobre lo que nos está uniendo, así como de los límites de lo que podemos hacer juntos.

Sin embargo, mi mensaje principal es este: veo en el futuro una gran oportunidad para una relación más fuerte y profunda entre nuestros militares, cuando se trata de cooperación en América del Norte.

Papel del Comando Canadá y de las Fuerzas Canadienses

Primero, y a fin de proveer un contexto, permítanme decir unas cuantas palabras sobre las responsabilidades de la organización que encabezo, el Comando Canadá, y hablar sobre los papeles de las fuerzas canadienses.

Dentro de Canadá, América del Norte y sus enfoques, el mandato del Comando es defender a Canadá de amenazas y peligros así como apoyar a las autoridades civiles para mejorar la seguridad y estabilidad de los canadienses, en cualquier lugar y en cualquier momento dentro de nuestro país.

Nuestras misiones cubren líneas de operaciones, cuyas distinciones entre ellas son cada vez más borrosas:

- 1) Defensa (soberanía-patrullas de vigilancia).

- 2) Seguridad (ayuda al poder civil, asistencia a las dependencias de seguridad).
- 3) Salud (ayuda humanitaria –ayuda ante desastres, búsqueda y rescate). El moverse a través de este espectro de operaciones significa trabajar en dos dominios que se superponen, en los cuales debemos estar listos para actuar rápidamente y con decisión en cualquier número de escenarios, ya sea solos o con otros departamentos gubernamentales y dependencias.
- 4) Seguridad Nacional: además de los papeles tradicionales de defensa de las Fuerzas Canadienses (presencia; muestra/uso de la fuerza), también apoyamos a otras dependencias de gobierno en una gran variedad de asuntos de seguridad tales como el crimen organizado, las drogas y el tráfico de personas y el terrorismo.
- 5) Alistamiento de emergencia: las Fuerzas Canadienses también apoyan a las autoridades civiles para ayudar a los canadienses en momentos de crisis, a través de la coordinación durante desastres naturales o causados por el hombre tales como inundaciones, incendios y huracanes.

Todo lo que las Fuerzas Canadienses hacen en este ámbito es en forma integrada, no sólo con otras dependencias de gobierno en todos los niveles, sino de manera creciente con organizaciones no gubernamentales, así como con el sector privado.

Este enfoque comprensivo es cada vez más importante, ya que la seguridad ambiental continuamente evoluciona y las responsabilidades de defensa, seguridad y salud cada vez se comparten más por parte de varios participantes (Salud Pública, RCMP, Guardia Costera, Pesqueras y Océanos, etcétera).

El resultado es un énfasis más centrado en el enfoque colaborativo, que nos hace estar mucho mejor preparados y nos permite ser más efectivos al responder a las contingencias.

Es un enfoque que reconoce que en el complejo ambiente estratégico de hoy, donde debemos atender diversas situaciones de seguridad, nuestras operaciones no pueden realizarse por separado.

Y yo diría que todo esto es verdad no solamente con Canadá sino en todo el continente, como ya lo han reconocido los autores de este libro,

al invitar a una amplia gama de colaboradores de los tres países, lo cual resalta la necesidad de un enfoque comprensivo que también es trilateral.

De hecho, el ser un socio fuerte y confiable en la defensa de América del Norte es otro de los papeles fundamentales de las fuerzas canadienses y del Comando Canadá.

Como titular del Comando Canadá, dos de mis principales enfoques claves, que definen lo que hacemos y cómo lo hacemos, son:

- Ampliar y profundizar la relación Tri-comando entre el Comando Canadá, el Comando de Defensa Aeroespacial de Norteamérica y el Comando Norte de Estados Unidos.
- El hacer actividades con México de manera integrada y unificada.

Sin embargo, debo enfatizar que estas dos prioridades están intrínsecamente vinculadas a mi área primaria: defender y salvaguardar a los canadienses en casa.

Debido a las distintas amenazas transnacionales y no tradicionales de hoy, la excusa de la geografía ya no está vigente para limitar nuestra cooperación con nuestros vecinos.

De hecho, todo asunto fronterizo entre nuestros tres países parece estar desapareciendo. Lo que sucede en Guadalajara o en Filadelfia puede fácilmente tener repercusiones en Vancouver, Toronto o Montreal y viceversa.

Cooperación militar en América del Norte: *¿de dónde venimos?, ¿en dónde estamos?*

Sobre este respecto, me parece que tenemos un fundamento sólido con el cual podemos construir y que además abarca los ámbitos de la seguridad nacional y el manejo de emergencias, a los que ya hice referencia.

Sin embargo, debo decirles que esto ya se está dando en el ámbito bilateral pero no en el trilateral, y que en este momento los vínculos con nuestras contrapartes de Estados Unidos están más desarrollados que los vínculos con nuestros colegas mexicanos.

Esta asimetría es un reto para los canadienses, cuando intentamos alcanzar el balance correcto. Sin embargo, los esfuerzos actuales para

afinar nuestra relación con los militares de Estados Unidos, de ninguna manera limitan nuestra otra intención: ampliar nuestra relación con las fuerzas armadas mexicanas. Los dos objetivos no son incompatibles sino más bien reforzadores.

Canadá-Estados Unidos

No es de sorprender que yo diga que los vínculos duraderos están basados en una historia compartida, así como en valores comunes e intereses, que unen a Canadá con Estados Unidos en asuntos de defensa y seguridad.

Tenemos una relación especial con Estados Unidos, una que no siempre es visible en el ámbito de defensa recorre una amplia gama de mecanismos de cooperación. Sobre todo, esto incluye al Consejo Permanente de Defensa y al Comando de Defensa Aeroespacial Norteamericano (NORAD, por sus siglas en inglés), pero también literalmente, a docenas de otras iniciativas y acuerdos. Es una relación de defensa, la cual funciona excepcionalmente bien pero que también es un trabajo perpetuo y en progreso. Estamos continuamente buscando mejoras, las últimas son:

- Expandir la jurisdicción del NORAD para incluir la función de alerta marítima.
- Establecer un Plan de Ayuda Civil, que facilite la cooperación militar a militar de apoyo a una emergencia civil en cualquier país, cuando haya sido acordado por ambos gobiernos (Vancouver 2010; huracán Gustav en 2008).
- Desarrollar una Visión de Tri-Comando, que sirva como una base para prioridades del Comando Canadá, NORAD-Comando Norte de Estados Unidos; todo esto explica la cercana y constructiva relación de trabajo que he disfrutado con el Almirante Winnefeld.
- Mejorar la participación de fuerzas canadienses en operaciones contra narcóticos en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico, esto, a través de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta, multinacional encabezada por Estados Unidos, mediante embarcaciones de la Guardia Costera y de destacamentos a bordo de buques canadienses (la contribución CF al JIATF-South (Join Interagency Task Force South) es una misión del Comando Canadá).

Canadá-México

Nuestra relación militar con México –obviamente menos desarrollada que la que tenemos con Estados Unidos– no es menos importante, es necesario tener una perspectiva de los retos en Norteamérica porque su incremento es fácilmente notorio.

Aunque no compartimos ninguna frontera con México, compartimos un continente, y por lo tanto muchos de los mismos intereses.

Como he dicho, deseamos hacer mucho más en la forma de operaciones militares con militares. Pero déjenme ser claro: esta no es una simple tarea en el sentido de que tenemos algo bueno que ofrecerles. Sabemos que hay mucho que podemos hacer y que debemos aprender de ustedes –a cualquier ritmo que funcione mejor– de mutuo acuerdo. Y el hecho es que durante los pasados años, Canadá y México lograron grandes avances profundizando nuestras relaciones y mejorando la cooperación, a través de un amplio número de áreas. Déjenme dar algunos ejemplos en la esfera militar.

Desde 2004, México ha participado en varios cursos profesionales de desarrollo e idioma ofrecidos por nuestro Programa de Cooperación y Entrenamiento Militar. Hemos establecido nuestras Pláticas Político-Militares México-Canadá, la quinta y más reciente de ellas sostenida en la Ciudad de México en marzo de 2011. Estas discusiones nos han permitido alcanzar un progreso sostenible en asuntos bilaterales, continentales y hemisféricos.

También hemos tenido un buen número de visitas de alto nivel a México, incluyendo al Jefe del Estado Mayor de la Defensa de Canadá, General Walt Natynczyk. Tuve el gran honor de representar a Canadá en las fiestas patrias de la Independencia de México durante las celebraciones de septiembre de 2010. Y justo en marzo de 2011, tuve el placer de reunirme con el Almirante Saynez y el General Gaitán en la Ciudad de México. Estas fueron excelentes oportunidades para examinar perspectivas para encontrar mayores áreas de cooperación bilateral, y estamos buscando entablar nuestra primera serie de pláticas bilaterales entre mexicanos y canadienses en los siguientes meses. También estoy muy contento de que un oficial de enlace de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) esté en mi cuartel general. Este es un gran avance entre nuestros militares

y un ejemplo más de cómo la defensa bilateral y la relación de seguridad continúa evolucionando de manera positiva. El primer paso en cualquier relación naciente es conocernos mejor, construir confianza, entendimiento mutuo y respeto, sin duda alguna ya lo estamos haciendo.

Canadá-Estados Unidos-México

Para salir del ámbito bilateral, nuestros tres países han comenzado a hacer más cosas juntos:

- Proveyendo ayuda y asistencia después de los daños ocasionados por el huracán Katrina en 2005.
- Al llevar expertos y recursos tras el terremoto que arrasó a Haití el año 2010, mostrando así nuestro interés colectivo en ayudar a los vecinos hemisféricos en crisis, así como al profundizar nuestro compromiso para el futuro de la región.
- Participando en los ejercicios navales como PANAMAX y UNITAS.

Además, Canadá se ha visto beneficiada al ser observador en reuniones de la Iniciativa de Seguridad Marítima para América del Norte (NAMSI, por sus siglas en inglés), donde hemos visto considerables esfuerzos por parte de la Secretaría de Marina (SEMAR), Comando Norte, la Marina de Estados Unidos y la Guardia Costera de Estados Unidos para mejorar la interoperabilidad, intercambio de información y comprensión mutua en el ámbito marítimo.

Ya podemos ver el gran potencial de NAMSI como mecanismo clave para mejorar las respuestas conjuntas a las amenazas marítimas transnacionales. Por lo tanto, hemos estado explorando seriamente la posibilidad de que Canadá se vuelva un participante en NAMSI junto con Estados Unidos y México, y anticipamos que esto se dará en el futuro cercano.

Cooperación Militar de América del Norte *¿a dónde queremos ir?*

Pero ahora hablemos del futuro: ¿qué depara el futuro para la cooperación militar de América del Norte? Creo que hay varios ejes rectores que influenciarán —ya están influenciando— la manera en que colectivamente

vemos nuestra relación de defensa y de seguridad, que nos impulsan hacia a un incremento en los niveles de cooperación:

- Económico: nuestros mercados se están volviendo más interdependientes (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)
- Demográfico: de igual manera nuestros pueblos y sociedades se están volviendo más vinculados debido a la globalización.
- Geográfico-ambiental: nuestra proximidad significa que un desastre natural como los derrames petroleros también nos impactarán.
- Seguridad: todos hemos visto claramente las actividades de las organizaciones criminales transnacionales, que no conocen fronteras en el tráfico ilícito de drogas, armas, gente y dinero al igual que los grupos terroristas. ¿Qué significa todo esto? Con la creciente interconexión de nuestros tres países, estamos compartiendo más y más los puntos débiles de la defensa, seguridad y salud, no sólo en América del Norte sino también en todo el hemisferio occidental. Estas vulnerabilidades compartidas cada vez más van a requerir algunos enfoques específicos.

El resultado, en mi opinión, es que la colaboración entre nuestros militares no sólo será más cercana. Puedo ver que esto se dará en varias áreas funcionales como son:

- Provisión de ayuda humanitaria y ayuda ante desastres (e intercambio de lecciones aprendidas y de mejores prácticas).
- Provisión de búsqueda y rescate.
- Intercambio de ciertas capacidades.
- Mayor intercambio de información: inteligencia, ejercicios y entrenamientos combinados multilaterales.

Creo que las fuerzas canadienses tienen ideas valiosas y perspectivas para ofrecer en estas áreas. Sin embargo, también quisiéramos saber qué tipos de experiencias ustedes creen que nosotros podríamos aportar a fin de avanzar más en nuestras relaciones.

Limitaciones

Sin embargo, necesitamos tener en mente que también hay límites en lo que podemos hacer, o al menos ciertos parámetros dentro de los cuales tenemos que operar, ya sean sociales, culturales, legales o constitucionales. Debido al amplio mosaico de retos que enfrentamos, la cooperación militar necesitará sincronizarse con los esfuerzos de nuestros patrones de seguridad.

Esto es real en Canadá, donde en la mayoría de las circunstancias los militares no están al frente de los asuntos de seguridad pero con frecuencia juegan un papel vital para apoyar a los esfuerzos del gobierno y para proveer capacidades, cuando así se les requiere. Por lo tanto, mientras que nuestras respectivas fuerzas armadas deben continuar incrementando sus relaciones unas con otras, en el actual ambiente de seguridad, yo sugeriría que también debemos enfocarnos en el desarrollo de vínculos fuertes con nuestras contrapartes civiles.

Pero esto lo veo como un reto, no como una debilidad. Después de todo, sólo a través de un enfoque de integración podemos alcanzar efectos estratégicos perdurables. De igual forma, debemos reconocer que nuestros respectivos militares tienen distintos papeles, responsabilidades y capacidades. Por ejemplo, no existe la posibilidad de que las fuerzas canadienses realicen actividades policíacas. Bajo el Acta de Defensa Nacional de Canadá, el Ministro de la Defensa Nacional puede autorizar a las Fuerzas Canadienses para que provean apoyo a una agencia policial, pero sólo si el apoyo solicitado es: a) por intereses nacionales, y b) si el asunto no puede enfrentarse con eficacia a menos de que las fuerzas canadienses participen. Como resultado, las fuerzas canadienses no están ni equipadas ni diseñadas o entrenadas para realizar actividades policíacas.

Además, existen impedimentos legislativos para el intercambio de inteligencia e información, que en algunos casos pueden impedir una mayor cooperación trilateral entre nuestros militares. Francamente, este es un reto incluso dentro de Canadá, pero que estamos comprometidos a enfrentar, aunque a veces los avances son más lentos de lo que quisiéramos. Por último, entre más trabajen juntos nuestros militares en los años venideros, más importante será dar un marco a nuestras actividades trilate-

rales en el contexto hemisférico, para que no sean percibidas por doquier como una tendencia continental inmoderada.

Esto es bastante lógico y ya lo estamos haciendo, ya que el trabajar de manera multilateral con nuestros socios de Latinoamérica y del Caribe será absolutamente vital en temas de defensa común y de intereses de seguridad. No creo que cualquiera de estas limitaciones sea insuperable a largo plazo, en particular, si nosotros, de manera colectiva, permanecemos comprometidos para encontrar soluciones prácticas para poder arreglar nuestras diferencias.

Conclusión

Nuestro continente claramente enfrenta retos de seguridad, pero con los retos llegan las oportunidades. La cooperación trilateral militar en América del Norte no es algo que nosotros debemos buscar simplemente para ser buenos vecinos, sino para enfrentar con éxito a nuestras amenazas compartidas y asegurar la salud y seguridad de nuestros ciudadanos. La mayor parte de la unidad y de los esfuerzos, al confrontar nuestras vulnerabilidades comunes, no necesitan darse a expensas de nuestras respectivas relaciones bilaterales. De hecho, esas relaciones bilaterales son los cimientos sobre los que la relación trilateral continuará desarrollándose y prosperando. Hemos logrado mucho, pero podemos hacer aún más para cerrar los huecos en la arquitectura de seguridad en América del Norte de forma equitativa y respetando nuestras respectivas soberanías nacionales. Obras como ésta son propicias para usar nuestras experiencias combinadas, conocimientos e identificar formas y medios para seguir adelante.

Límites y alcances de la cooperación militar de Estados Unidos en América del Norte

Almirante James A. Winnefeld, Jr.

Comandante de NORAD y del Comando Norte de Estados Unidos (2010-2011)

Mientras que nuestra amistad se rige por los ideales de la democracia y libertad, nuestra cooperación está basada en un entendimiento de que casi todo lo que hacemos en este nuevo mundo, y en este maravilloso continente [sic] que llamamos norteamérica, está basado en el contexto de fronteras que lentamente están desapareciendo.

Estas fronteras incluyen factores entre paz y guerra, cercanía y distancia, nativos y extranjeros, públicos y privados, civiles y militares, el estado y el individuo. Y aunque hay mucho trabajo que podemos realizar juntos en estas áreas, yo sigo siendo optimista de que unidos estaremos a la altura de las circunstancias.

Creo que hablo por mis colegas coautores de este capítulo al mencionar lo impresionante e influyente que es este proyecto trilateral, y estoy seguro que sus participantes están tan comprometidos como yo en cooperar para solucionar los retos en discusión.

Seré el primero en admitir que no tengo todas las respuestas, pero por esa misma razón, es importante que mantengamos publicaciones como esta, en las que podamos aprender del vasto nivel intelectual que este libro reúne. Espero que mi exposición ayude a la comprensión del aparato militar y de nuestra interdependencia a futuro. En ningún otro lugar, ese sentido de interdependencia es más fuerte y está más probado que en nuestras economías compartidas, así que permítanme comenzar explicando nuestra relación económica. Después de todo, la fortaleza de una nación no comienza con sus militares, sino con la productividad de sus contribuyentes, quienes pagan por todo lo que los militares hacen.

Hace diecisiete años atrás, permitimos que nuestras fronteras económicas se desvanecieran. Desde que el Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (TLCAN) se firmó en 1994, el comercio entre nuestras tres naciones se colocó dentro de los más fuertes del mundo.

La profunda integración de las economías de México, Canadá y Estados Unidos ha devenido en un sistema de producción transfronterizo que mejora la ventaja comparativa y la competitividad económica de nuestros países.

El TLCAN creó el área más grande de libre comercio en el mundo, que ahora abarca cerca de 450 millones de consumidores. Con más de 40 millones de empleos creados, el comercio anual es tres veces mayor de lo que era en 1993. Los países del TLCAN ejercen alrededor de 2 mil millones de dólares en comercio trilateral diariamente. Cómo un exsenador de Estados Unidos solía decir, “Mil millones aquí, otros mil millones allá...en poco tiempo uno está hablando de dinero real”.

Obviamente estamos vinculados económicamente y en un mundo globalizado, creo que nos estamos acercando aún más al ámbito de la seguridad, porque podemos hacerlo y porque sabemos que debemos hacerlo.

Enfrentamos amenazas comunes de terroristas, organizaciones criminales transnacionales, amenazas cibernéticas, hasta peligros generados por la madre naturaleza, los cuales por alguna razón parecen estar acelerándose. La cooperación de militares a militares, ayudándose y compartiendo información, experiencia y ayuda directa, cuando nuestros amigos lo solicitan, y cuando nuestros líderes soberanos en el gobierno lo aprueban, es uno de los medios para fomentar nuestra seguridad compartida.

Con mis dos mandos, el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés) y el Comando Norte de Estados Unidos, y nuestras misiones tan vastas y distintas, vivimos para colaborar con nuestros socios de México y Canadá. Nuestra diversidad de misiones está eclipsada sólo por la diversidad de nuestro personal. De hecho, tenemos 85 representantes de otras organizaciones del gobierno estadounidense trabajando en o cerca de nuestros cuarteles, representando 66 agencias federales y otros comandos militares.

Debido a los futuros interdependientes que mencioné antes, también estoy orgulloso de contar con más de 140 contrapartes canadienses en mi personal, junto con oficiales de enlace de SEMAR y de SEDENA, quienes han colaborado increíblemente en ayudar a mejorar el entendimiento y las relaciones en mis cuarteles.

Se trata de mejorar nuestro entendimiento y acelerar nuestro tiempo de responder a las situaciones que se nos presentan. Es difícil pero al final funciona, una vez que hacemos de lado nuestros egos institucionales y comenzamos a trabajar juntos.

De hecho, en todas estas relaciones descubrimos que al trabajar juntos, se crean lazos de confianza, y que a su vez hace se incrementa la colaboración y se consolida, más aún, esa relación de confianza.

Permítanme mencionar algunos puntos importantes sobre el tipo de cooperación militar que tenemos con Canadá y México.

Canadá y Estados Unidos han disfrutado de una relación militar estable durante mucho tiempo. Desde la guerra civil en la década de 1860, miles de canadienses han servido en el aparato militar de Estados Unidos. Desde nuestra guerra civil hasta Vietnam, 40 canadienses han ganado la Medalla de Honor estadounidense, nuestra más prestigiada condecoración. Muchos estadounidenses sirvieron en las Fuerzas Armadas Canadienses durante la Primera Guerra Mundial y durante la Segunda Guerra Mundial, incluso antes de que Estados Unidos entrara a esas contiendas.

La relación de defensa bilateral que disfrutamos comenzó el 18 de agosto de 1940, con la firma de Acuerdo de Ogdensburgo sobre Defensa Hemisférica por parte del presidente Franklin D. Roosevelt y por el primer ministro canadiense William Lyon Mackenzie King. Canadá y Estados Unidos han sido aliados no sólo en las guerras mundiales, sino también desde el nacimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949.

El 12 de mayo de 1958, nuestros dos gobiernos formalizaron diplomáticamente el acuerdo de NORAD, y desde entonces hemos trabajado juntos. Más de 40 años después, el 11 de Septiembre de 2001, el día en que Estados Unidos fue atacado por terroristas, se volvió a poner a prueba la relación cuando Canadá vino en nuestro apoyo, colocando jets de NORAD en el aire para responder a la amenaza.

El director de operaciones de NORAD, el General Mayor Canadiense Rick Findley, estuvo en el Centro de Comando de la Montaña Cheyenne, dirigiendo la defensa aérea de Estados Unidos y Canadá.

Poco después, el gobierno de Canadá tomó la valerosa decisión de aceptar 239 vuelos desviados que llevaban a 33 mil pasajeros, entendiendo bien que en cada uno de esos aviones podían viajar terroristas. En años

recientes, firmamos un Documento de Defensa Básico Estados Unidos-Canadá, así como el Plan de Asistencia Civil (CANUS) para proveer el apoyo de militares a militares con la aprobación de nuestros ministros del exterior.

El Comando Canadá apoyó al Comando Norte de Estados Unidos en 2008, cuando un *globemaster* canadiense aerotransportó a pacientes estadounidenses fuera de la ruta del huracán Gustav, mientras que otros dos C-130 canadienses se desplazaban a Pensacola, Florida, en respuesta a ese desastre natural.

Esta fue la primera vez que Canadá y Estados Unidos usaron su Plan de Asistencia Civil en respuesta a un desastre natural. Más adelante durante los Juegos Olímpicos de Vancouver en 2010, el Comando Norte trabajó muy de cerca con las Fuerzas Canadienses para proveer apoyo a la Real Policía Montada de Canadá, y proporcionó apoyo en el estado de Washington.

Viendo hacia el futuro, el Comando Norte y mi socio el General Semianiw, en el Comando Canadá, hemos acordado desarrollar un marco de trabajo bajo el cual los dos comandos pueden operar juntos en el Ártico. Tengo una sólida relación con el General y ambos buscamos, en el futuro, compartir información, buenas ideas y cualquier apoyo militar necesario. Creo que la relación bilateral entre Canadá y Estados Unidos es ideal, quizás la mejor del mundo. Mientras tanto, hemos desarrollado una fuerte amistad entre Estados Unidos y mis socios en las fuerzas armadas mexicanas. En mi opinión, los vínculos de respeto entre nuestros militares nunca han sido más fuertes, y digo esto recordando a aquellas Águilas Aztecas del Escuadrón 201 en la Segunda Guerra Mundial, que volaron cazas P-47 Thunderbols junto con nosotros en la liberación de las Filipinas... y al menos 28 México-americanos, muchos de ellos nacidos en México, que han sido galardonados con la Medalla de Honor que es, como dije antes, nuestra más alta condecoración.

El mexicano Silvestre Herrera recibió la Medalla de Honor en la Casa Blanca por parte del presidente Harry Truman durante la Segunda Guerra Mundial. Una escuela primaria en Arizona recibió su nombre. Eventos más recientes han redefinido la relación entre el Comando Norte y los militares mexicanos.

El huracán Katrina, en septiembre de 2005, se volvió un “punto de inflexión” dramático cuando tocó tierra, la SEDENA desplegó unas 200 tropas, 45 vehículos militares y 250 toneladas de comida y otros suministros a Texas. Mientras tanto, la SEMAR envió dos buques, muchos vehículos, helicópteros y personal para ayudar dentro de nuestro país.

Al final de la misión de rescate mexicana, las cocinetas de la SEDENA habían preparado 170 mil comidas para las víctimas estadounidenses, y las tropas mexicanas habían distribuido más de 184 mil toneladas de suministros.

Los militares mexicanos son muy experimentados en ayuda humanitaria y respuesta a desastres, y nosotros nos beneficiamos de su experiencia. El año siguiente a Katrina, con la elección del presidente Calderón en diciembre de 2006, hubo otro cambio de paradigma en la relación entre México y Estados Unidos.

Mi país y México ahora se ven uno al otro como auténticos socios estratégicos y corresponsables en la lucha contra las organizaciones del crimen organizado transnacional (TCOS, por sus siglas en inglés) que amenazan la seguridad de norteamérica y otras partes del mundo.

Usé el término TCO de forma deliberada, porque el llamar a estos cárteles organizaciones de traficantes de droga indicaría a nuestros amigos mexicanos y canadienses, que todo lo que nos interesa en Estados Unidos es el movimiento ilegal de drogas a través de nuestras fronteras. Y eso no es verdad.

También estamos preocupados por la prosperidad y seguridad de nuestros amigos y vecinos en norteamérica. El crimen se extiende más allá de las drogas: extorsión, robo, secuestro y tráfico de personas. Como sabemos, las TCOS son viciosas en extremo, están mejor armadas que nuestras fuerzas policiales, muy bien financiadas, diversificadas y con métodos cada vez más sofisticados.

De hecho, ahora vemos a las TCOS usar equipos militares y tácticas, incluyendo ametralladoras, francotiradores, granadas e incluso submarinos para mover drogas ilegales. El gobierno mexicano ha desplegado mucho valor político, físico y moral, para llevar a cabo esta importante lucha, pero ellos saben que esto es sobre el futuro de México y yo lo felicito públicamente por eso.

A los militares mexicanos se les ha pedido que se unan a las agencias de seguridad con el fin de apoyar esta lucha de forma adecuada, respetando los ideales democráticos de México y el compromiso de la nación con el estado de derecho.

Ha sido una lucha difícil desde diciembre de 2006, alrededor de 35 mil mexicanos han perdido su vida por actos violentos de las TCOS. Esto es muchas más vidas de las que perdimos en Afganistán en el mismo periodo.

Tan sólo en 2010, el año más violento en México desde la Revolución Mexicana, hubo 15 mil muertes relacionadas con los narcóticos: 10 alcaldes asesinados y un récord de 3 mil homicidios en la ciudad fronteriza de Juárez. En esta lucha más de mil 900 valerosos militares y policías han muerto en la línea del deber, casi tantas bajas como las que Estados Unidos ha tenido en Irak y Afganistán combinados en el mismo periodo.

Las familias de esos valerosos mexicanos comparten el campo de batalla, y eso amplifica el tremendo respeto que siento por nuestras contrapartes. Nosotros, en Estados Unidos, estamos también sufriendo los efectos corrosivos de las drogas ilegales. Las TCOS están insertadas y negociando drogas ilegales en alrededor de 270 ciudades estadounidenses.

Alrededor de la mitad de las casi 30 mil personas adictas que perdemos cada año se pierden por el abuso ilegal de las drogas. Los costos sociales y monetarios son mayúsculos. Y las cosas son aún peores en América Central, donde las porosas instituciones judiciales y la débil presencia policiaca han hecho que la región se vuelva una zona lucrativa para las TCOS.

Simplemente tenemos que enfrentar esta amenaza que reta nuestras libertades, nuestra forma de vida, y sólo lo podemos hacer juntos.

Los presidentes Obama y Calderón han compartido responsabilidades como naciones; del lado estadounidense, reducir el consumo de drogas y los flujos ilegales de armas y dinero hacia México, y del lado mexicano, la interdicción de las drogas que van al norte y el fortalecimiento del estado de derecho, para que los criminales sean llevados a la cárcel y se queden allí.

Saludo a los policías de México y a las fuerzas de seguridad por su valor, habilidad y determinación y por el progreso que han tenido al construir instituciones como la Policía Federal, por haber detenido a más de dos docenas de los criminales más buscados en su país y por confiscar drogas ilegales con un valor en la calle de 11 mil millones de dólares.

Hoy, mis contrapartes militares mexicanos están confrontando retos concurrentes, cómo contrarrestar una amenaza no-convencional sofisticada mediante la integración de inteligencia y operaciones, como trabajar en conjunto unos con otros con sus contrapartes interagenciales, y como inculcar totalmente el respeto por los derechos humanos en cada operación. Lo están haciendo bien y existe un gran progreso.

Sabemos que ésta es una ardua labor, porque hemos transitado por el mismo camino, y en algunas formas, aún estamos en la misma ruta en Estados Unidos, así que le digo a mis capaces contrapartes mexicanos, que nosotros no lo sabemos todo. Hemos cometido errores y buscamos el tipo de compromiso que les ayude a beneficiarse de nuestra experiencia.

Yo quiero hacer más para ayudar. Nosotros en el Comando Norte sólo somos un apoyo al esfuerzo mayúsculo internacional e interagencial de seguridad, y el primer y más importante principio que observamos en esta lucha es el respeto por la soberanía de México.

Y si juntos podemos mantener nuestra resolución, si podemos responder a las solicitudes de uno y de otro, si podemos trabajar efectivamente y si podemos continuar progresando del lado estadounidense para reducir la demanda de drogas e interceptar dinero y el flujo de armas al sur, entonces juntos tendremos buenas posibilidades de triunfar sobre las TCOS, y creo que podemos hacer aún más en este problema de América del Norte y enlistar un mayor apoyo canadiense en lugares donde se esté dando esta lucha.

Permítanme compartir con ustedes algunos pensamientos finales de cómo sostenemos y apoyamos esta relación trilateral para el futuro.

Mi esposa Mary continúa recordándome que la clave para el éxito en cualquier relación es la comunicación, y creo que esto es aplicable para nosotros aquí. Diálogos como este, en concierto con un énfasis sostenido en un futuro trilateral, donde compartimos experiencias y oportunidades, fortalecerán nuestras naciones de forma independiente y colectiva.

Hoy, vivimos en un mundo transnacional de fronteras que desaparecen y que cambian a gran velocidad. Para manejar esto, creo que además de invertir en sistemas y personas para mantener la ventaja táctica y técnica que siempre hemos tenido, necesitamos hacer otras dos cosas para mantener el paso con nuestras necesidades de seguridad colectiva.

El primer paso en ese énfasis sostenido es identificar herramientas políticas que nos ayuden a mantenernos a salvo de las nuevas amenazas, mientras mantenemos nuestra fidelidad a los principios fundamentales que son la libertad y la vida democrática.

Esto abarcará el apoyar a las instituciones, dentro y entre nuestros tres países, en nuevas formas que, esperemos, nos acerquen más. Esto significa avanzar juntos hacia acuerdos que fortalezcan nuestra cooperación en áreas tales como intercambio de inteligencia y comunicaciones. Por ejemplo, México y Estados Unidos han comenzado un diálogo sobre una iniciativa de seguridad marítima para Norteamérica. Los militares mexicanos, el Comando Norte, y la Guardia Costera de Estados Unidos han acordado invitar a los canadienses a este proyecto, y creo que Canadá va a aceptar.

Por separado, México y Estados Unidos han estado realizando un diálogo mutuo sobre la cooperación en el ámbito de detectar y monitorear a aeronaves que vuelan ilegalmente en nuestros soberanos espacios aéreos.

También creo que entre más integremos a nuestros estados mayores, mejor podremos operar, trabajando juntos para crear confianza, lo que nos permite trabajar juntos y lo cual trae consigo más confianza.

Disfrutamos esta cooperación con Canadá y México, y bajo esa luz quiero dar la bienvenida a la SEDENA y a la SEMAR para que estén presentes en mis cuarteles —y en reciprocidad— estableciendo oficiales de enlace para que puedan trabajar más de cerca y juntos.

Segundo, como habilitador de lo primero, también necesitamos alentar el discurso público positivo que permita a nuestras sociedades poner los retos históricos a nuestras espaldas y abrir un nuevo futuro de cooperación, ya que existen malas influencias allá afuera, tanto en la economía como en el ámbito de seguridad. Seremos mucho más exitosos si lo enfrentamos juntos que separados.

Importa mucho la forma en que hablemos públicamente el uno del otro. Incluso cuando estemos molestos, cuando las cosas no salgan bien, el discurso público hace una gran diferencia, mientras seamos francos unos con otros en privado.

Tengamos la seguridad de que las naciones siempre actuarán basadas en sus intereses propios, pero veo que nuestros intereses están entre-

lazados de tal forma que no existen más que cosas positivas en el futuro de la cooperación militar en América del Norte, ya sea contra los terroristas, las TCOS, proveyendo una defensa mutua contra los ataques cibernéticos, y más aún, siempre basándonos en la confianza, reciprocidad, transparencia y respeto para la soberanía.

Límites y alcances de la cooperación militar en América del Norte

Almirante CG. DEM José Santiago Valdés Álvarez
Secretaría de Marina-Armada de México, Jefe del Estado Mayor

Este texto establece la visión de la Armada de México sobre la seguridad regional en América del Norte, con el objetivo de fortalecer el diálogo con las agencias canadienses y estadounidenses, encargadas de la seguridad nacional, a través de una agenda común que en el marco de la seguridad regional, con apego y respeto de sus marcos legales y soberanía nacionales, nos lleve a prevenir, enfrentar y resolver de manera coordinada, los riesgos y amenazas que pudieran alterar la paz y la estabilidad de la región.

Introducción

México cuenta con una superficie de dos millones de kilómetros cuadrados, tres millones de kilómetros cuadrados de aguas nacionales y 112'336,538 habitantes, por lo que podemos decir que tiene una situación:

- **Importante:** por su acceso los dos océanos más grandes del mundo, lo que permite una interacción cultural y comercial con Europa y Asia, además del intenso intercambio humano que se tiene a través de las fronteras terrestres con Estados Unidos y los países centroamericanos.
- **Privilegiada:** debido a la extensión de sus litorales y su potencial de riquezas marítimas.
- **Sensible:** por su frontera con Estados Unidos, cuya cercanía hace que factores como la amenaza del terrorismo, el flujo ilegal de personas, armas y drogas, impacten a nuestro país.
- **Delicada:** por estar situado en la ruta de fenómenos hidrometeorológicos y asentado en el cinturón de fuego del Pacífico, una de las zonas con mayor actividad sísmica en el planeta.

Por lo anterior, la situación geoestratégica del país, además de representar grandes oportunidades, también conlleva riesgos y amenazas para la seguridad nacional. Estos retos demandan mayores esfuerzos de la Armada de México para garantizar la seguridad de personas, actividades comerciales y el tráfico marítimo en las zonas marinas mexicanas.

Situación geopolítica regional

Como socios continentales, México, Estados Unidos y Canadá comparten un objetivo común de desarrollo y bienestar para sus habitantes, con sociedades libres y abiertas, economías dinámicas e integradas, con gobiernos democráticos que comparten una geografía común.

Esta interacción, además de sus beneficios, implica compromisos y riesgos; por lo que los fenómenos políticos, financieros, sociales y naturales afectarán a nuestras naciones.

Los países que integran esta región tienen objetivos comunes de seguridad, defensa de su territorio y el apoyo a la población civil: México promueve la cooperación de seguridad expandiendo las relaciones militares para reforzar sus capacidades y disuadir, prevenir y enfrentar coordinadamente las amenazas transnacionales.

Dinámica actual

El escenario de esta región, donde conviven diferentes tipos de desarrollo político y social, presenta diferentes factores adversos que inciden de distinta forma en los núcleos sociales particulares. Sin embargo, a nivel regional están emergiendo actividades ilícitas que trascienden los límites de responsabilidad unilateral para disponer de medidas extraordinarias que nieguen los espacios mexicanos a las siguientes actividades delictivas:

- Delincuencia organizada. Con implicaciones para la seguridad nacional, ya que pueden vulnerar la soberanía y el orden constitucional al desafiar a las autoridades de los tres niveles de gobierno.
- Narcotráfico. Principalmente marihuana y cocaína proveniente de Sudamérica, y precursores químicos desde Asia para desarrollar

drogas sintéticas; asociado a la evolución del mercado internacional de drogas y a los cambios en los patrones de consumo nacional y extranjero.

- Tráfico de armas. Proviene en su mayoría de los estados de Arizona, California y Texas, cruzando por las fronteras terrestres con nuestro país; la frontera sur también se ha convertido en una zona de entrada ilícita de todo tipo de armas.
- Tráfico de personas. México es paso obligado del mayor porcentaje de personas que intentan ingresar ilegalmente a Estados Unidos, tanto mexicanos como de otras nacionalidades. La frontera marítima con Cuba es empleada para el tráfico de indocumentados cubanos.
- Fenómenos destructivos de origen natural. México es constantemente amenazado por estos fenómenos en forma de inundaciones, lluvias torrenciales y ciclones tropicales.
- Fenómenos geológicos. En una zona de mayor actividad sísmica en el planeta, en este eje volcánico habita 25% de la población mexicana y una gran parte de la industria nacional está establecida en esta área.
- Fenómenos sanitarios. Debido a la globalización, las pandemias se desarrollan a tal magnitud y son capaces de poner en peligro a amplios sectores de la población.
- Terrorismo. Se reconoce la hipótesis de que México pueda ser blanco de un acto terrorista o que sea utilizado como plataforma de tránsito, preparación o refugio de grupos terroristas.
- Política naval. Para fortalecer el poder marítimo y lograr el control efectivo de los mares nacionales, la Armada de México define su política naval a través de los siguientes siete ejes:
 1. Defensa marítima del territorio.
 2. Control y seguridad efectivos de los mares y costas nacionales.
 3. Garantizar el cumplimiento del estado de derecho en los mares y costas nacionales.
 4. Protección de las instalaciones estratégicas.
 5. Salvaguardar la vida humana en la mar.
 6. Coadyuvar al desarrollo marítimo nacional.
 7. Fortalecimiento del desarrollo profesional del personal naval.

Considerando que los riesgos a la estabilidad del Estado mexicano provienen de múltiples frentes, para garantizar la seguridad nacional de México no sólo basta con atender los fenómenos que ya implican estos riesgos, sino que es necesario vigilar aquellos producidos por dinámicas políticas, sociales, económicas, ambientales y de salud que son de naturaleza más amplia y cuyos efectos potenciales se desenvuelven a lo largo de muchos años. En este sentido, el presidente de la República se apoya en el Consejo de Seguridad Nacional, el Gabinete de Seguridad Nacional y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el fin de que quienes tengan atribuciones en temas de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, coadyuven a mantener la Seguridad Nacional.

Actualmente, el gobierno mexicano reconoce que:

El narcotráfico es una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos; que es una industria de alto valor económico por lo que el Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatirlo con todos sus recursos.

Derivada de esta decisión, el gobierno federal estableció la Estrategia Integral contra la Delincuencia Organizada (EIDO), que contiene cinco vectores:

- El combate frontal a la delincuencia organizada.
- La recuperación de espacios públicos.
- El fortalecimiento institucional.
- La recuperación de la confianza ciudadana.
- La cooperación internacional.

La estrategia de la Armada de México para la seguridad interior

La Armada de México coadyuva en el combate frontal a la delincuencia organizada con una estrategia para debilitar las estructuras logísticas y operativas de los cárteles de la droga por medio de operaciones de “alto impacto” y “operaciones inflexibles”, con el propósito de denegar estos es-

pacios a las actividades ilícitas. Asimismo, se fortaleció el concepto operacional de la Armada de México para explotar al máximo sus capacidades en la ejecución de operaciones de patrulla aérea marítima de vigilancia de la Zona Económica Exclusiva y Mar Territorial, de interceptación marítima, de vigilancia terrestre y de control de la actividad portuaria.

Operaciones aeronavales de vigilancia

Se convirtieron los aviones de transporte CASA C-212, en aviones de patrulla marítima y se compraron seis aviones CASA CN-235 con sistemas de misión de última generación.

Operaciones navales en las zonas marinas mexicanas

La Armada de México mantiene un despliegue de buques de Patrulla Oceánica, para mantener un efectivo control de las zonas marinas mexicanas. Se construyen más unidades que cumplen misiones bajo el concepto denominado trinomio “buque-helicóptero-interceptora”, que ha probado su efectividad en contra del narcotráfico y otras actividades ilícitas en la mar.

Operaciones de interceptación marítima

Se replanteó la táctica para interceptación y aseguramiento de drogas, optándose por mantener un despliegue de patrullas interceptoras y helicópteros a lo largo de la costa.

Operaciones de vigilancia terrestres

Las unidades de Infantería de Marina y de Fuerzas Especiales proporcionan la capacidad de respuesta adecuada en tierra, para ejecutar operaciones en la franja costera y aguas interiores.

Control de la actividad portuaria

En coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Administración General de Aduanas, la SEMAR implementó el sistema de vigilancia portuaria constituido por los “Centros Unificados para la Atención de Incidentes Marítimos y Portuarios” (CUMAR) ubicados en los principales puertos de altura de nuestro país, bajo un esquema de responsabilidad compartida.

Fortalecimiento Institucional

La Armada de México se encuentra fortaleciendo sus capacidades operativas por medio de las siguientes acciones:

Programa de patrulla aérea marítima

Como fue mencionado, se adquirieron dos aeronaves CASA CN-235.

Programa de comando y control

La interoperatividad de las unidades de superficie, aeronavales y terrestres, debe contar con un panorama táctico común; este se materializa en un Sistema de Comando y Control, que incluye a los mandos navales en una Red de Enlace de Datos Tácticos (Data Link).

Programa de construcción naval de patrullas oceánicas e interceptoras

Se diseñó y construyó el Buque de Vigilancia Oceánica clase “Oaxaca”, que desarrolla operaciones de vigilancia dentro del mar territorial y zona económica exclusiva; tiene la capacidad de transportar un helicóptero y una embarcación interceptora de alta velocidad, bajo el concepto operacional de trinomio buque-helicóptero-interceptora. También se construyen Patrullas Interceptoras de la clase Polaris II que desarrollan 50 nudos y tienen armamento automatizado; son los medios de interceptación y vigilancia costera.

Programa de inteligencia naval

Para incrementar la capacidad de recolección de información y generación de inteligencia, se creó la Unidad de Inteligencia Naval que atiende tareas de inteligencia a nivel estratégico.

Intercambio de inteligencia nacional e internacional

En el ámbito nacional se mejoró la recolección e intercambio de información en tiempo real entre agencias de seguridad, procuración de justicia y de inteligencia; se adoptaron mecanismos adecuados a la aplicación extensiva de inteligencia en el combate a la delincuencia organizada; se firmaron acuerdos de intercambio de inteligencia con las armadas de Colombia, Chile, Uruguay y Perú y con los ministerios de defensa de Guatemala,

Nicaragua y el Servicio Marítimo de Panamá y con las agencias responsables de Estados Unidos (Comando Norte, Guardia Costera, Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial y el Servicio de Aduanas).

Sistema de obtención y utilización de imágenes satelitales

La estación de recepción México tiene capacidad para recibir y procesar datos de los satélites de la constelación SPOT, con una cobertura de 2,500 kilómetros de radio que abarca todo el territorio nacional, el sur de Estados Unidos, Cuba y Centroamérica.

Seguridad nacional-seguridad pública

El incremento de las actividades de la delincuencia organizada ha originado que la Armada de México, además de sus funciones inherentes de seguridad nacional y mantenimiento del estado de derecho, lleve a cabo apoyo transitorio a las instituciones de gobierno, funciones de seguridad pública; el personal de la SEMAR mantiene como prioridad un estricto respeto de los derechos humanos durante el desarrollo de sus operaciones; en concordancia con lo anterior, en cumplimiento a los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, y a lo establecido en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, la Secretaría de Marina ha implementado diversas acciones para dar certeza jurídica al personal naval en el desarrollo de sus funciones, evitando posibles violaciones a los derechos humanos; para tal efecto se emitió la directiva 03/09 que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en coadyuvancia con el mantenimiento del estado de derecho. Posteriormente, se emitió la directiva sobre el respeto a los derechos humanos y la observancia del orden jurídico vigente en las operaciones en contra de la delincuencia organizada.

En el marco de la estrategia contra la delincuencia organizada, la SEMAR lleva a cabo coordinaciones con las siguientes dependencias:

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)

Reuniones de estados mayores SEMAR-SEDENA, que agilice los entrenamientos, intercambio de información y experiencias diversas.

Secretaría de Seguridad Pública (SSP)

Para llevar a cabo operaciones coordinadas en las que participen varias dependencias y donde la coordinación general esté a cargo de esa Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

Para que las capitanías de puerto proporcionen a los mandos navales toda la información relativa a la tripulación, carga y embarcaciones que arriben o zarpen de puertos mexicanos.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Para reforzar a esta Secretaría en la verificación del cumplimiento de la normatividad de pesca, reduciendo la comisión de ilícitos.

Conclusión

La Secretaría de Marina-Armada de México ha identificado la problemática que actualmente y de manera temporal, debe resolver en el cumplimiento de sus atribuciones, lo que ha generado una diversificación de funciones y ámbitos de actuación. Este compromiso se compensa con un desarrollo organizacional que responda eficazmente a las necesidades imperantes y a la búsqueda de mecanismos adecuados de coordinación y cooperación. Se reorganizaron los mandos navales; se fortalece la construcción naval; se continúa con el reclutamiento y adiestramiento de personal naval.

La Estrategia Integral contra la Delincuencia Organizada, decretada por el ejecutivo federal, tiene como objetivo principal enfrentar una problemática reconocida como un riesgo a la seguridad nacional; esta condición condujo al presidente de México, en uso de sus facultades legales, a disponer de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad interior y defensa exterior del país, lo que es compatible con la responsabilidad y atribuciones de SEMAR, bajo un esquema de temporalidad que la misma autoridad federal determinará; esto significa que las tareas de la SEMAR son de apoyo transitorio hasta que las autoridades recuperen la capacidad de atenderlas por sí mismas y el nivel de riesgo sea llevado al ámbito de

la seguridad pública; entonces, la SEMAR retornará a sus áreas naturales de responsabilidad.

En tanto se consigue esta condición, ajustar sus procedimientos doctrinarios, administrativos y operativos en un marco de legalidad y de respeto a los derechos humanos para que en la interacción con los ciudadanos, estos perciban y legitimen estas actividades de apoyo en su beneficio, es un tema capital para SEMAR.

En el terreno de la cooperación internacional en el ámbito regional, aunque a partir de los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001, la seguridad internacional reconoció un solo tema –el terrorismo–, la agenda regional se ha visto en la necesidad de agregar algunos temas que reclaman atención por parte de los estados vecinos como son: el tráfico ilegal de drogas, de armas, de personas, el deterioro ambiental, los desastres naturales y las pandemias, entre otros; esta situación adquiere una mayor importancia porque algunos de los factores mencionados tienen su origen, o su destino, en Estados Unidos o Canadá, toda vez que México es el primer escalón en esta ruta.

Por esta razón, la SEMAR considera viable una proyección regional que genere mecanismos y acuerdos de colaboración con sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá que nos permita alcanzar nuestras metas en un escenario de corresponsabilidad y en un marco de respeto a la legislación y soberanía de cada uno de los integrantes de esta región del continente americano.

Plan DN-III-E y Ayuda Humanitaria

General de Brigada D.E.M. Edgar Luis Villegas Meléndez

Subjefe Optvo. E.M.D.N.

Este trabajo tiene por finalidad presentar ante ustedes el papel que desempeñan el Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos en el auxilio a la población civil en situaciones de desastre y el contexto en el que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) participa en actividades de ayuda humanitaria siempre coadyuvando con las autoridades civiles.

El tema está dividido de la siguiente forma:

- Una introducción, que pretende familiarizar sobre la situación específica de México respecto a los desastres naturales y el sustento legal de la protección civil.
- Posteriormente, se detallará la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en actividades de auxilio aplicando el Plan DN-III-E.
- Se describirá la participación del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos en actividades de ayuda humanitaria.
- Finalizaré con una conclusión.

Problemática de México respecto a los desastres

Los desastres naturales ocasionan graves consecuencias destructivas sobre los habitantes de ciudades y pueblos con serias repercusiones en el medio ambiente, originando que en las últimas décadas sea un tema central en diversos foros internacionales.

Debido a la ubicación geográfica y configuración del territorio nacional, el gobierno mexicano considera a la protección civil como una actividad prioritaria en la formulación de políticas públicas, para reducir el impacto económico y social que causan los desastres tanto de origen

natural como humano. Los desastres naturales ocasionan graves consecuencias, por lo que son tema central en diversos foros internacionales.

Debido a su ubicación geográfica y configuración territorial, México considera a la protección civil una actividad prioritaria para reducir su impacto económico y social.

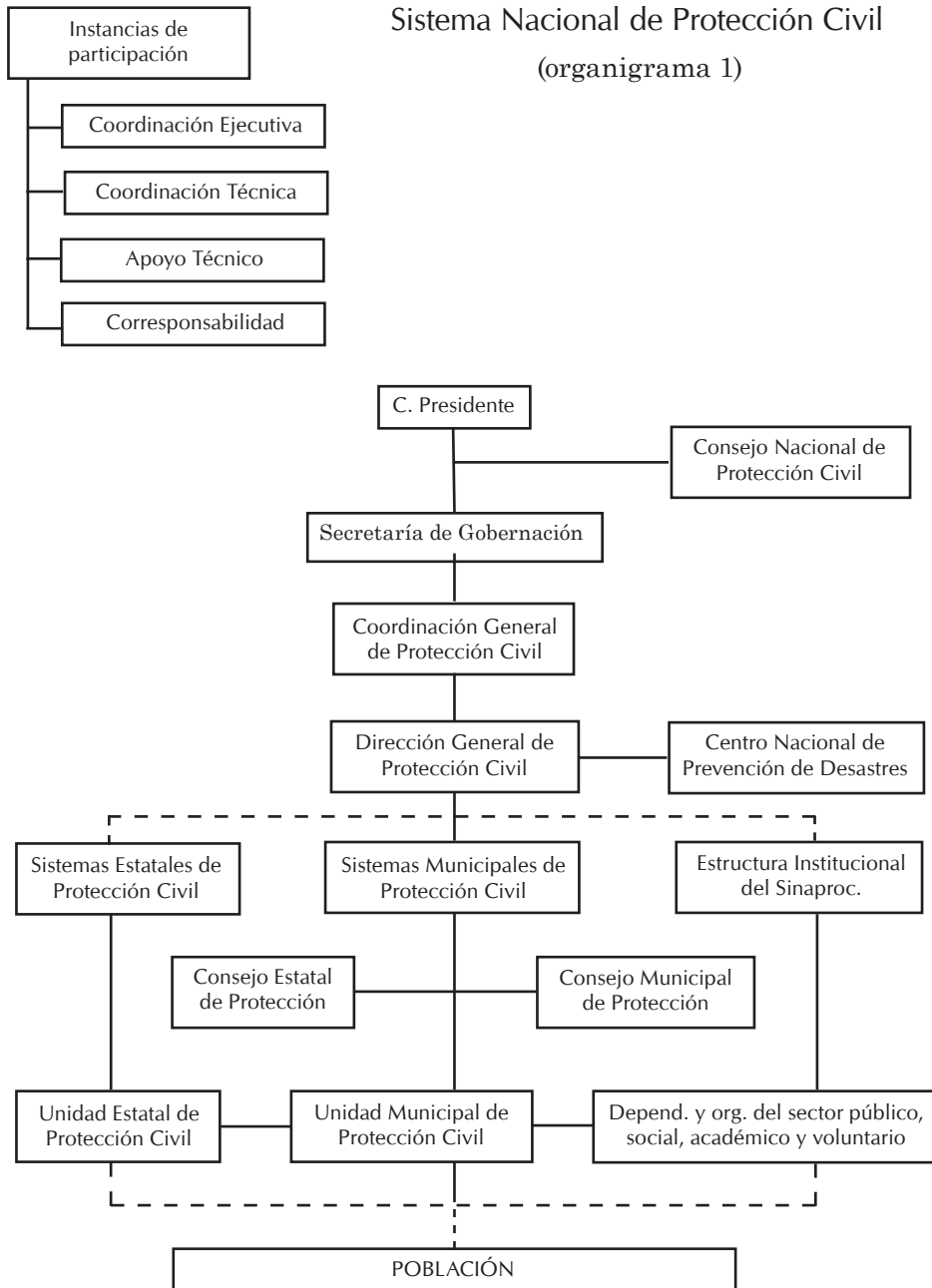
Encuadramiento y aspectos principales del sistema nacional de protección civil

México, atendiendo a la función del estado de velar por la seguridad e integridad de sus habitantes, ha desarrollado una estructura de respuesta a desastres denominada Sistema Nacional de Protección Civil, el cual coordina los esfuerzos de los entes involucrados por medio de cuatro instancias de participación que son: la coordinación ejecutiva, la coordinación técnica, el apoyo técnico y la corresponsabilidad, mediante las cuales, los integrantes del sistema asumen obligaciones de colaboración solidaria (organigrama 1).

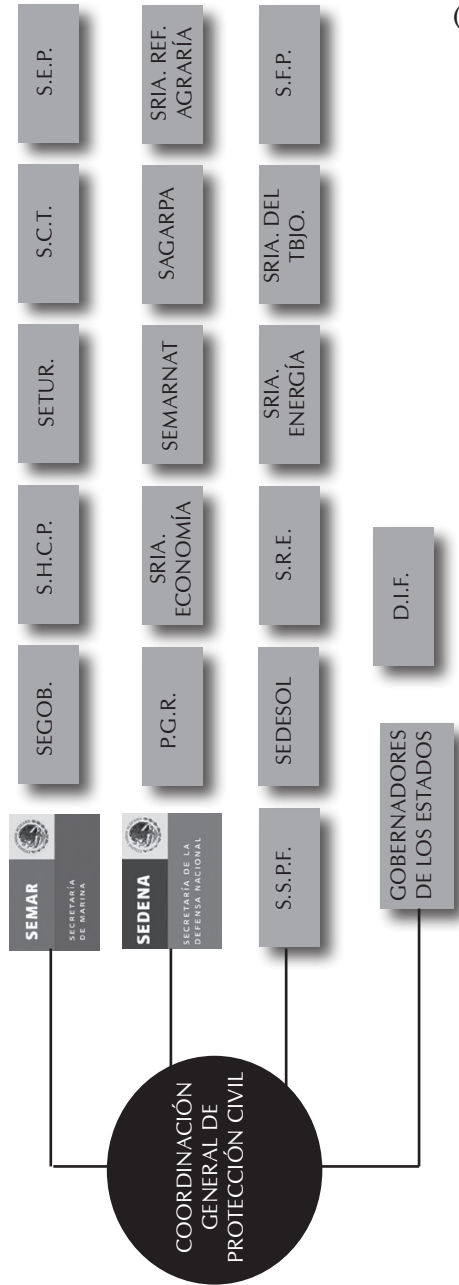
Este sistema y los distintos programas que lo integran contienen gran cantidad de acciones interactuantes que generan una alta necesidad de coordinación entre las dependencias y organismos participantes, para ello existe un manual de organización y operación que rige las funciones específicas de participación requeridas, asegurando que esta sea oportuna, conjunta y ordenada.

Además, la estructura del sistema (organigrama 2) se basa en una coordinación general, como órgano máximo de coordinación y ejecución del gobierno federal, a cargo de un funcionario civil, responsable de conjuntar los esfuerzos entre las dependencias de los órganos de gobierno, organismos públicos y privados, grupos de voluntarios y las fuerzas armadas entre otros.

Sistema Nacional de Protección Civil (organigrama 1)



Estructura del sistema
(organigrama 2)



Marco legal de la participación militar en la protección civil

Bajo este contexto y con el marco legal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de su ley orgánica y la Ley General de Protección Civil, es que la Secretaría de la Defensa Nacional se integra al referido sistema participando como coordinador técnico o como corresponsable para la ejecución de acciones de protección civil que deben realizarse en todas las fases de la atención a desastres, esto mediante la aplicación del Plan DN-III-E.

Al materializar los planes de auxilio dentro del marco del Sistema Nacional de Protección Civil el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, en la función de coordinación técnica, tiene la responsabilidad de asesorar y apoyar técnicamente con especialistas y medios materiales y coordinar e integrar la planeación, operación y evaluación de las tareas que se van a desarrollar.

En la función de corresponsabilidad apoyan con sus programas, planes de emergencia, recursos humanos y materiales disponibles, a las autoridades civiles que intervienen en el sistema de protección civil.

- Coordinación Técnica. Asesora y apoya técnicamente con especialistas y medios materiales, además de coordinar e integrar la planeación, operación y evaluación de las tareas.
- Corresponsabilidad. Aporta y apoya a las autoridades civiles con sus programas, planes de emergencia, recursos humanos y materiales disponibles.

No obstante que la participación militar se da en las fases de prevención, auxilio y recuperación, esta se manifiesta en forma contundente en la fase de auxilio, mediante la ejecución de las siguientes funciones básicas: actividades de alerta, enlace entre autoridades, transporte y evacuación preventiva, administración, aprovisionamiento de los refugios temporales, evaluación de daños, seguridad, búsqueda, salvamento y asistencia, remoción de escombros, recuperación básica de los servicios estratégicos, salud y aprovisionamiento.

Las actividades antes señaladas permiten coadyuvar y concretar la participación militar con las autoridades civiles, obteniendo como resul-

tado el auxilio oportuno de la población y se convierte así en la principal fortaleza del Sistema Nacional de Protección Civil.

El empleo del elemento militar en estas situaciones se convierte en uno de los recursos clave debido a la disponibilidad casi inmediata y en cualquier parte del país, derivada del despliegue de unidades que cubren todo el espacio del territorio nacional, además de contar con una organización jerárquica, adiestramiento especializado, condición y capacidad física para llevar a cabo acciones relacionadas con la atención a desastres.

A continuación, se describirá la participación del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos en las actividades de auxilio; que actúan bajo el mando del secretario de la Defensa Nacional aplicando para el efecto el Plan DN-III-E.

Antecedentes

Históricamente, México ha empleado el componente militar para proteger a su población de las calamidades naturales, de entre los antecedentes principales se tienen los siguientes:

El elemento más remoto lo podemos encontrar en el siglo xv, cuando los aztecas se organizaron para repartir alimentos en una época de hambruna que duró más de tres años tras una larga sequía.

Más recientemente, se destaca en 1926, cómo un contingente del Ejército nacional al mando del General Joaquín Amaro, prestó auxilio a la población del estado de Guanajuato afectada por una grave inundación.

Es por ello, que la Secretaría de la Defensa Nacional a partir del año 1966, implementó un plan específico para atender a la población ante las graves afectaciones originadas por el desbordamiento del río Pánuco en el estado de Veracruz, con el nombre de Plan DN-III-E.

Actualmente este plan continúa con su misma denominación, debido a la identificación que el pueblo de México tiene con él, mismo que se ha definido como el instrumento operativo que permite un acercamiento inmediato y oportuno con la población civil y que está estrechamente ligado a los planes de auxilio civiles, lo que permite operar equipos diversos de manera integral, este plan es permanentemente actualizado para su aplicación en las fases de atención de un desastre, conforme a las experiencias obtenidas.

Ejecución del Plan DN-III-E en los subprogramas de prevención y auxilio del Sistema Nacional de Protección Civil

En la práctica, el procedimiento para la ejecución de este plan es el siguiente: de acuerdo con la Ley General de Protección Civil, la primera unidad militar que tenga conocimiento de la ocurrencia de un desastre, debe acudir en el auxilio de la población afectada. Es por ello que las pequeñas unidades desplegadas en las áreas rurales coadyuvando con tareas en la seguridad interior, están en capacidad de acudir con prontitud al lugar donde se esté presentando una emergencia. Ante esta situación y en caso de que sus capacidades operativas sean rebasadas, los comandantes de región y zona militar disponen del despliegue de mayores efectivos.

Uno de los medios más eficaces de que disponen el Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos para apoyar a los comandantes militares de las áreas afectadas, es la fuerza de apoyo para casos de desastre. Esta fuerza es un organismo creado para apoyar a los mandos territoriales militares cuando puedan ser rebasadas sus capacidades ante desastres de gran magnitud. Se compone con un mando, Estado Mayor, un componente terrestre y un componente aéreo.

El mando es designado por el secretario de la Defensa Nacional y recae en un general brigadier o de brigada, según los efectivos que se activen.

El Estado Mayor se integra con: personal especialista en administración de zonas de desastre, especialistas en actividades logísticas, de abastecimiento y en la administración de recursos materiales, un grupo de pilotos aviadores para la coordinación de las operaciones aéreas, auxiliado de meteorólogos, a fin de dar seguimiento a las condiciones climatológicas, un grupo de ingenieros constructores especialistas en la evaluación de daños, técnicos en informática para el control estadístico y personal de comunicaciones con equipo de video conferencia para transmitir información en tiempo real vía satélite.

El componente terrestre se constituye con un agrupamiento de servicios integrando personal especialista en atención médica, cinco cocinas

comunitarias, con capacidad para proporcionar cada una 7,500 raciones calientes de alimentación por día, equipo de comunicaciones, binomios canófilos, equipo especializado de rescate urbano, agrupamiento de ingenieros y fuerzas adicionales operativas.

El componente aéreo está constituido con aeronaves de ala fija disponibles en la Fuerza Aérea para misiones de transporte, carga y reconocimiento que incluye 10 aviones de carga. Aeronaves de ala rotativa, disponibles en la Fuerza Aérea, para misiones de transporte, carga y reconocimiento que puede incluir hasta 32 helicópteros de diferentes modelos y capacidades.

Ahora bien, los trabajos específicos que se realizan al aplicar el Plan DN-III-E son los siguientes:

Durante la fase preventiva:

- Actualización de los mapas de riesgo, con la finalidad de identificar las posibles afectaciones a la población.
- Realización de simulacros para verificar la organización de los equipos de trabajo y el estado del material disponible para atender una situación de emergencia.
- Comprobación del estado físico de las instalaciones designadas como centros de acopio, albergues y refugios temporales.
- Reconocimientos para verificar el estado de las vías de comunicación, consideradas como rutas principales y alternas de evacuación.
- Integración de un oficial de enlace al centro estatal o municipal de protección civil.
- Actualización del directorio telefónico de los organismos que integran el sistema de protección civil.

En la fase de auxilio se lleva a cabo:

- La realización de actividades de alerta, para prevenir a la población civil sobre los riesgos existentes.
- La movilización inmediata de tropas por vía aérea y terrestre para reforzar las actividades de auxilio adoptadas por las tropas locales.
- La evacuación preventiva de la población ubicada en zonas de riesgo.
- Elaboración y distribución de raciones calientes diarias, confecciona-

das por instalaciones rodantes denominadas cocinas comunitarias.

- Establecimiento de albergues administrados por jefes y oficiales, en donde se proporciona a la población alojamiento, alimentación, seguridad, atención médica y psicológica.

De acuerdo con la magnitud del desastre, en ocasiones se hace necesario concebir y materializar diversos planes en coordinación con la Secretaria de Marina y autoridades civiles, de entre los principales se encuentran:

Un Plan Logístico para garantizar el abastecimiento de alimentos, agua y medicina, activando centros de acopio donde se reciben, clasifican, controlan y distribuyen suministros provenientes de la corriente de abastecimientos del gobierno federal y los obtenidos por conducto de donaciones de particulares y de la ayuda humanitaria proveniente de países amigos. Este plan contempla el establecimiento de puentes aéreos para agilizar el traslado de ayuda.

Un Plan Interinstitucional de Salud, mediante consultas médicas, distribución de medicamentos y campañas de salud pública, con la finalidad de mantener a la población civil exenta de epidemias.

Un Plan Conjunto de Seguridad, que contempla el despliegue de policía militar y binomios canófilos, en coordinación con las fuerzas locales y federales de seguridad pública, para proporcionar certidumbre y confianza en la población, permitiendo la realización paulatina de sus actividades cotidianas. Con maquinaria pesada los ingenieros militares, participan de la siguiente manera:

- El retiro de escombros, lodo y mobiliario, despejando las vías de comunicación, facilitando el abastecimiento de suministros y la evacuación de la población.
- Instalan puentes metálicos militares desmontables en ríos, para facilitar el tránsito peatonal y vehicular en poblaciones que se encuentren incomunicadas.
- Por otra parte y como una innovación en los albergues militares, se

activan salas de lectura como actividad recreativa de la población albergada, en donde personal militar capacitado se desempeña como relatores y facilitadores de lectura.

Doctrina generada

La experiencia adquirida durante las múltiples ocasiones en que el Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos han participado en la atención a desastres, se ha consolidado en diversos manuales de procedimientos y planes específicos, que norman esta participación, conformando el instrumento por medio del cual se ha consolidado una eficaz y eficiente atención en beneficio de nuestra población.

Esta doctrina se ve fortalecida mediante la inclusión del tema “protección civil” en los planteles y centros de adiestramiento militar, en donde se educa y capacita a toda la estructura militar para el eficaz desempeño de sus tareas en las actividades de auxilio.

Ayuda humanitaria

La asistencia humanitaria se describe como “ayuda internacional humanitaria”. El propósito es brindar auxilio a la población de otro país afectada por un desastre, con la finalidad primordial de salvar vidas y mitigar el sufrimiento.

Atendiendo al carácter transnacional de los desastres, cuando ha sido necesario apoyar a un país afectado por un desastre, el gobierno mexicano integra una delegación de ayuda humanitaria, organizada en equipos de trabajo para atender las necesidades prioritarias solicitadas por el país beneficiario. Estos equipos pertenecen a las dependencias que integran el sistema nacional de protección civil y la delegación es encabezada por un funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores. A esta delegación se suman activos militares con experiencia en la administración de zonas de desastre, búsqueda, salvamento y asistencia, personal médico y especialistas en diversas áreas para el auxilio inmediato de la población vulnerada.

Dicha ayuda consiste en:

- Proporcionar material médico, de construcción y alimentario.
- Realizar actividades de búsqueda y rescate de personas en caso de requerirse.
- Compartir experiencias y capacitación a las autoridades civiles y militares encargadas de la atención de la emergencia.

Lo anterior, respetando siempre la voluntad de la nación apoyada.

Los procedimientos para brindar ayuda humanitaria a otras naciones, son los siguientes:

- Que el presidente de la República, como un gesto de solidaridad ante los desastres causados por algún fenómeno natural en países amigos, ofrezca de manera espontánea el apoyo de la ayuda humanitaria.
- Que el presidente del estado afectado lo solicite directamente al ejecutivo de nuestro país.

En algunas ocasiones, un equipo de trabajo viaja previamente al país afectado y conjuntamente con funcionarios de la misión diplomática mexicana y autoridades del gobierno local apoyado, evalúan la situación y determinan el tipo y cantidad de ayuda que se requiere para mitigar los daños provocados en la población.

Los procedimientos y técnicas que aplican los equipos de trabajo de la delegación de ayuda humanitaria son los mismos que realizan durante la aplicación de los planes de auxilio en el territorio mexicano. El componente militar participa en los equipos de ayuda portando el uniforme militar y las insignias distintivas del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos, se acude desarmado y se lleva un distintivo que lo acredita como integrante de la delegación.

En el trabajo de campo, los componentes de la delegación de ayuda humanitaria actúan en el área afectada en coordinación con el mando operativo y conforme al plan de auxilio de la nación apoyada, desplegando en los lugares que le son asignados, bajo un esquema de enlace y coordinación permanente con las autoridades locales, civiles o militares.

El reto que hoy se nos presenta con el incremento poblacional en zonas de riesgo, aunado a los inminentes efectos del cambio climático, requieren el perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación inter-

nacional para la ayuda de los países azotados por un desastre natural. Se ha proporcionado ayuda humanitaria en 39 ocasiones a 20 países, de los cuales durante la presente administración se han apoyado a 9 países en 11 acontecimientos.

Conclusiones

La experiencia en la atención de los desastres ha dejado de manera clara que el empleo inmediato de unidades militares en apoyo de las autoridades civiles se traduce en una atención adecuada y oportuna a la población, coadyuvando en la pronta recuperación de las áreas afectadas.

La Secretaría de la Defensa Nacional, al cumplir con su misión de auxiliar a la población civil, proporciona a la sociedad confianza y tranquilidad, superando situaciones difíciles en un ambiente de paz y orden necesarios para realizar las acciones que permitan al estado su afirmación en el concierto mundial.

La participación militar en actividades de auxilio a la población civil, en situaciones de desastre, integradas a un sistema de protección civil, permite actuar de manera coordinada y conjunta para auxiliar con prontitud a la población afectada en los desastres naturales, tanto en territorio nacional mediante la aplicación del Plan DN-III-E, como en el extranjero a través de la ayuda humanitaria.

Capítulo VIII
Perspectivas académicas sobre seguridad y
defensa en América del Norte

Complejidades al generar un equilibrio de seguridad trilateral en América del Norte: acercamiento de las culturas en las relaciones cívico-militares

Christian Leuprecht
Royal Military College of Canada

La premisa de este artículo es que el reto fundamental que enfrenta la defensa y cooperación trilateral entre México, Canadá y Estados Unidos, son las diferentes culturas en las relaciones cívico-militares. En estas, persisten distinciones entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, con el tiempo estos dos países, por un lado, han encontrado cómo reducir esas diferencias; y por el otro, han encontrado formas de cómo superarlas. En la medida que Canadá y Estados Unidos consolidan un perímetro de seguridad, la frontera de Estados Unidos y México se convierte en la frontera sur de Canadá.

En consecuencia, la seguridad y la defensa de Canadá y Estados Unidos son cada vez más interdependientes de la estabilidad doméstica y seguridad en Centro y Sudamérica en general, pero de manera nodal con México. Teniendo en cuenta la situación singular que guarda con Estados Unidos, uno podría argumentar que con la llegada del perímetro de seguridad, México se ha convertido en el mejor socio de Canadá en cuanto a seguridad. El ascenso meteórico en la relación entre Canadá y México enfrenta retos considerables, porque en el pasado nunca habían trabajado tan cerca en materia de seguridad y mucho menos se pensó que entre ambas naciones hubiera una asociación de seguridad estratégica. Ya que Canadá y Estados Unidos gozan de la más famosa relación bilateral de defensa y seguridad en el mundo, México está en una buena posición para cosechar ganancias importantes. No obstante, el costo puede ser más elevado que si se uniera a otros regímenes de seguridad regional, por ejemplo la Junta Interamericana de Defensa. Por lo tanto, Canadá y Estados Unidos tendrán que ser más conscientes para reducir los costos de entrada de México, evitando que se vuelvan prohibitivos. En este capítulo se analizan

los obstáculos que entorpecen que México se una a esta ecuación de seguridad regional y se exploran opciones para superar estos retos.

El desafío para conseguir lo anterior, será alinear las incursiones tácticas y operacionales intentando acercar la cultura estratégica de Canadá, Estados Unidos y México. ¿Podrán empezar a pensar, los tres, sobre su relación de defensa y seguridad en términos similares? No es necesario que su concepto sea idéntico. Por el contrario, el objetivo tiene que ser uno, y este tiene que avanzar hacia un complejo de seguridad regional¹ donde los países que estén agrupados geográficamente, compartan una visión común de defensa y seguridad y sean gobernados por una cultura similar y comprometidos con las relaciones cívico-militares. Para que las cooperaciones tácticas y operacionales den fruto, los tres países tienen que estar idealmente en la misma sintonía, respetando las premisas básicas que guían la implementación.

Inicialmente, este capítulo trazará la evolución de la relación de defensa y seguridad entre Canadá y Estados Unidos. Después contrastará las relaciones cívico-militares entre Canadá y Estados Unidos, con el fin de demostrar que ambos países conservan una cultura cívico-militar bien definida. En otras palabras, la cooperación no tiene que darse con la condición de eliminar dicha definición estratégica en la relación cívico-militar. Pero en el caso de México esta empatía va a ser difícil, a menos que el sector de defensa y seguridad mexicano esté preparado para adquirir participación en las premisas conceptuales que rigen las relaciones de defensa y seguridad entre Canadá y Estados Unidos. En la tercera sección de este capítulo se plantearán las áreas donde el costo de entrada es razonable y recíproco.

En lugar de perpetuar el enfoque histórico institucionalista que prevalece en gran parte de la literatura, este capítulo considera la relación de defensa y seguridad entre Canadá y Estados Unidos como un equilibrio. Los equilibrios necesitan crearse y conservarse. Los mecanismos de coordinación que facilitan tales equilibrios se conocen comúnmente como insti-

¹ Ver Buzan, Barry y Weaver, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 44; Bellamy, Alex. J. *Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?* New York: Palgrave MacMillan, 2004, p. 47-48. Hettne, Bjorn y Fredrik Soderbaum "Theorizing the Rise of Regionness", *The New Political Economy*, 2000, p. 457- 472. Lake, David y Patrick M. Morgan, eds. *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1997.

tuciones. Su efecto en conjunto se conoce como un régimen. Se puede decir que en estas circunstancias Canadá y Estados Unidos han construido el sistema de defensa y seguridad más famoso del mundo. En consecuencia, el perímetro de seguridad necesita la generación de un nuevo equilibrio con México. No obstante, ni Canadá ni Estados Unidos pondrían en peligro su sistema bilateral por los beneficios de uno trilateral. Entonces, el reto es aprovechar los mecanismos institucionales para coordinar la generación de un equilibrio entre México, Canadá y Estados Unidos, sin desestabilizar el equilibrio de defensa y seguridad existente entre Canadá y Estados Unidos en el proceso. Al final, este capítulo no es sólo acerca del trilateralismo; también está destinado a proveer una visión más amplia para aprovechar las instituciones como mecanismos de coordinación para la creación y la preservación de equilibrios en la cooperación en materia de defensa y seguridad.

Creando y preservando equilibrios de defensa y seguridad entre Canadá y Estados Unidos

No olvidemos que Canadá y Estados Unidos no siempre han sido los mejores amigos; después de todo, los Estados Unidos se separaron de un modo turbulento de lo que antes era la América del Norte Británica, una relación tensa que fue interrumpida hasta la guerra de 1812. Un acercamiento inicial fue formalizado en 1814 por el Tratado de Gante, que dio por terminada la guerra y las relaciones se normalizaron con la firma del Tratado de Rush-Bagot en 1818, el cual desmilitarizó los Grandes Lagos. Sin embargo, Estados Unidos no dejó de lado los planes de invadir Canadá hasta que las condiciones de 1940 necesitaron un equilibrio de defensa y seguridad. La declaración de Ogdensburg del 17 y 18 de agosto de 1940, entre el presidente Franklin D. Roosevelt y el primer ministro Mackenzie King, marca un punto importante para la institucionalización de la relación bilateral como la Junta Permanente de Defensa (PJBD por sus siglas en inglés). Así, la PJBD formalizó un mecanismo de coordinación para generar un equilibrio de defensa de los dos países. El hecho de que continúe hasta hoy es tanto un testimonio de su utilidad como de su efectividad para mantener un equilibrio de defensa bilateral.

Impulsado por cambios en el ambiente de seguridad internacional, el equilibrio de defensa binacional se vio interrumpido repetidamente en los años siguientes, sobre todo con la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, la Línea de Alarma Temprana Distante (*the DEW line*) en los años 1950, y la institucionalización formal del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD) en 1958. Por supuesto que la OTAN no era un acuerdo bilateral. Aún así, la PJBD sirvió como modelo no sólo para la OTAN sino para institucionalizar en general la cooperación de defensa multilateral. Aunque el equilibrio preservado por la PJBD es muy efectivo, la OTAN no reemplaza a la PJBD pero actúa como un multiplicador de fuerza, extendiendo hacia afuera el mecanismo de coordinación. Que la PJBD no haya terminado siendo reemplazada o subvertida por la OTAN es fácilmente explicable cuando las instituciones son entendidas como mecanismos de coordinación. Los problemas de acción colectiva de la OTAN —como una organización multilateral— son exponencialmente mayores que los de la PJBD, lo que explica por qué la curva de utilidad de la PJBD es muy diferente a la de la OTAN. En años recientes, al mismo tiempo, la PJBD ha expandido su ámbito más allá de la defensa y demostró su valor como un mecanismo adaptable de coordinación, al lidiar principalmente con asuntos de seguridad.

La *DEW line* no era realmente una institución *per se*, sino un precursor de los presagios del NORAD; era la institucionalización de un mecanismo de coordinación para mantener un equilibrio táctico y operacional iniciado por la PJBD y la OTAN. No se debe subestimar lo difícil que es generar tales equilibrios. En primer lugar: en las secuelas del 11 de Septiembre de 2001,² falló un esfuerzo para institucionalizar mecanismos de coordinación para la defensa continental, más allá del espacio aéreo. El fracaso quedó de manifiesto en ambos países, cuando se establecieron instituciones nacionales en lugar de crearlas con la estructura del Comando Norte de Estados Unidos y del Comando de Canadá, respectivamente. Por lo que, las perspectivas para coordinar un equilibrio de defensa y seguridad con México son todo, excepto evidentes y fáciles.

De estas observaciones se derivan inferencias significativas, con el propósito de generar un equilibrio en la relación entre México, Canadá

² Ver Okros, Alan, Hill, Sarah y Pinch, Franklin. *Between 9/11 and Khandahar: Attitudes of Canadian Forces Officers in Transition*. Queen's University Chair in Defence Management Studies, Claxton Paper 8, Kingston, 2008.

y Estados Unidos. Dados los problemas de acción colectiva en los que se incurre al tratar de transformar estos mecanismos de coordinación de instituciones bilaterales en multilaterales, es poco probable que México algún día sea miembro de la PJBD o NORAD. En la PJBD y NORAD, Canadá y Estados Unidos han institucionalizado mecanismos de coordinación a lo largo del espectro estratégico-operacional-táctico. Esto es un logro raro e incomparable, podría decirse, en la cooperación internacional de defensa, si se midiera en términos de efectividad. Canadá y Estados Unidos optaron por mantener la estrategia separada de la esfera táctica y operacional. El enfoque racional de este capítulo complica el adjudicar ese desarrollo como simple circunstancia histórica. Más bien, estas instituciones mantienen equilibrios funcionales que son muy distintos uno del otro. En este sentido, no es accidental que el mecanismo de coordinación estratégico (PJBD) sea un antecedente de los mecanismos de coordinación tácticos y operacionales (NORAD).

Con respecto a México sucede lo opuesto: la cooperación táctica muestra que va mejorando gradualmente pero con poca cooperación operacional y virtualmente sin cooperación estratégica (fuera de las grandes instituciones internacionales que tienden a generar resultados muy dentro de sus respectivas curvas de utilidades). Este desarrollo pone en riesgo la perpetuación de la falacia de composición, generando así resultados por debajo de lo óptimo. Si el todo debe ser mayor que la suma de sus partes, la coordinación estratégica es indispensable e idealmente antecederá a la coordinación táctica y operacional, en lugar de a la inversa.

Comparación de las relaciones cívico-militares en Canadá, Estados Unidos y México

Parte de la razón del por qué la coordinación con México está resultando difícil, son las diferencias en las relaciones cívico-militares. La herencia de las fuerzas armadas mexicanas, provenientes de un partido autoritario, continúa dándole forma a las relaciones cívico-militares, a pesar de sus reformas (que están fuera del alcance de este artículo). En general, el control objetivo de las fuerzas armadas en México sigue siendo considerable. Éstas continúan ejerciendo una influencia importante en los procesos políticos,

y especialmente, en los procesos presupuestarios, y para dirigir la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), los titulares de ambas secretarías deben tener una carrera dentro de estas instancias como prerrequisito. En otras palabras, la Armada y el Ejército siguen íntimamente involucrados en la diligencia de sus respectivas instituciones. Sin embargo, esto no significa que se estén descartando las diferencias significativas entre estas dos organizaciones, cuando el control objetivo es mucho más fuerte y marcado en el Ejército que en la Armada. Aparentemente, SEMAR ha entendido que el futuro está en aprovechar las sinergias de coordinación con otras armadas del mundo, en especial con la de los Estados Unidos pero también con la de Canadá, y que la cooperación efectiva requiere profesionalización, y eventualmente mayor control subjetivo. Una posible explicación para esta diferencia de cultura institucional entre la Armada y el Ejército, puede ser la capacidad inherente de la Armada al establecer relaciones internacionales en comparación con la mentalidad tan territorial que se manifiesta en el Ejército. No obstante, se quedan cortos los esfuerzos para una mayor colaboración en la forma de oportunidades para que oficiales de alto rango asistan a las universidades de Canadá y de Estados Unidos aunque ya está empezando a cambiar a cuenta gotas en especial en la Armada. Esto es evidencia adicional de que una relación trilateral de defensa y seguridad efectiva tiene que ir más allá de las gesticulaciones tácticas, si quieren producir un efecto estratégico.

Las relaciones cívico-militares en Canadá y en Estados Unidos también difieren en importantes sentidos. Sin embargo, el control subjetivo por parte de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas está muy arraigado en ambos países, al punto de que es un componente integral de sus respectivas culturas cívico-militares. Dado que una revisión exhaustiva de las diferencias de cultura militar entre Canadá y Estados Unidos está más allá del alcance de este artículo, entonces será suficiente mencionar solamente algunas evidencias a partir de tres ejemplos.

Primero, las fuerzas armadas de Canadá y de Estados Unidos tienen un diferente sentido de profesionalización. Las fuerzas canadienses siempre han sido profesionales en el sentido que Canadá nunca ha tenido un servicio militar o reclutamiento obligatorio (no obstante, la primera vez que hubo un posible reclutamiento por parte de Canadá sucedió durante la Primera y Segunda Guerra Mundiales). Las fuerzas armadas que en-

vían voluntarios al campo de batalla tienen una relación muy diferente con sus superiores políticos, a diferencia de las fuerzas armadas cuyos políticos tienen que razonar con una nación sobre el por qué no puede encontrar suficientes voluntarios y por lo tanto tienen que forzar a los hijos de la nación a ir a la línea de fuego, en contra de su propia voluntad. Si los políticos fallan al vender la guerra a un público desalentado, o si hay una percepción por parte de los altos mandos militares de que las autoridades civiles les han fallado en liderar una guerra, que se percibe que se está llevando a cabo a espaldas del personal reclutado, se puede hacer un daño permanente a la confianza que las fuerzas armadas han depositado en sus jefes políticos. Un ejemplo por excelencia son las consecuencias que se tuvieron cuando las fuerzas armadas percibieron el fracaso del liderazgo político estadounidense durante la Guerra de Vietnam.³ Canadá nunca ha sufrido una pérdida de confianza de tal proporción; por consiguiente, el profesionalismo de las Fuerzas Canadienses –en lo que respecta a su clara sumisión hacia autoridades civiles– nunca se ha puesto en riesgo. De esta forma, los oficiales de las Fuerzas Canadienses admitirán que la clara subordinación hacia las autoridades civiles se les inculca incesantemente desde el primer día. En contraste, el liderazgo civil estadounidense se ha percibido, para bien o para mal, como demasiado intrusivo en cuanto a asuntos militares, un problema que no se ha contagiado a las relaciones cívico-militares de Canadá. Aunque ambos, Canadá y Estados Unidos, tengan un liderazgo civil subjetivo, Canadá es más “profesional” en el sentido de que se ha mantenido menos afectado por lo que Feaver⁴ comparó como el agente principal de los problemas en las relaciones cívico-militares. Puede encontrarse evidencia empírica en apoyo a este hueco cívico-militar, en la encuesta sobre las actitudes políticas entre los cuerpos de oficiales de los Estados Unidos realizada por el mismo autor, que contrasta crudamente con los descubrimientos de la encuesta de Okros, Hill y Pinch, 2008 realizada a oficiales canadienses.

Segundo, las fuerzas armadas estadounidenses y canadienses tienen un concepto diferente de su misión. Por más reduccionista que esta ase-

³ Ver Summers, Harry G., *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*. Dell Publishing, New York, 1984; McMaster, H.R. *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chiefs of Staff, and the Lies that Led to Vietnam*. Harper Perennia, New York, 1998.

⁴ Ver Feaver, Peter D., *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Harvard University Press, Cambridge, 2003.

veración pueda parecer, la diferencia entre las dos se resume comúnmente de la siguiente manera: las fuerzas estadounidenses proyectan fuerza, mientras que las canadienses proyectan valores. Claro, ninguna es empírica ni normativamente tan simple y categórica. No obstante, ambas, dentro y fuera de casa se perciben muy diferentes y frecuentemente estereotipadas en estas líneas. Una prueba más de esto se encuentra en el Canadian Forces' doctrinal Statement of Canadian Military Ethos,⁵ y el contraste que crea con la importancia general del imperativo funcional de las fuerzas armadas en la doctrina de Estados Unidos.

Tercero, el modelo de las relaciones cívico-militares en Estados Unidos está mucho menos preparado para ser transferible internacionalmente, de lo que los estadounidenses piensan, debido a la proporción de las fuerzas armadas de Estados Unidos. En total, *per cápita*, y en términos del gasto hecho en adquisiciones, así también como en ciencia y tecnología, Estados Unidos superan a todos los países del mundo, ni que decir de cualquier democracia. En 2010, los gastos del presupuesto regular de defensa suman cerca de 700,000 millones de dólares, en Canadá cerca de 20,000 millones de dólares, y en México “sólo” 5,000 millones de dólares.⁶ Eso es cerca de la mitad del 1% del Producto Interno Bruto (PIB) en México, del 1.5% del PIB en Canadá y 5% del PIB en Estados Unidos.⁷ El tamaño y la escala de las operaciones de Estados Unidos son por lo tanto excepcionales y las dinámicas no son aún transferibles a ningún lado. Tal como Janowicz⁸ observó hace muchos años, la mayoría de las fuerzas armadas son más como una policía en lugar de una milicia completamente desarrollada en el sentido huntingtoniano de imperativo funcional. La mayoría de las armadas, por ejemplo, son más comparables con la Guardia Costera de Estados Unidos, que con lo que es mayormente conocido por una Armada de “aguas azules”. La mayoría de las fuerzas armadas no tienen armas nucleares; o misiles de crucero. Ciertamente, Canadá no tiene ninguno de ellos y tampoco México. Entonces, en términos de tamaño y escala, las fuerzas armadas de México son más parecidas a las de Canadá que a las

⁵ Canadian Forces, *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada*, 2009.

⁶ Ver Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). SIPRI Military Expenditures Database, 2012. <http://milexdata.sipri.org>.

⁷ Ver Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). SIPRI Military Expenditures Database, 2012. <http://milexdata.sipri.org>.

⁸ Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Glencoe, Free Press, Illinois, 1960.

de Estados Unidos. Canadá utiliza un poco más de 6% de su presupuesto federal en el ámbito militar; México usa 3% y Estados Unidos tres veces más de ese porcentaje. Además, México y Canadá tienen cerca del mismo porcentaje total, así como el mismo personal militar activo por cada mil habitantes (3.1 por el personal total, 2.4 y 2 respectivamente, por el personal activo). En contraste, Estados Unidos tiene al menos 3 veces más personal por cada mil habitantes.

En resumen, Canadá y Estados Unidos tienen un sistema más maduro de relaciones cívico-militares que México, parcialmente, debido a la relativa estabilidad de sus respectivos sistemas políticos. Aunque las fuerzas armadas de México se han vuelto más abiertas a la crítica después de las secuelas de su intervención en Chiapas, se ha argüido que el sistema de relaciones cívico-militares en México está en contra de una consolidación democrática por “intuición”.⁹ Existe un supuesto efecto de contagio debido a la influencia de México en la región: sus vecinos centroamericanos toman sus consejos más importantes. Mientras que las relaciones cívico-militares no fortalezcan una consolidación democrática, es poco probable que lo hagan en otras partes de la región. Las fuerzas armadas mexicanas tienen mucho más poder en su sistema político en comparación con Estados Unidos y Canadá; aunque a veces, se acusó a Estados Unidos —al menos— por una percepción de una interferencia indebida, ya sea por parte de autoridades políticas o militares dentro de las esferas de los otros dos países. En pocas palabras, las relaciones cívico-militares mexicanas no necesitan ser idénticas a las de Canadá o a las de Estados Unidos. A medida que se muestran las diferencias entre Canadá y Estados Unidos, existe algo de libertad para tales distinciones. El consenso académico sobre el hecho de que las fuerzas armadas de México aún tienen mucho que avanzar en el camino hacia la profesionalización, prácticamente no tiene controversia. Pero, ¿cómo es que México va a llegar a ese punto? Específicamente, ¿cómo se vería la transformación si se debe llevar a cabo de tal

⁹ Ver López-González, Jesus Alberto. *The Politics of Civil-Military Relations in Mexico: a Historical and Institutional Approach*. VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2009. Mares, David R., “U.S. drug policy and Mexican civil-military relations: A challenge for the mutually desirable democratization process,” *Crime, Law and Social Change*, 2003, p. 60-71. Ai Camp, Roderic. *Mexico’s Military on the Democratic Stage*. Centre for Strategic and International Studies/Praeger, 2007. Diez, Jordi, ed. *Canadian and Mexican Security in New North America*. McGill-Queen’s University Press, Queen’s Policy Studies Series # 44, Montreal y Kingston, 2006. Diez, Jordi y Ian Nicholls. *The Mexican Armed Forces in Transition*. Queen’s University Defence Management Studies Program, Claxton Paper 5, Kingston, 2005.

manera que produzca resultados que mejoren la coordinación trilateral entre México, Canadá y Estados Unidos?

Coordinación trilateral: puntos de partida

Existen precedentes. Durante las operaciones de rescate en las secuelas del huracán Katrina en 2005, las tropas del Ejército mexicano volvieron a poner pie en suelo estadounidense después de la Guerra México-Estados Unidos de 1846-1847. Asimismo, los mexicanos apoyaron de manera activa el esfuerzo estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial, incluyendo al famoso escuadrón de batalla 201 Águilas Aztecas. Además, la Armada de México se ha mostrado cooperativa e inter-operacional con los activos de Estados Unidos, como parte de los esfuerzos de interdicción de narcóticos en la región. En otras palabras, la coordinación no empieza de la nada. Pero tal coordinación no ha redundado en mecanismos formales o en una institucionalización trilateral similar a la PJBD o NORAD en los niveles estratégicos, operacionales o tácticos. ¿Pero por dónde empezar?

El recién concluido Plan de Asistencia Civil (CAP, por sus siglas en inglés) (2008) ofrece un posible mecanismo para la cooperación. Permite el despliegue de las tropas dentro del territorio de otro país en situaciones de emergencia para asistir a las autoridades civiles, en una forma similar a la que cada gobierno federal despliega las tropas cuando hay una petición de ayuda por parte de entidades subnacionales. A través del CAP, cada gobierno puede pedir la asistencia de tropas de otro país para que sean desplegadas en el territorio soberano de otro país. Semanas después de haber sido firmado el 14 de febrero del 2008, el CAP demostró su utilidad apoyando las operaciones de rescate para el huracán Gustav.¹⁰ Como se comentó ampliamente en los blogs de internet, también se utilizó el mecanismo para desplegar activos estadounidenses en el estado de Washington como fuerza de respuesta en caso de que se presentara algún incidente durante los Juegos Olímpicos de Invierno en Vancouver; lo que, según autoridades canadienses, rebasaría la capacidad de respuesta de ese país.

¹⁰ Ver United States Northern Command, "U.S. Northern Command, Canada Command, establish new bilateral Civil Assistance Plan." 14 de febrero, 2008. United States Northern Command. "U.S. Northern Command, Canada Command, establish new bilateral Civil Assistance Plan". 31 de agosto, 2008, en http://www.northcom.mil/News/2008/083108G_a.html.

Es difícil exagerar la importancia de la cooperación formalizada bajo el CAP. Cuando los países requieren de asistencia militar, no son inusuales los retrasos de semanas e inclusive meses para que se resuelvan las complejidades, para desplegar temporalmente tropas en el territorio soberano de otro país. Canadá y Estados Unidos han tenido un mecanismo bilateral para facilitar tales despliegues desde los años 1960. El CAP, sin embargo, no sólo está mucho más sofisticado y mejor adaptado al ambiente de riesgo de la actualidad, sino que también reafirma el olvido de los civiles. Las peticiones llegan al Departamento de Estado de Estados Unidos y al Ministerio de Relaciones Exteriores y de Comercio Internacional de Canadá, en vez de ir al Departamento de Defensa de Estados Unidos y al Departamento de la Defensa Nacional de Canadá. El CAP, entonces, se dirige por cooperación de civil a civil, entre los dos países, en lugar de una cooperación de militar a militar. De ese modo, se refuerza la posición simbólica y servil del Ejército a la autoridad civil. Un Plan Civil de Defensa (PCD, por sus siglas en inglés) –concomitante pero potencialmente controversial para mejorar cooperaciones binacionales cívico-militares y militares-militares en caso de ataque– ha sido anunciado pero no han comenzado las negociaciones.

El CAP aún puede estar lejos para la SEDENA. De hecho, hasta ahora, no existe un mecanismo que facilite una cooperación trilateral con la SEDENA. Si esta es reticente para aceptar invitaciones, para dar entrenamiento a oficiales en colegios canadienses y estadounidenses, es muy poco probable que se refuerce su participación en el NORAD, y ni que decir del PJBD. El CAP, por el contrario, ofrece el vehículo correcto para incluir a la SEMAR. La asistencia civil es un área en la que México puede jugar a “la par” con Canadá y Estados Unidos, dado que tiene mucha experiencia en ello. Es también un área poco polémica, porque se trata de ayudar a otros en tiempos que más lo necesitan. Y en tiempos de austeridad fiscal, el CAP puede ser un multiplicador de fuerza sinérgica para optimizar el uso de recursos cuando la capacidad de respuesta nacional está estresada.

Conclusión

Puede que no parezca mucho, pero al menos es un comienzo. Con la profundización del perímetro, los mexicanos se convierten rápidamente en los

nuevos amigos de los canadienses, les guste o no. Tan problemático como pueda ser el caso de México, por virtud de su relativa importancia en la región, es importante que este país se vuelva un modelo a seguir. La eficacia de los mecanismos de coordinación que dirigen la relación de defensa y seguridad de Canadá-Estados Unidos muestran la suma de ganancias positivas que estas instituciones producen para ambos países. De manera abstracta, hay pocas dudas de que instituciones similares obtengan beneficios similares para la relación trilateral. Pero México no ha alcanzado la etapa en la que el equilibrio se pueda generar, ni mucho menos mantener. A pesar de todo, hay mucha alta política con respecto a asociarse con México, la realidad es que se requiere algo más que élites que planeen estrategias sobre la relación, que en ese momento sacó a flote 1,500 millones de dólares de apoyo a la Iniciativa Mérida. Décadas de pasos pequeños, concretos e incrementales anteceden el repunte positivo apoyado en los mecanismos de coordinación de Canadá-Estados Unidos iniciados en los años 1940.

El problema es que ninguno de los tres socios puede darse el lujo de décadas de incrementalismo: el lado de la ecuación de seguridad de la demanda canadiense-estadounidense y el lado de la demanda de suministro mexicana, ambos casos necesitan acción inmediata. No es una opción negarse a proponer, a buscar formas para iniciar la institucionalización de mecanismos de coordinación con México; tanto el mejoramiento del perímetro de seguridad bilateral de Canadá-Estados Unidos como las circunstancias de seguridad interna en México, sugieren que todas las partes de la relación trilateral solamente siguen en pie para generar ganancias a partir de crear un equilibrio trilateral de seguridad. Sin embargo, es poco probable que esto suceda a menos que Canadá y Estados Unidos provean oportunidades e incentivos para la SEMAR, y eventualmente a la SEDENA, para que cambien su cultura cívico-militar y la acerquen con la de sus otros dos socios de América del Norte. Hasta entonces, existirán prospectos para que un complejo regional de seguridad emerja. Es difícil predeterminedar qué forma institucional tomarán tales mecanismos de coordinación si no se tiene un precedente con el cual trabajar. De ahí la sugerencia de aprovechar el CAP para este fin. Parece ser la fruta más cercana al suelo de todos los lados del árbol.

Política de defensa de los Estados Unidos de América con el hemisferio occidental: evolución, conceptos e impacto en México

Stephen Johnson

Director, Americas Program, Center for Strategic and International Studies,
Washington, DC

Si el entendimiento mutuo es la clave para desarrollar relaciones efectivas, entonces es aún más cierto cuando hablamos de la asociación trilateral de seguridad de Canadá, México y Estados Unidos. Y es aún más cierto en el caso de México y de Estados Unidos, vecinos cercanos pero históricamente, amigos distantes. No es tan cierto en el caso de Estados Unidos y Canadá, cuyos padres fundadores fueron colonizadores británicos, quienes algunos de ellos buscaron independencia y otros se mantuvieron fieles a la Corona. Es verdad que los estadounidenses y los canadienses británicos se atacaron en la guerra de 1812, pero eventualmente se volvieron amigos cercanos después de que Canadá se convirtiera en un gobierno independiente en 1867. Asimismo, comparten un mismo idioma, y ahora Canadá es el socio número uno en asuntos comerciales y de defensa de los Estados Unidos.

En el caso de la relación México-Estados Unidos, bien vale la pena formular las siguientes preguntas: ¿es útil una revisión histórica de la política estadounidense de defensa en el hemisferio occidental?, ¿acaso la repetición de hechos desagradables en la relación México-Estados Unidos—que casi todo mundo conoce— pueden ayudar a México a calibrar las intenciones y actitudes de su vecino en el futuro? Bueno, de hecho sí. Para entender la postura de defensa de Estados Unidos en el hemisferio, la historia es, al menos, tan buena guía para ver el comportamiento futuro como las declaraciones políticas y los documentos de estrategia, los cuales cambian con el tiempo y sirven generalmente como declaraciones de relaciones públicas.

El mirar atrás revela hechos familiares, pero también contradicciones sorprendidas. Estados Unidos es básicamente aislacionista (el presidente George Washington advirtió contra “la intervención en el exterior”

en su discurso de despedida). Pero también es capaz de actuar de manera audaz donde ve una puerta abierta (la compra de la Louisiana), o cuando presiente peligro eminente (su entrada a dos guerras mundiales). Su postura de defensa ha sido moldeada por el deseo de independencia y la ruptura con la Corona Británica; la necesidad de explorar y dominar la naturaleza o bien, la cooperación comunitaria requerida por inviernos intensos. En sus inicios, los primeros pobladores vivían de pactos y reglas, creando confianza en las instituciones y en la ley hacia las relaciones personales.

De igual forma, Estados Unidos no tenían fuerzas armadas sofisticadas. Gran parte de la milicia que peleó en la Guerra de Independencia pertenecía a los estados. Con la adopción de una Constitución, el Congreso ganó poder para elevar los impuestos y organizar la defensa. Primero, se estableció una pequeña armada y después el Departamento de Guerra y un ejército. Sin embargo, la idea era mantener a las fuerzas armadas pequeñas para evitar que se hicieran muy poderosas. Irónicamente, el Departamento de Defensa es ahora el mayor componente del gobierno estadounidense. Sin embargo, se mantiene bajo el control de una directiva civil designada.

Benjamin Franklin, uno de los fundadores de la nación, tenía una tendencia a iniciar organizaciones como el departamento de bomberos, bibliotecas y universidades. Su ejemplo de voluntariado se volvió una costumbre que se manifiesta en la diplomacia estadounidense contemporánea y en la intervención militar. La Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Colegio Interamericano de Defensa, la Ministerial de Defensa de las Américas, son frutos de esta filosofía.

El presidente James Monroe parece ser el primer estadounidense imperialista que trató de bloquear a las potencias europeas para que no realizaran nuevas intervenciones en nuestro hemisferio, con una doctrina que lleva su nombre. La razón no es fortuita: él tuvo que vivir en una casa particular durante los primeros meses de su presidencia, mientras que la Casa Blanca era reconstruida después de que los británicos la incendiaron. La doctrina nacida de tal experiencia ha sido reafirmada una y otra vez después de haber ayudado a Benito Juárez a expulsar al ejército de Napoleón de la Ciudad de México, y de ayudar a los patriotas cubanos a que se liberaran del domino español, o a repeler a las potencias del Eje

en la Segunda Guerra Mundial, hasta mantener a los soviéticos fuera del hemisferio occidental durante la Guerra Fría. Y es aún utilizada para mantener vigilados a grupos como Al-Qaeda y a otras organizaciones terroristas extranjeras.

La doctrina del destino manifiesto es otra tendencia que sigue viva, aunque débil. Durante los años 1800, Estados Unidos se expandió al oeste y pelearon contra México por las tierras poco pobladas del suroeste de América del Norte. Durante este tiempo, usaron al ejército que estaba en una etapa de desarrollo rural y cumplía el rol de mantenimiento de la ley y el orden, similares a los esfuerzos de mantenimiento de paz que existen actualmente. Sin embargo, después de la Guerra Civil, el ejército perdió ese rol, cuando actuó represivamente en la seguridad interior al imponer un orden público durante la reconstrucción del sur, propiciando el surgimiento de la Ley *Posse Comitatus* que prohibía al servicio militar activo actuar como policía.

Asimismo, los Estados Unidos se expandieron por todo el continente y compraron Alaska a los rusos. Aprovechando la oportunidad de mejorar el comercio entre sus dos costas ayudaron a los panameños a obtener su independencia de Colombia y construyeron un canal. Más tarde, ante las fallas de los gobiernos de Haití y Nicaragua, la Infantería de Marina de Estados Unidos impuso orden de manera temporal. Después de que el presidente Franklin Roosevelt anunciara la Política del Buen Vecino, los estadounidenses comenzaron a trabajar gradualmente con los países de América Latina.

Durante la Segunda Guerra Mundial, este nuevo enfoque dio frutos cuando Estados Unidos buscó ayuda de los países del hemisferio para repeler a las potencias enemigas. Por ejemplo, el buque de guerra alemán Graf Spee se hundió no en el Atlántico Norte sino en el Río de la Plata, gracias a la cooperación con América del Sur. Por su parte, Brasil mandó tropas al teatro del mediterráneo y México activó el Escuadrón 201 que voló el P-47 en el Pacífico. Hace tres años, el secretario de Defensa Robert Gates tuvo el honor de condecorar a los veteranos que sobrevivieron en Chapultepec.

Mientras tanto, el Comando Sur de Estados Unidos nació como el Departamento del Ejército del Canal de Panamá en 1917. Funcionó como el Comando de Defensa del Caribe en 1941, y se reorganizó como el Co-

mando Sur en 1963 con su cuartel general en Quarry Heights, Panamá. Responsable de las operaciones militares hacia al sur de Estados Unidos, su prioridad principal era defender al Canal de Panamá. Gradualmente asumió la responsabilidad de ayudar a entrenar y equipar a muchas de las fuerzas de defensa de América Latina.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría dominó el pensamiento estratégico de Estados Unidos. La Ley de Seguridad Nacional de 1947 estableció el Departamento de Defensa, la Fuerza Aérea, el Estado Mayor Conjunto, la Agencia Central de Inteligencia y el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Desafiar a la Unión Soviética se volvió la meta más relevante, y América Latina jugó parte importante en ese objetivo. De esta manera, Estados Unidos empujó a la Unión Panamericana para que se convirtiera en la Organización de Estados Americanos, una organización más fuerte y más orientada hacia la democracia.

Cuando el primer ministro Nikita Kruschev le dijo a Occidente, “los enterraremos” durante un discurso en las Naciones Unidas en 1958, la respuesta fue la creación de un esfuerzo conjunto militar canadiense-estadounidense llamado el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés) para anticipar un ataque de misiles. Desde entonces, la cooperación ha evolucionado al punto de que los oficiales canadienses de intercambio trabajan en el Pentágono. Incluso los aviones de combate canadienses patrullan los cielos sobre Washington después de los ataques del 11 de Septiembre de 2001.

Durante la década de 1980, la Unión Soviética apoyó los movimientos insurgentes en América Central. En ese marco, los presidentes Carter y Reagan exhortaron a países en revolución a democratizarse bajo un liderazgo civil como un requisito para la asistencia de seguridad, una variación en la Doctrina Monroe. Esto coincidió con las demandas regionales de una mayor y mejor representación en el gobierno, de tal manera que por la década de 1990, cuando la Unión Soviética colapsó, el hemisferio, una vez dominado por dictaduras militares, transitó a gobiernos democráticamente electos.

Drogas y sicarios

En la medida que la amenaza soviética fue desapareciendo, otros peligros aparecieron para desafiar los intereses estadounidenses en la región, así como las amenazas a las democracias nacientes en el hemisferio: terroristas apátridas y crimen organizado transnacional. Es importante mencionar, que al final de la década de los años 1970, el uso de las drogas se disparó en Estados Unidos. Este fenómeno requirió ampliar la colaboración cívico-militar en áreas de intercepción en el espacio internacional donde la policía normalmente no opera. El establecimiento de la Joint Interagency Task Force South, en Key West, Florida, y de los programas como Amistad Duradera buscaban integrar a naciones andinas, centroamericanas y caribeñas en la intercepción de drogas.

Después de 1999, la atención y la colaboración de Estados Unidos cambió para ayudar a los países andinos –como Colombia– en la lucha contra el narcoterrorismo. Entonces vino el monitoreo a Venezuela, dado que el presidente Hugo Chávez empezaba a deshacer el gobierno democrático y establecía un radio de influencia autoritaria que retaba a las democracias amigables en la región. Estos nuevos desafíos fueron muy difíciles de atender. La invasión a Irak en 2003 por parte de Estados Unidos fue muy impopular en América Latina, dado que los aliados democráticos no apoyaban tal acción. En general, estos retos requieren de un tipo diferente de compromiso que vaya más allá de la ayuda en seguridad y hacia relaciones más maduras y cooperativas. En el 2008, el Departamento de la Defensa desarrolló una estrategia para el hemisferio occidental basado en los siguientes rubros:

- Estados Unidos y sus aliados serán más seguros de amenazas potenciales y existentes.
- Los aliados logran una mayor capacidad para hacer frente a los desafíos de seguridad dentro de sus territorios.
- Los aliados son más capaces de ayudarse mutuamente para resolver problemas de seguridad.
- Los aliados tendrán la capacidad de liderazgo para promover la cooperación de seguridad en el hemisferio y más allá.

Para satisfacer estos estados finales, la estrategia tenía como objetivo:

- Disuadir las amenazas tradicionales en contra de Estados Unidos y sus aliados. Aparte de las funciones tradicionales de defensa de los militares, los soldados deben apoyar los esfuerzos civiles para frenar el tráfico de drogas y armas, detener la propagación de armas de destrucción masiva y responder a los desastres naturales.
- Promover la modernización de las instituciones de defensa del hemisferio para respaldar los avances democráticos de sus países adoptando roles institucionales adecuados y actuando de manera transparente y responsable.
- Fomentar asociaciones cordiales, de tal forma que Estados Unidos aliente a sus aliados regionales a compartir información y a reunir habilidades cada vez que sea posible.
- Alentar el liderazgo regional e internacional. Estados Unidos es más seguro si sus aliados responsablemente asumen papeles de liderazgo en actividades de creación de seguridad internacional. Por ejemplo, en las operaciones para el mantenimiento de la paz, las democracias del hemisferio occidental ya asumen el papel de promotores de la cooperación multilateral, estableciendo así un ejemplo positivo para los demás.

Hacia fines del 2008 y basado en esta estrategia, el Departamento de Defensa duplicó el número de grupos de trabajo bilateral, alentó a su vez a los aliados de América del Sur a respaldar el Consejo de Defensa Sudamericano desarrollado por Brasil, y alentó a todos los vecinos amigos a desarrollar competencias de liderazgo internacional en operaciones multilaterales.

Estados Unidos y México

Dejando a un lado las relaciones de seguridad con el resto de América Latina, las establecidas con México han sido esporádicas. Hubo poca interacción después de la Revolución mexicana, con excepción de la ayuda de México para ganar las batallas del Pacífico en la Segunda Guerra Mundial. Mientras que las fuerzas armadas de Estados Unidos se enfocaron hacia el exterior, como una herramienta de política exterior y de defensa;

las fuerzas armadas de México permanecieron en casa para asegurarse de mantener el orden interno. En consecuencia, y bajo esas condiciones históricas, es entendible que para que México y Estados Unidos desarrollen una cooperación en una escala como la que sostienen con Canadá o con América Latina, requerirá más tiempo.

Sin embargo, México es capaz de dar sorpresas. A principios de la década de 1990, pocos predijeron que un presidente mexicano abogaría por un tratado liberal que en un sentido guiaría al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Asimismo, pocos habrían esperado que los líderes militares mexicanos buscarían lazos más fuertes en las visitas al Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos y la Oficina de Política del Departamento de Defensa en los últimos seis años. El Comando Norte de Estados Unidos se estableció en parte debido a esta evolución en la relación con México. Y por su lado, las fuerzas armadas mexicanas son mucho más activas en los foros multilaterales y apoyan, como nunca antes, a las autoridades civiles de su país en el mantenimiento de la seguridad pública y nacional. Las autoridades de Estados Unidos esperan que estos avances no se reviertan en el corto plazo.

Conclusiones preliminares

La historia de las relaciones de seguridad de Estados Unidos en el hemisferio occidental es una de un país pequeño que se quitó los grilletes del colonialismo, se expandió en un territorio ampliamente vacío, y se mantuvo alerta contra los poderes externos que según la experiencia decía que regresarían a buscar sus propios intereses. Una y otra vez, lo hicieron. En particular, el conflicto Este-Oeste causó un daño importante con vidas y tiempo perdidos, en la guerra ideológica que libraba la Unión Soviética con Estados Unidos en su vecindario. Mientras que los vestigios de esa era continúan en las relaciones de Estados Unidos con Cuba, Venezuela, Bolivia y Nicaragua; ahora los retos del narcoterrorismo, el crimen transnacional organizado y los desastres naturales forman lazos con el resto del hemisferio.

¿A dónde irá ahora Estados Unidos con su postura de defensa? Con base en la historia, Washington continuará monitoreando a los gobier-

nos autoritarios, basados en valores forjados en el tiempo de la Guerra de Independencia. Asimismo, la Unión Americana favorecerá enfoques de cooperación para la solución de problemas, recordando los hábitos formativos de asociación de Benjamín Franklin. Por otra parte, sin duda buscará oportunidades para desplegar soluciones innovadoras, basadas en su tendencia por explorar. Y los reglamentos, las leyes y las instituciones continuarán siendo más importantes que las relaciones personales en la diplomacia de defensa.

Culturalmente, parece improbable que Estados Unidos y México puedan ser aliados, a no ser que se considere que Estados Unidos probablemente tengan la quinta población hispanoparlante más grande del mundo, la cual predominantemente consiste de mexicoamericanos. Económicamente, México —una potencia industrial emergente— es el socio comercial número tres de Estados Unidos, después de Canadá (número uno y China, número dos). Respecto a la seguridad, existen retos comunes: el continuo nivel de consumo de drogas ilícitas en los Estados Unidos ha impulsado el crecimiento de los cárteles que están poniendo a prueba la evolución de las instituciones de justicia de México, llevándolas al punto que las fuerzas armadas actúen como un sustituto de la policía. Si con anterioridad México y Estados Unidos eran vecinos distantes, las circunstancias de ahora están empujando a los dos países a generar una mejor cooperación y con suerte, un mejor entendimiento. Al igual que un avión que va más allá de la mitad del océano, ya no hay vuelta atrás.

Presionando los límites de la cooperación en seguridad y defensa: ¿una vía hacia un perímetro de seguridad de norteamérica?

Richard Downie

Director, Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University

¿Es siquiera posible un perímetro de seguridad de América del Norte? En 2005, floreció el optimismo con respecto a la posibilidad de que se realizaran esfuerzos trilaterales en el campo de la seguridad. Canadá, Estados Unidos y México, ya habían hecho algunos esfuerzos prometedores hacia una integración de norteamérica. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), establecido en 1994, triplicó el comercio y generó empleos nuevos a un ritmo histórico. La apertura de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 parecía ser un paso importante hacia un mayor alineamiento de estos tres países en el sector de la seguridad.¹ De hecho, la declaración conjunta de los entonces presidentes George W. Bush, Vicente Fox y el primer ministro Paul Martin en Waco, Texas en 2005, hicieron énfasis en que “nuestra seguridad y prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias”. La literatura académica de ese tiempo motivó y audazmente estableció la meta de un perímetro de seguridad de norteamérica —una postura común de seguridad y defensa— enfatizando que los tres países enfrentaban amenazas y peligros de seguridad comunes y que compartían principios democráticos.²

Lograr un perímetro de seguridad de América del Norte representaría una intensa cooperación entre las organizaciones relacionadas con la seguridad y defensa y las fuerzas armadas de los tres países. Además,

¹ El 23 de marzo de 2005, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) inició algunos procedimientos para: proteger a Norteamérica contra una amenaza externa; prevenir y responder a amenazas dentro de América del Norte; perfeccionar el movimiento seguro y eficiente de tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas; y promover el crecimiento económico.

² Consejo de Relaciones Exteriores, *Building a North American Community: Report of an Independent Task Force*, 2005, en <http://www.cfr.org/canada/building-north-american-community/p8102>.

dada la actual resistencia en cuanto a asuntos políticos y de seguridad entre Canadá, Estados Unidos y México,³ tal empresa podría ser un proyecto de muy largo alcance. Por ejemplo, los mexicanos están preocupados particularmente por asuntos de soberanía y odian considerar cualquier iniciativa que resulte en una intervención externa o en una norma que tenga que ver con asuntos domésticos.⁴ Estados Unidos también tiene preocupaciones que tienen que ver con la soberanía, así como con el impacto de la migración indocumentada, el crimen organizado transnacional y la corrupción en México.⁵ Actualmente, Canadá tiene un acuerdo ventajoso con Estados Unidos en términos de acceso fronterizo y relaciones militares binacionales desde hace mucho tiempo. Los canadienses, por su parte, temen que al estandarizar las normas en un acuerdo trilateral, puedan perder parte de su acceso preferencial al mercado de Estados Unidos y otras ventajas que actualmente disfrutaban como resultado de su relación larga y estrecha con Estados Unidos.⁶ Estas preocupaciones son por supuesto válidas desde el punto de vista de cada país y tomará un tiempo considerable resolverlas.

Quizás como resultado de estas preocupaciones, el entusiasmo de contar con instituciones trilaterales parece haberse frenado desde el 2005. Los tres países no cumplieron con el marco del ASPAN en el 2010. La reunión trilateral para el ASPAN, programada para febrero de 2011, se pospuso a favor de una reunión en privado entre los tres jefes de Estado después de la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Hawái en noviembre de 2011. La reunión nuevamente fue pospuesta hasta abril de 2012, cuando el presidente de México no asistió a

³ Este artículo usará la convención de listar a los países de América del Norte de norte a sur: Canadá, Estados Unidos y México.

⁴ Gereben Schaefer, Agnes *et al.*, "Security in Mexico: Implications for US Policy Options," The Rand Corporation, Santa Monica, 2009, pg. xxiii.

⁵ Pastor, Robert A., "North America or Asia? The 21st-Century Choice for the United States," *Perspectives on the Americas*, Center for Hemispheric Policy, University of Miami, 23 de enero de 2012. Ver: https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Perspectives_on_the_Americas/Pastor-NorthAmerica_or_Asia-FINAL.pdf.

⁶ Sokolsky, Joel J., "Suspenders and a Belt: Perimeter and Border Security in Canada-US Relations," *Canadian Foreign Policy*, Vol. 12, No. 3, enero de 2005. Ver también Rick Kilroy, "Perimeter Defense and Regional Security cooperation in North America: United States, Canada and Mexico," *Homeland Security Affairs*, Supplement Number 1, 2007, www.HSJA.org; y Robert A. Pastor, "The road to Washington runs through Mexico," *The Toronto Star*, 23 January, 2012: <http://www.thestar.com/opinion/editorialopinion/article/1119080--the-road-to-washington-runs-through-mexico>.

la Cumbre APEC.⁷ Además, desde una perspectiva trilateral, el anuncio conjunto que hicieron el presidente Barack Obama y el primer ministro Stephen Harper en febrero de 2011 sobre un perímetro de seguridad entre Estados Unidos y Canadá parecía atenuar las posibilidades de avance hacia una propuesta común entre los tres países.⁸

A pesar de este optimismo atenuado hacia el trilateralismo, sigue abierto a discusión el asunto de cómo sincronizar y lograr, de una mejor forma, la cooperación de los sectores de seguridad y defensa como un complemento para las relaciones económicas y políticas. Otros trabajos se han centrado en si el establecimiento de un perímetro de seguridad de América del Norte es una buena o mala idea, o si incluso es factible.⁹ Este artículo se enfoca en un tema que otros trabajos no han considerado a detalle: ¿qué pasos específicos se requerirían en realidad –con la agenda que sea necesaria– para lograr la meta de un perímetro de seguridad de América del Norte? Estos pasos incluyen la implementación de iniciativas nacionales, bilaterales y trilaterales diseñadas para construir confianza, competencia, cooperación e interoperatividad necesarias para alcanzar ese espectacular objetivo. La primera sección de este artículo evalúa la estructura actual de la cooperación bilateral y trilateral entre los tres países en el sector de seguridad y defensa. La segunda sección ofrece una vía conceptual para la coordinación trilateral de la seguridad y para un perímetro de seguridad de América del Norte. Esta opción propone acciones graduales que podrían llevar hacia una mayor confianza, competencia e interoperatividad, que se requieren para crear una disposición para el perímetro de seguridad, en la que los esfuerzos integrados de los tres países serían más fuertes que aquellos que se realicen de manera individual. La sección final presenta los comentarios concluyentes.

⁷ El presidente Calderón no asistió a la Cumbre APEC 2011 debido a la muerte de su secretario de gobernación, Francisco Blake Mora, quien murió cuando se estrelló el helicóptero en que viajaba el 11 de noviembre de 2011.

⁸ “Declaración del presidente Obama y el primer ministro Harper de Canadá – Más Allá de la Frontera” *Secretario de la Oficina de Prensa*, 4 de febrero de 2011, Oficina del presidente de Estados Unidos, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/04/declaration-president-obama-and-prime-minister-harper-canada-beyond-board>.

⁹ Ver como se indica arriba, el reporte del Consejo de Relaciones Exteriores, así como los artículos de Joel Sokolsky y Rick Kilroy.

Evaluación del estatus de las relaciones trilaterales y bilaterales de seguridad y defensa en América del Norte

Para estimar las relaciones bilaterales y trilaterales entre Canadá, Estados Unidos y México, se requiere de una base. Esta sección usa un espectro de relaciones bilaterales y trilaterales de seguridad y de defensa desde el conflicto a la cooperación (diagrama 1) como una herramienta analítica para hacer esa evaluación. Basándose en el análisis usando esa herramienta, enseguida se describe brevemente el estatus actual de las relaciones entre: Canadá y Estados Unidos; Estados Unidos y México; México y Canadá; y finalmente, el estatus de la relación trilateral.

El diagrama 1 es una flecha de dos puntas con una escala de acciones que muestra una lista graduada de medidas de construcción de confianza desde el conflicto hasta la alianza. Los pasos sucesivos hacia el extremo derecho de la flecha llevan hacia una mayor cooperación. El nivel más alto de cooperación está denotado por una estructura integrada de alianza multilateral que incluye a las entidades civiles y militares. Los pasos intermedios indicados entre los dos extremos del espectro incluyen:



-
- El establecimiento de sanciones de un país a otro.
 - La no relación.
 - El establecimiento de relaciones diplomáticas entre los países.
 - Representantes de seguridad y de defensa de uno o dos países asisten a escuelas militares del otro país.
 - Los países acuerdan desarrollar un grupo de trabajo de defensa o seguridad, o establecen un consejo o comisión para atender asuntos bilaterales de seguridad y de defensa.
 - Un país proporciona apoyo al otro en caso de crisis (como un desastre natural).
 - Los países intercambian oficiales de enlace para facilitar las comunicaciones entre las estructuras de mando.
 - Los países se comprometen en operaciones combinadas que implican representantes o unidades de seguridad y/o de defensa.
 - Los países se comprometen en ejercicios combinados de seguridad o de defensa.
 - Se establecen acuerdos bilaterales de seguridad entre sus fuerzas armadas.
 - Las fuerzas de seguridad y/o de defensa coordinan procedimientos estándar de operación (PSOS) para mejorar la coordinación y mayor interoperatividad entre sus fuerzas.
 - Los dos países coordinan su doctrina operacional para alinear el entrenamiento, la educación y las compras de equipo, con el fin de incrementar la interoperatividad.
 - Uno o dos países participan activamente en un comando de seguridad o militar del otro país.
 - Los países establecen tratados formales de seguridad o de defensa.
 - Se establece una organización binacional de seguridad o de defensa.
 - Se forma una organización binacional que incluye e integra una gama de dependencias civiles, así como entidades de defensa y seguridad.
 - Se forma una organización multinacional integrada que incluye tanto dependencias civiles como elementos de seguridad y defensa de cada país.

Estatus de la relación Canadá-Estados Unidos

La línea del diagrama 1 que delinea la relación bilateral Canadá-Estados Unidos indica una sociedad madura y consolidada. Estados Unidos y Canadá tienen una relación de defensa establecida desde 1940, cuando el presidente Roosevelt y el primer ministro Mackenzie King formaron la Permanent Joint Board on Defense (PJBD).¹⁰ Desde entonces, Canadá y Estados Unidos han firmado más de 2,500 acuerdos para fortalecer su defensa conjunta.¹¹ Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y Canadá establecieron el Comité de Cooperación Militar, y ambos se convirtieron en miembros fundadores de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN). Lo más emblemático de esta estrecha relación es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés), creado en 1958. Este mando militar binacional, estadounidense y canadiense, proporciona alerta y control aeroespacial, así como alerta marítima para Norteamérica. El NORAD tiene un comandante de Estados Unidos y un subcomandante canadiense, quienes tienen autoridad de mando sobre las fuerzas de ambos países asignadas a NORAD.¹² Además, dos grandes organizaciones militares conjuntas, el Comando de Canadá y el Comando Norte de Estados Unidos (USNORTHCOM, por sus siglas en inglés), funcionan independientemente, pero han establecido relaciones cercanas y cuando es necesario trabajan juntas con dependencias de apoyo para garantizar respuestas oportunas y coordinadas para los retos de defensa y seguridad de Canadá y Estados Unidos.¹³ En el 2011, el Comando de Canadá asignó a un oficial de enlace de tiempo completo al Comando Norte de los Estados Unidos (US-

¹⁰ La PJBD es un cuerpo asesor de alto nivel sobre la defensa continental y una junta militar de nivel estratégico que considera asuntos terrestres, marítimos, aéreos y espaciales y se compone de representantes militares y diplomáticos de ambas naciones.

¹¹ Comando de Canadá de las Fuerzas Canadienses, "Canada Command: The Canada - U.S. Partnership on Security and Defence," 3 de marzo, 2011, en <http://www.canadacom.forces.gc.ca/nr-sp/bg-do/11-001-canusa-eng.asp>.

¹² Por ejemplo, una general canadiense estuvo a cargo durante la respuesta a los secuestros del 11 de Septiembre de 2001 y dirigió las operaciones de las aeronaves canadienses y estadounidenses asignadas al NORAD.

¹³ El Comando de Canadá, establecido en el 2006, es la organización de las Fuerzas Canadienses responsable de todas las operaciones rutinarias y de contingencia en Canadá y en América del Norte continental, México y el hemisferio occidental. El USNORTHCOM, establecido en 2002, es el Mando Unificado de Estados Unidos (Fuerza Conjunta) con la misión de proteger la patria y apoyar a las autoridades locales, estatales y federales.

NORTHCOM). Dados estos enlaces de consideración, la barra bajo la flecha que delinea la relación Estados Unidos-Canadá se extiende a lo largo del espectro que lleva hasta la alianza.

Estatus de la relación Estados Unidos-México

La relación de seguridad y de defensa Estados Unidos-México tiene una historia espinosa.¹⁴ Desde la perspectiva mexicana, los puntos sensibles y las tensiones entre los dos países se originan en las dos intervenciones de EUA, mediante las cuales México perdió vastas extensiones de territorio. La mayoría de la gente en Estados Unidos considera estos hechos como historia antigua. Sin embargo, los mexicanos, en especial los miembros de las fuerzas armadas, han mantenido una relación distante y evasiva hacia sus contrapartes estadounidenses. A pesar de estas tensiones, Estados Unidos y México envían estudiantes a las escuelas militares de uno y otro, han tenido una Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos (JMUSDC por sus siglas en inglés) desde la Segunda Guerra Mundial y establecieron un grupo de trabajo bilateral en 1942 que funcionó exitosamente durante casi tres años antes de que la relación regresara al previo estatus “distante”. México y Estados Unidos también han intercambiado apoyo logístico en casos de crisis. Las fuerzas armadas mexicanas proporcionaron ayuda a Estados Unidos (en el suelo de Estados Unidos) después del huracán Katrina en el 2005. Una importante mejora en la relación de defensa Estados Unidos-México se presentó durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), quien le ordenó a las Fuerzas Armadas mexicanas que trabajaran con sus contrapartes en el combate del crimen organizado transnacional. Subsecuentemente, las fuerzas armadas de Estados Unidos y México dieron pasos importantes hacia la cooperación bilateral (aunque las revelaciones públicas de los cables diplomáticos de Estados Unidos y otros asuntos tensaron la relación durante el año pasado). Estos incluían la aceptación por parte de México de entrenamiento y equipo estadounidense y el despliegue de oficiales de enlace

¹⁴ Para una discusión más amplia, ver Riding, Alan, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans* Vintage Books, New York, 2000. También ver: Downie, Richard, “Critical Strategic Decisions in Mexico: the Future of US/Mexican Defense Relations,” Center for Hemispheric Defense Studies, Occasional Paper, Vol. 1, No. 1, julio, 2011.

del Ejército y Fuerza Aérea al USNORTHCOM. Además, personal civil estadounidense de seguridad contribuyó en las operaciones de inteligencia en México. A la fecha, Estados Unidos y México no han realizado ejercicios militares combinados. Por consiguiente, la barra que delinea la relación Estados Unidos-México (diagrama 1) se extiende hasta las “Operaciones Combinadas”.

Estatus de la relación Canadá-México

La relación Canadá-México es incipiente, pero está creciendo. Los estudiantes mexicanos asisten a cursos y seminarios de entrenamiento en Canadá. Además, México ha tenido un oficial de enlace de medio tiempo en el Comando de Canadá desde el 2009. Con la reciente designación del Comando de Canadá como la organización militar responsable de ser el puente militar hacia todos los países del hemisferio occidental, se ha incrementado la coordinación de defensa entre Canadá y México. Basándose en una variedad de contactos recientes, existe una gran expectativa de que haya una mayor interacción. Por ese motivo (que algunos podrían considerar una estimación generosa), la barra que delinea la relación Canadá-México (diagrama 1) apunta hacia el establecimiento de grupos de trabajo que se encarguen de la interacción entre estos países.

Estatus de la relación trilateral Canadá-México-Estados Unidos

A pesar del TLCAN y de las acciones iniciales relacionadas con el ASPAN, los tres países no están organizados para relaciones trilaterales, en particular en el sector de seguridad. Este análisis resalta que impera el “bilateralismo dual”; Canadá, Estados Unidos y México le dan prioridad a sus relaciones bilaterales en lugar de la formación de instituciones trilaterales.¹⁵ Por lo tanto, los esfuerzos más sustanciales en los sectores de seguridad y defensa han sido bilaterales. La interacción trilateral de seguridad y defensa más importante ha sido el ASPAN, el cual no ha tenido

¹⁵ Robert Pastor popularizó este término; ver por ejemplo: “Invited Testimony of Dr. Robert A. Pastor, Emory University Atlanta, Georgia, before the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade,” House of Commons, Government of Canada, Ottawa, Canada, 7 de febrero, 2002; <http://www1.american.edu/ia/cnas/pdfs/PastorTestimonyCanada.pdf>. Ver también Robert Pastor, “North America’s Second Decade,” *Foreign Affairs*, Jan-Feb, 2004, pp. 124-135.

actividad recientemente. Por esa razón, la barra bajo la flecha (diagrama 1) que delinea la relación de Canadá, Estados Unidos y México va hasta el establecimiento de una comisión que atienda los asuntos trilaterales de seguridad.

A pesar de este estado actual de “bilateralismo dual”, ¿estas relaciones positivas de seguridad bilateral pueden traducirse y ayudar al establecimiento de relaciones trilaterales de seguridad y de defensa a mayor escala? Para avanzar hacia el trilateralismo, el método más eficaz y rápido para los tres países sería, muy probablemente, empezar a construir sobre las instituciones nacionales y bilaterales ya existentes. La alternativa sería saltar de inmediato al establecimiento de instituciones trilaterales, para lo cual muchas dependencias no estarían preparadas para hacerlo debido a las capacidades actuales y a la falta de experiencia internacional. Por ejemplo, los Estados Unidos y Canadá tienen muchos antecedentes de trabajo conjunto en operaciones realizadas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y por el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD). Por otra parte, México no cuenta con una experiencia real en operaciones multinacionales u operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz y no tiene una doctrina o un estado mayor que facilite las actividades tipo coalición. Por consiguiente, habría un requerimiento para construir e institucionalizar la capacidad de México para realizar operaciones multinacionales. Desde esa perspectiva, la siguiente sección ofrece una ruta conceptual, haciendo uso de un proceso de “bloques de construcción”, para avanzar hacia el trilateralismo y el establecimiento de un perímetro de seguridad de América del Norte.

Diagramación de un rumbo conceptual hacia el perímetro de seguridad de América del Norte

Los trabajos previos que atienden las opciones potenciales en el futuro para la comunidad de América del Norte, se han enfocado principalmente

¹⁶ Ver por ejemplo, el reporte del Consejo de Relaciones Exteriores citado arriba y el artículo de Robert Pastor, “A North American Community Approach to Security,” Testimony Invited by the Subcommittee on the Western Hemisphere, U.S. Senate Foreign Relations Committee, junio 9, 2005.

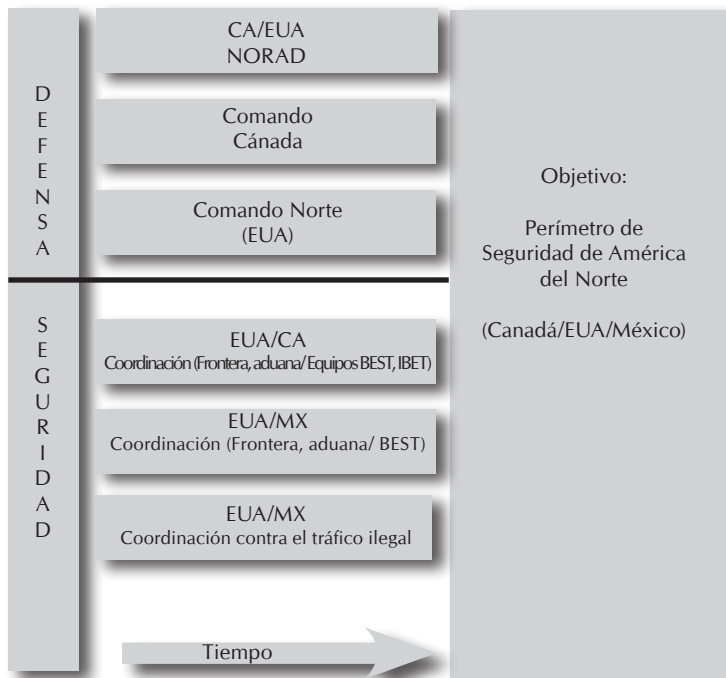
en asuntos de infraestructura económica y fronteriza.¹⁶ Quizás la meta posible más ambiciosa y difícil en el reino de la seguridad sería el establecimiento de un perímetro en torno a los tres países en los que la seguridad y las fuerzas de defensa integren sus esfuerzos para frenar a los terroristas, el crimen organizado transnacional, las armas de destrucción masiva y otras amenazas que intentan entrar o que ya están operando dentro de América del Norte. ¿Qué medidas de construcción de confianza y otros pasos concretos podrían llevar finalmente hacia el nivel de colaboración intensa que se requiere para crear un perímetro de seguridad de América del Norte viable?

La ruta hacia un perímetro de seguridad de América del Norte descrito en esta sección es heurística en naturaleza. Son una serie de acciones secuenciales que podrían ayudar a mejorar la cooperación trilateral, a la vez que se avanza hacia la meta final de lograr un perímetro de seguridad de América del Norte. Evidentemente, cada paso en este proceso debe servir como un bloque de construcción para echar los cimientos de la confianza y competencia que lleven hacia un alto nivel de interoperatividad y cooperación. Este trabajo presume que los esfuerzos hacia la integración resultarán de un proceso gradual y secuencial, elaborando sobre estimaciones de amenazas comunes, entrenamientos, ejercicios y operaciones combinadas en lugar de hacer un salto único y audaz. Cada país debe adquirir ciertos niveles de competencia y capacidad en áreas específicas antes de que se dé la interoperatividad. Desde esta perspectiva, tiene sentido que los países empiecen a trabajar juntos en esas áreas donde existen las instituciones binacionales, o áreas en donde la cooperación, experiencia, intereses y enfoques significativos estén presentes. Más tarde, a medida que el cimiento de confianza crezca entre los tres países, se tocarán otras áreas funcionales.

El lector podría encontrar de utilidad los diagramas 2 al 6 para seguir la secuencia de los pasos propuestos, llevando al establecimiento de un perímetro de seguridad de América del Norte. El diagrama 2 describe la estructura general de estos diagramas y denota las organizaciones militares y de seguridad existentes. La mitad superior del diagrama 2 indica las acciones relacionadas con el área del sector de defensa (acciones de fuerza armada a fuerza armada); la mitad inferior del diagrama indica las acciones que se relacionan con el sector de seguridad (esencial-

mente actividades de seguridad pública de la policía y civiles). En el lado derecho del diagrama 2 hay un cuadro con el título de estado final deseado: “Objetivo: perímetro de seguridad de América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México)”. La flecha en la base de la imagen señalando de izquierda a derecha, indica el tiempo al avanzar hacia el logro de la meta. Las acciones propuestas que cruzan la división entre las acciones

Diagrama 2
Esquema general. Instituciones de defensa y seguridad existentes



del sector de defensa y de seguridad, estarán en la línea que separa las porciones de defensa y seguridad del diagrama 2.

Algunas acciones del sector de defensa se tomarán casi simultáneamente con las acciones en el sector de seguridad; no obstante, para facilidad de presentación, el diagrama 3 aísla las acciones propuestas del sector de defensa; el diagrama 4 aísla las acciones en el sector de seguridad; el diagrama 5 aísla las acciones que cruzan la división del sector de defensa/seguridad. Finalmente, el diagrama 6 muestra todos los pasos en un solo diagrama; el número indicado para cada paso corresponde con su

secuencia propuesta.

Acciones propuestas del sector de defensa (ver diagramas 2-3)

Las instituciones de seguridad y de defensa existentes pueden ser útiles al servir como cimiento en los pasos iniciales que conducen hacia el acuerdo trilateral. Como se muestra en el diagrama 2, NORAD, USNORTHCOM y el Comando de Canadá son organizaciones militares existentes y complementarias que servirán como un cimiento útil sobre el cual se construirá una mayor cooperación trilateral. Sin embargo, saltar demasiado rápido hacia la creación de una organización trilateral a partir de una institución binacional podría ser problemático y contraproducente. Por ejemplo, algunos analistas han sugerido que México debería unirse al NORAD debido a los beneficios de expandir la cobertura marítima y aeroespacial en norteamérica.¹⁷ En dado caso, México se uniría a esta organización madura como un socio joven en un papel subordinado de facto, sin la experiencia operacional en el servicio conjunto y sin la infraestructura y equipos sofisticados que Estados Unidos y Canadá han operado durante años.

México no tiene un comando permanente responsable de apoyar en casos de desastre comparable con los papeles que el Comando de Canadá y el USNORTHCOM llevan a cabo para sus respectivos países. Más aún, México no tiene una secretaría que corresponda al Ministerio Civil de Defensa, o a una estructura de Estado Mayor Conjunta que coordine e integre los esfuerzos de los servicios militares. México tiene una Secretaría de la Defensa (SEDENA) por separado para el Ejército y la Fuerza Aérea, y una Secretaría de Marina (SEMAR) para la Marina y la Infantería de Marina. De igual forma, se requerirían de varias medidas para mover estas organizaciones hacia una institución trilateral. Algunos primeros pasos útiles requerirían que la SEDENA y la SEMAR formaran comandos permanentes que se enfocaran en operaciones de ayuda humanitaria y casos de desastre, o el equivalente de México con la Autoridad Civil de Apoyo de la Defensa (DSCA, por sus siglas en inglés) de Canadá y de Estados Unidos.

¹⁷ Carafano, James Jay, Jenna Baker McNeill, et al, "Expand NORAD to Improve Security in North America" Background, no 2443, Julio 27, 2010, en http://thf_media.s3.amazonaws.com/2010/pdf/bg2443.pdf.

Diagrama 3
Sector de la defensa. Pasos hacia un perímetro de seguridad de América de Norte

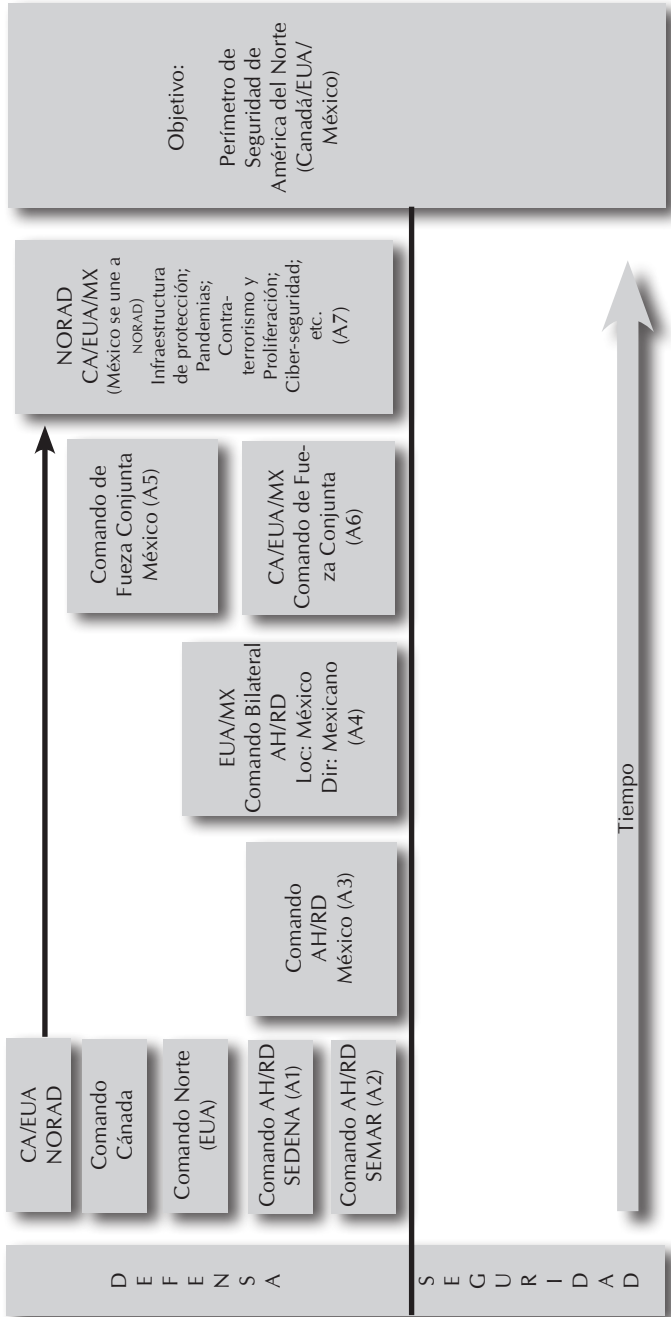


Diagrama 4
Sector de seguridad. Pasos para un perímetro de seguridad de América del Norte

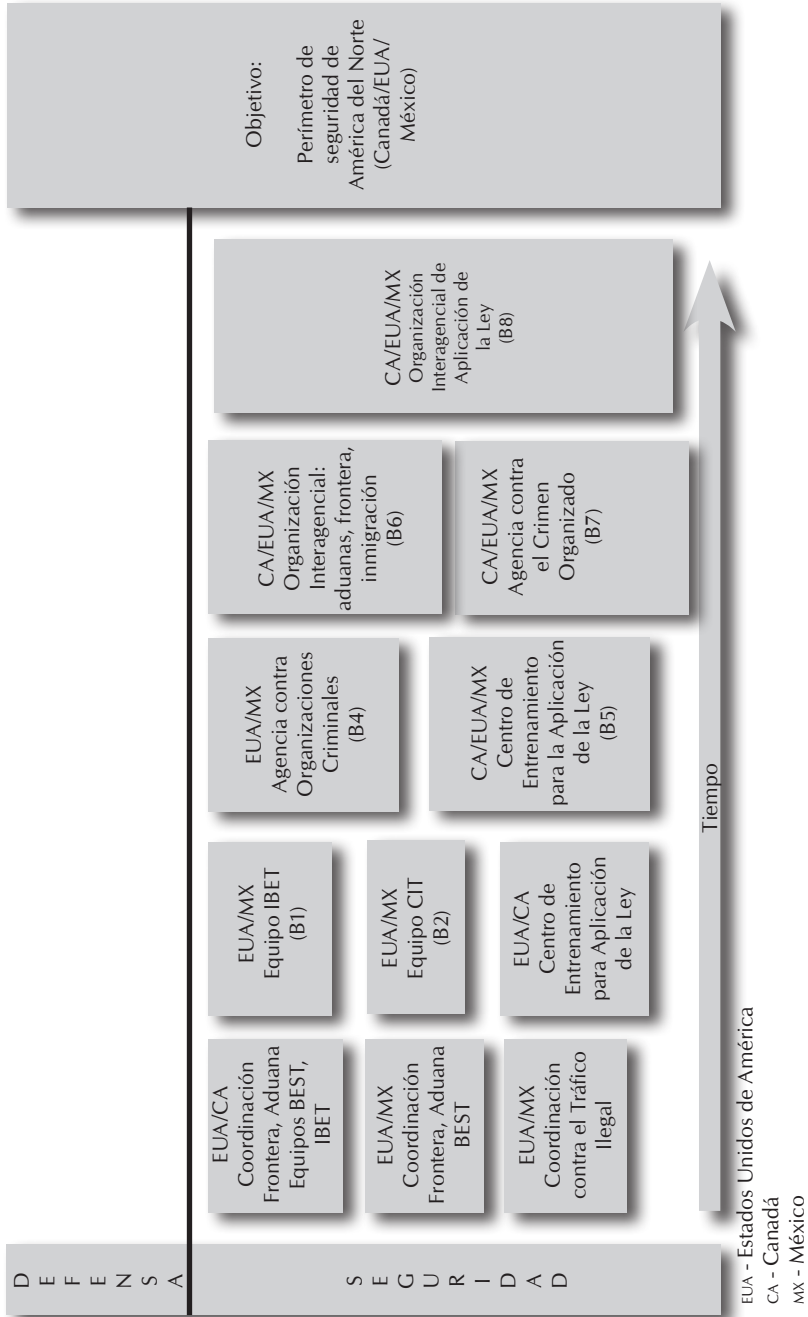
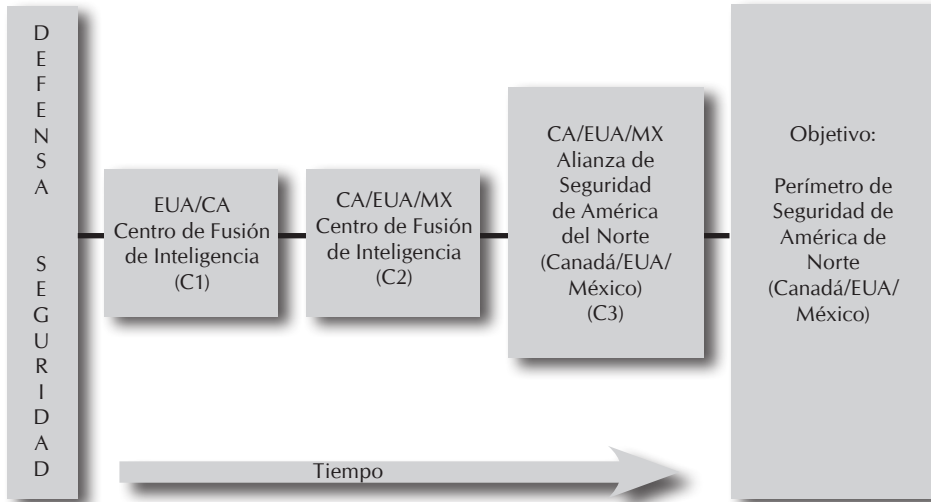
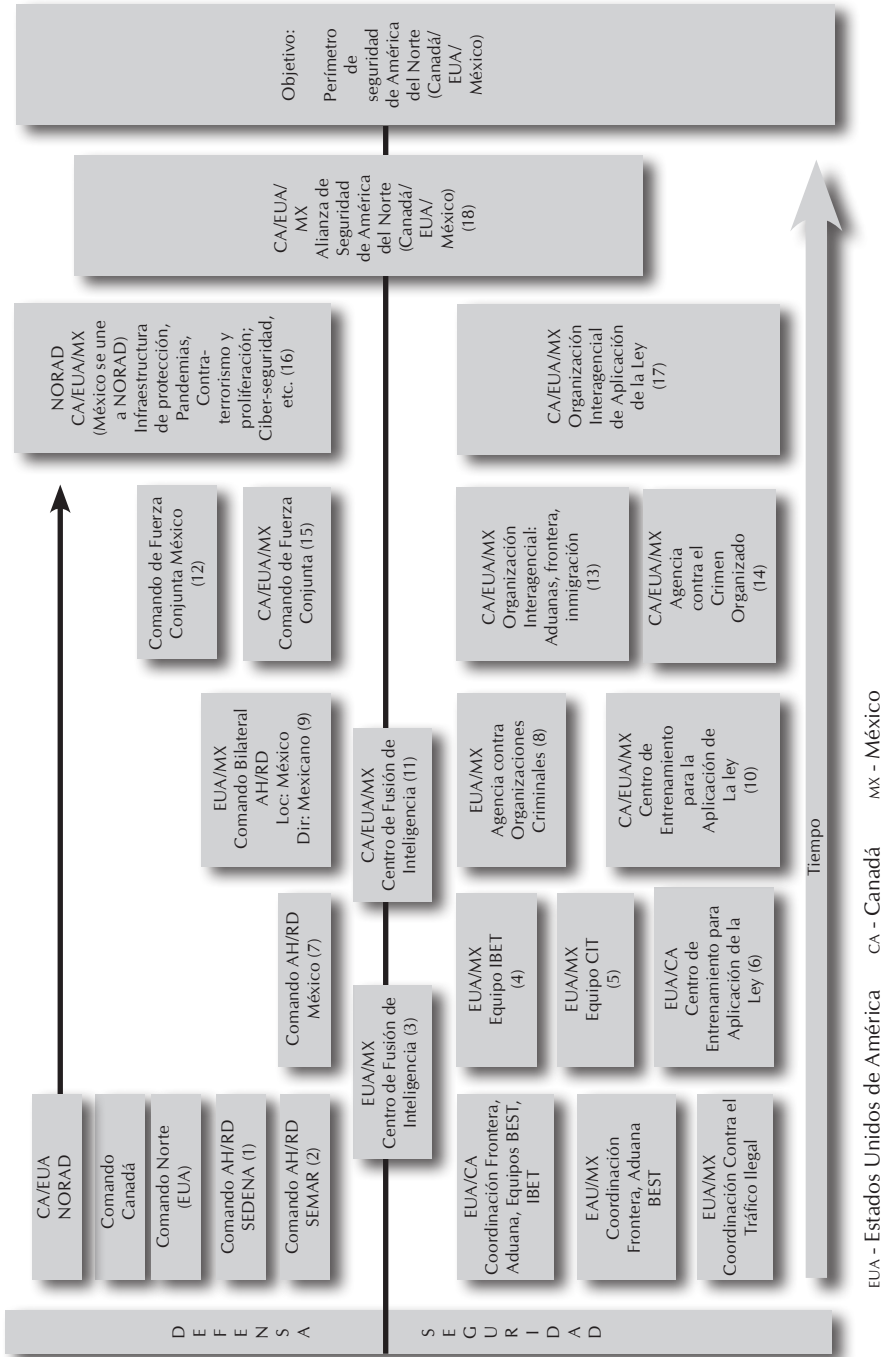


Diagrama 5
 Sectores combinados Defensa-Seguridad.
 Pasos para un perímetro de seguridad de América del Norte



EUA - Estados Unidos de América
 CA - Canadá
 MX - México

Diagrama 6
¿Pasos hacia un perímetro de seguridad de América del Norte?



Ciertamente, la entrada de México al NORAD va a ser útil. Sin embargo, primero, un buen número de medidas de confianza y de construcción de capacidades se deben alcanzar. Comenzando en áreas funcionales en las que México tiene experiencia significativa e interés y donde los esfuerzos de coordinación que ya están en camino pueden ser más productivos al avanzar hacia la interoperabilidad trilateral.

La Secretaría de la Defensa Nacional de México (SEDENA) crea un Comando de Ayuda Humanitaria y Casos de Desastre. La ayuda para casos de desastres es un área en la que las fuerzas armadas mexicanas así como Estados Unidos y Canadá han establecido una infraestructura. Por décadas, las fuerzas armadas mexicanas han tenido la responsabilidad de realizar operaciones en casos de desastre bajo lo que México llama Plan de Defensa Nacional–III (DN-III). Los militares mexicanos se enorgullecen, con razón, por sus éxitos en esa área. Sin embargo, la SEDENA no cuenta con un comando específico que se enfoque en la coordinación de ayuda humanitaria y en casos de desastre. Este paso prevé la creación de un comando de la SEDENA (Ejército-Fuerza Aérea) diseñado para consolidar la coordinación de la Fuerza Aérea y del Ejército en sus operaciones humanitarias y en casos de desastre en todo México.

La Secretaría de Marina (SEMAR) de México crea el Comando para la Asistencia Humanitaria/de Ayuda para Desastres. Como se señaló anteriormente, la Armada de México tiene una estructura de comando separada del Ejército y la Fuerza Aérea. La Armada está bajo el mando del Secretario de Marina, que ocupa un cargo de nivel ministerial. En consecuencia, la Armada lleva a cabo la asistencia humanitaria y por separado las operaciones de socorro del Ejército y Fuerza Aérea. SEMAR no tiene un comando específico con la responsabilidad de coordinar la asistencia humanitaria de la Armada y las operaciones de socorro. Este paso contempla la creación de un comando dentro de SEMAR diseñado para consolidar la coordinación de toda la Marina y la Infantería de Marina de asistencia humanitaria y operaciones de socorro en todo México.

México Crea un Comando Conjunto de Ayuda Humanitaria y Casos de Desastre. Una vez que la SEDENA y la SEMAR hayan formado sus propios

comandos por separado, el siguiente paso sería la formación de un Comando Mexicano Conjunto de Ayuda Humanitaria y Casos de Desastre. Este comando estaría integrado por los comandos de la SEDENA y de la SEMAR y contaría con estructuras operativas, cuyos líderes, personal y fuerzas serían responsables de la coordinación de toda la ayuda humanitaria, ayuda en casos de desastre, y DSCA entregado por las Fuerzas Armadas Mexicanas. Una organización conjunta de esta naturaleza ayudaría a las fuerzas armadas mexicanas a orquestar las operaciones de las fuerzas del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como a la Marina y la Infantería de Marina. Esas operaciones conjuntas proveerían de experiencia y coordinación y del tipo de comando de fuerza conjunta que es común en Canadá y en Estados Unidos. La creación de tal fuerza conjunta sería un gran paso para México, colocando a México en posición de operar de manera consistente con la estructura de fuerzas conjuntas del Comando de Canadá y del USNORTHCOM.

Tanto el Comando de Canadá y el USNORTHCOM tienen un énfasis de misión significativo en la DSCA.¹⁸ Las fuerzas militares en Estados Unidos se involucran en los esfuerzos de ayuda por causa de desastres cuando la situación sobrepasa las capacidades de los funcionarios locales y del estado. Si México estableciera un Comando de Fuerza Conjunta AH/RD, los tres comandos podrían comenzar a desarrollar procedimientos operativos similares. Esta acción sentaría las bases para un paso subsecuente al permitir a los tres países trabajar de manera integrada en una crisis. Las tres naciones han trabajado juntas en esta área, pero se vieron obstaculizadas por la falta de procedimientos estándares de operación. Por ejemplo, la ayuda de las fuerzas armadas canadienses y mexicanas en las operaciones tras el huracán Katrina en 2005 fue simbólicamente muy importante. Sin embargo, la falta de procedimientos pre-coordinados en este esfuerzo multilateral engendró problemas con las leyes de Estados Unidos y requirió de certificaciones, de tal manera que la gran cantidad de comida y medicina que los militares mexicanos habían llevado consigo no se pudo dar a las víctimas.¹⁹

¹⁸ Por ejemplo, los comandantes del Comando de Canadá y del USNORTHCOM aprobaron un plan de asistencia civil en 2008 para proveer lineamientos para la ayuda militar –militar a las dependencias civiles en caso de desastres. El Comando NORAD, USNORTHCOM y Canadá han terminado mucho trabajo en la defensa de la patria y en la planeación y ejercitación de la seguridad para la patria a fin de mejorar interoperabilidad entre los estados mayores, mandos subordinados y más de 30 dependencias federales.

¹⁹ Discusiones con personal militar de EUA, México y Canadá, Washington DC., agosto, 2006.

Estados Unidos y México crean un Comando Binacional de Ayuda Humanitaria y Contra Desastres ubicado en México con un líder mexicano. Con la experiencia que México va a tener después de formar su Comando Mexicano Conjunto de Ayuda Humanitaria y para Casos de Desastre, puede existir una oportunidad útil para crear un Comando Binacional México-Estados Unidos de Ayuda Humanitaria y para casos de Desastre. Esta organización consolidaría la coordinación de la ayuda humanitaria y de las operaciones en caso de desastre para Estados Unidos y para México. Este significativo paso abarcaría la creación de procedimientos de operación, entrenamiento y coordinación de recursos disponibles para lidiar con la ayuda humanitaria y operaciones tras desastres en Estados Unidos y en México.

La ubicación de esta nueva organización binacional debe estar en México. El líder de esta organización también debe ser un mexicano. El establecimiento de tal organización demandará un gran proceso de socialización para que ambos países aprendan a trabajar juntos. El desarrollar procedimientos de operación estándares binacionales es muy difícil. El ubicar esta organización en México también permitiría a ambos países acostumbrarse a la dirección de estas actividades funcionales desde México. Por último, el tener un líder mexicano en esta organización proveería a México de gran prestigio, pero al mismo tiempo sería una gran responsabilidad de autoridad sobre México —lo cual serviría de gran experiencia para todos los involucrados en esta iniciativa.

México crea un Comando de Fuerza Conjunta (similar al Comando de Canadá y al USNORTHCOM). Para que Canadá, Estados Unidos y México trabajen juntos de manera efectiva, los países necesitan alcanzar cierto nivel de interoperabilidad. Canadá y Estados Unidos han trabajado juntos por más de 50 años en el NORAD así como en la OTAN, pero las fuerzas mexicanas se han enfocado en los retos internos y no se han comprometido en operaciones de coalición internacional, excepto para apoyar con ayuda humanitaria y en casos de desastre. Más aún, como ya se ha mencionado, las fuerzas armadas mexicanas no tienen una sola secretaría de defensa o una estructura de fuerza conjunta a través de la cual coordinar las acciones de los servicios conjuntos. En otras palabras, no existe un

sólo punto de contacto o de Estado Mayor Conjunto en México a través del cual se pueda coordinar; las acciones internacionales se deben coordinar por separado a través de la SEDENA y de la SEMAR.

Desde 1986, Estados Unidos ha tenido un sistema de comandos combatientes a través del cual un sólo comandante (sin importar su servicio) ha dirigido las fuerzas de tierra, mar y aire en un teatro en ultramar. De igual manera, el Comando de Canadá es responsable de desplegar fuerzas de tierra, aire y mar para operaciones en Canadá y en la Norteamérica continental, México y el hemisferio occidental. En contraste, los servicios armados mexicanos no operan rutinariamente como una fuerza conjunta, por lo que la coordinación operativa interservicios no es algo rutinario. La creación de este comando conjunto en México establecería la base para una comunicación entre todas las fuerzas militares de los tres países.

Canadá se une al Comando de Ayuda Humanitaria y Casos de Desastre ubicado en México. Este paso mejoraría las bases para una coordinación trinacional y apuntalaría el ámbito de trabajo entre las tres naciones en el importante sector de la ayuda humanitaria, respuesta a casos de desastre y administración tras una crisis.

México se une al NORAD. Como ya se mencionó, la inclusión de México al NORAD será importante y útil para avanzar en términos de cooperación trinacional siempre y cuando se logre esto en el tiempo adecuado. NORAD se adaptó con flexibilidad para analizar los escenarios cambiantes desde su creación en 1957, mientras garantiza el respeto por la soberanía de cada nación. Los pasos anteriormente descritos permitirían a México ganar experiencia en acciones internacionales con estructuras de fuerza conjunta en áreas funcionales menos controvertidas. Esta secuencia lleva a México a una estructura de comando trinacional y podría participar en actividades de seguridad y relacionadas con la defensa. En ese punto, México podría integrarse con confianza a una organización enfocada a retos de seguridad que son comunes para los tres países. México también contribuiría desde una perspectiva substancial. La inclusión de los civiles y militares mexicanos que trabajan con información de radares llenaría

huecos importantes en la Red de Datos de Vigilancia de NORAD, mejorando en gran manera las capacidades de vigilancia marítima y aérea de los tres países.²⁰

Más importante aún, este paso ayudaría a crear una visión estratégica común a través de los tres países norteamericanos.²¹ Dando tiempo suficiente para la entrada de México al NORAD, este comando trinacional podría hacerse cargo de tareas adicionales y misiones que ayudarían a construir un marco operativo común en una variedad de sectores relacionados con la defensa y la seguridad. Estas podrían incluir el apoyo a agencias que combaten el crimen transnacional, la protección de infraestructura crítica, pandemias, prevención y manejo de crisis, contra terrorismo, contra proliferación, así como seguridad cibernética.

Acciones propuestas en el sector de seguridad

Los siguientes pasos buscan construir sobre acciones del sector de seguridad cooperativa involucrando a la policía y a las fuerzas públicas de seguridad que ya existen entre Canadá, Estados Unidos y México. Existe un nivel de cooperación entre organizaciones de seguridad y policíacas en los tres países. Las acciones sugeridas en esta sección buscan institucionalizar y capitalizar sobre estos programas cooperativos. Las iniciativas más avanzadas se relacionan con la cooperación en lo referente a operaciones de seguridad en las fronteras, tales como las Fuerzas de Tarea de Seguridad Fronteriza (BEST, por sus siglas en inglés), y Equipos Fronterizos Integrados de Seguridad (IBET, por sus siglas en inglés).

Cooperación fronteriza trilateral: Equipos BEST. La Agencia de Aduanas e Inmigración de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en Inglés) se ha asociado con autoridades estadounidenses locales, estatales y federales, así como con las autoridades mexicanas y canadienses a fin de crear la iniciativa para las Fuerzas de Tarea de Seguridad Fronteriza. Desplegados en 22 puertos y en otras ubicaciones vitales a lo largo de las fronteras Canadá-Estados Unidos y Estados Unidos-México y en Estados Unidos

²⁰ Lawrence Spinetta, "Expanding North American Aerospace Defense," en *Air and Space Power Journal*, 3rd Qtr, 2005. en: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apj-s/2005/2tri05/spinettaeng.html>.

²¹ Carafano, et al., pg. 1.

y en México, los equipos multiagenciales buscan identificar, irrumpir y desmantelar a las organizaciones criminales que representan amenazas para la seguridad fronteriza. Estos equipos fueron formados para incrementar el intercambio de información y colaboración en ambos lados de la frontera. Incorporan a personal de: La Real Policía Montada de Canadá (RCMP, por sus siglas en inglés), la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés); la Agencia de Aduana e Inmigración (ICE, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, Protección Fronteriza y aduanas (CBP, por sus siglas en inglés), Agencia para la Aplicación de la Ley contra las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), el Buró Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés), la Guardia Costera de Estados Unidos (USCG, por sus siglas en inglés) y la Oficina del Procurador General; así como la del secretario de Seguridad Pública.²²

Aduanas de Canadá-Estados Unidos, Inmigración y Cooperación Fronteriza: El Programa IBET. Además de la cooperación con los equipos BEST, Canadá y Estados Unidos han establecido el programa bilateral IBET. Estos equipos están diseñados para mejorar la seguridad entre puntos designados de entrada a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos, mediante la identificación, investigación e interdicción de la actividad del crimen organizado y de personas, organizaciones y bienes que amenazan la seguridad nacional de uno o ambos países.²³ Los miembros de cinco agencias de seguridad de Canadá y de Estados Unidos conforman a los IBETS, incluyendo a: la RCMP, la CBSA, el CBP, ICE y la USCG. Estas asociaciones permiten a Canadá y a Estados Unidos trabajar juntos diariamente a fin de mejorar el intercambio de información la inteligencia necesaria para asegurar su frontera compartida, pero siempre respetando las leyes de cada país. Los requisitos internacionales estructurales así como los procedimientos necesarios para hacer posible esta iniciativa serán un modelo útil para la cooperación con México.

Estados Unidos-México establecen un programa IBET. Usando el modelo IBET Canadá-Estados Unidos, México y Estados Unidos construyen medidas de cooperación para coordinarse en conjunto y reforzar sus aduanas,

²² Para información adicional vea el sitio de ICE: <http://www.ice.gov/news/library/factsheets/best/html>.

²³ Para mayor información vea el sitio de la Real Policía Montada de Canadá: <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/index-eng.htm>.

su integración y sus operaciones fronterizas. Debido a las preocupaciones relacionadas con la evidencia de corrupción –en ambos lados de la frontera en esta área, el verificar al personal debe ser una prioridad para esta organización.

Crear equipos Estados Unidos-México Contra el Tráfico Ilícito (CITT, por sus siglas en inglés) para contrarrestar al crimen organizado. La DEA, la ATF, el FBI y sus contrapartes mexicanas a través de la SSP, ya cooperan contra el crimen organizado transnacional. Este paso busca un nivel de coordinación e integración de esfuerzos en la lucha contra el tráfico ilícito similar al de los equipos IBET en el área fronteriza. Un avance clave sería la iniciación de operaciones conjuntas rutinarias en ambos lados de la frontera, basados en intercambio de inteligencia. Tal coordinación se debe enfocar en la adquisición, intercambio y salvaguarda de la información de las fuerzas de seguridad y de la inteligencia que se ha desarrollado en ambos países. Como ya se dijo, la preocupación por la corrupción será una prioridad para esta organización. Revisiones y verificaciones periódicas, un monitoreo constante y un sistema de revisión interna para garantizar las responsabilidades del personal, serán elementos clave en la creación de una base de personas confiables que puedan operar en este ambiente altamente sensible. Tales medidas son requeridas para asegurar a los funcionarios de ambos lados de la frontera que se puede crear un grupo confiable de oficiales dedicados, quienes pueden, con eficacia, realizar operaciones contra el crimen organizado transnacional. El lograr esta tarea sería un inmenso incremento en la confianza hacia el establecimiento de fundamentos sólidos para una mayor cooperación de seguridad.

Canadá y Estados Unidos establecen un Centro Combinado de Entrenamiento para Fuerzas de Seguridad. El entrenamiento es una función vital en el desarrollo de un marco común de referencia entre los funcionarios de seguridad. La importancia de un entrenamiento integrado es evidente entre la variedad de agencias de seguridad de Estados Unidos, tales como el FBI, las entidades de seguridad locales y estatales que deben trabajar juntas en una gran variedad de asuntos. El contar con un Centro de Entrenamiento para las Fuerzas de Seguridad hace varias cosas. Primero, asegura que el entrenamiento recibido por los participantes

de ambos países sea consistente. De tal manera que todos aprendan las mismas leyes y requerimientos. Segundo, se reduce la resistencia para posibles operaciones combinadas en el futuro si los participantes de dos países se conocen unos a otros. Por último, el entrenar juntos como equipos binacionales en un ambiente de aprendizaje, hace que las operaciones combinadas a lo largo de la frontera, o en escenarios de seguridad binacional, sean menos peligrosos o problemáticos y se vuelvan más rutinarios. Debido a la fuerte cooperación que ya existe entre Canadá y Estados Unidos en el sector de seguridad, este paso para crear un centro de entrenamiento Canadá-Estados Unidos, es una opción que se construirá sobre éxitos pasados.

Estados Unidos-México crean una Organización Antidrogas Interagencial combinada a fin de coordinar los esfuerzos bilaterales para combatir al crimen organizado. Una vez que se logre el establecimiento de la cooperación mediante la implementación de operaciones combinadas rutinarias, el siguiente paso lógico sería institucionalizar esa coordinación a través de la creación de una organización interagencial integrada Estados Unidos-México. Las funciones de esta entidad interagencial e internacional serían servir como punto focal para la facilitación y coordinación de todos los esfuerzos de Estados Unidos y de México para combatir al tráfico ilegal de drogas y otros materiales.

México se une al Centro de Entrenamiento para Fuerzas de Seguridad Canadá-Estados Unidos. Con la construcción sobre las experiencias adquiridas, este paso espera que México se una y envíe a sus oficiales al nuevo Centro de Entrenamiento para Fuerzas de Seguridad Trilateral. Como ya se mencionó, el tener a funcionarios mexicanos entrenando con sus contrapartes de Canadá y de Estados Unidos, será un paso importante en la socialización del concepto de operaciones de seguridad trilateral, y el establecimiento de relaciones personales. Más aún, este centro puede ayudar a desarrollar las doctrinas, procesos y procedimientos de operación relacionados con la forma en que los tres países trabajarán juntos en funciones de seguridad combinada y en operaciones.

Canadá se une a la Organización Interagencial-Internacional Estados Unidos-México, que coordina las Aduanas Trilaterales, las Fronteras y los Asuntos de

Immigración. Canadá entra a la ya establecida organización Estados Unidos-México. La función de esta agencia trilateral sería coordinar y monitorear las funciones internacionales y las operaciones de los tres países en el área de las aduanas, inmigración y seguridad fronteriza.

Canadá se une al Centro Interagencial Contra el Crimen Organizado Estados Unidos-México. Canadá entra a esta organización ya establecida. La función de la agencia trilateral sería coordinar y monitorear las operaciones internacionales antidrogas de los tres países.

Canadá-Estados Unidos-México establecen una Organización Interagencial del Orden Público. En este punto, los tres países tienen experiencia suficiente trabajando juntos en áreas funcionales tales como aduanas, inmigración, seguridad fronteriza y operaciones combinadas destinadas a contrarrestar al crimen organizado y al tráfico ilícito. Además, el Centro Trilateral de Entrenamiento del Orden Público educa a funcionarios sobre estándares consistentes aplicables a los tres países norteamericanos. Para ese entonces, uno esperaría la existencia de un nivel suficiente de confianza entre el personal del orden público en Canadá, Estados Unidos y México a fin de permitir el establecimiento de una organización internacional e interagencial que coordine los aspectos internacionales de las funciones del orden público de los tres países.

Acciones propuestas que atraviesan la división del sector de defensa-seguridad

Esta sección sugiere pasos que no encajan bien en el sector de defensa ni en el de seguridad; pero se relacionan o tienen que ver con ambos. Estas medidas incluyen el establecimiento de centros de “fusión” de inteligencia y los tipos de organizaciones político militar que integran a ambas agencias civiles y a elementos militares. La integración de elementos de defensa y seguridad dentro de una estructura política militar ayudará a asegurar la coordinación y unidad de propósitos a fin de ejecutar una gran variedad de tareas entre todas las organizaciones y agencias involucradas.

Estados Unidos y México establecen un Centro de Fusión de Inteligencia para Contrarrestar al Crimen Organizado Transnacional. Este paso involucra la tarea esencial de alcanzar un análisis de amenazas comunes y el compartir la información e inteligencia. Ya ha habido esfuerzos en México para establecer un Centro de Coordinación de Operaciones de Inteligencia Regional en el estado de Tamaulipas, que ha considerado a un buen número de dependencias gubernamentales civiles así como a civiles del gobierno mexicano y a agencias militares. El siguiente paso lógico podría ser el establecimiento de un centro de fusión de inteligencia conjunto que obtenga información de todas las fuentes, luego analice y disemine esa inteligencia según sea útil y apropiado.

El intercambio de inteligencia es una de las tareas más importantes y sensibles que se pueden dar entre dos países. La inteligencia a tiempo y exacta puede aportar tremendos resultados contra los grupos criminales. Distintos países tienen distintas fortalezas en la obtención de inteligencia. Por ejemplo, Estados Unidos tiene grandes ventajas en la inteligencia obtenida a través de medios técnicos como los satélites u otros procesos. Por otro lado, México tiene un mayor conocimiento en términos de “inteligencia humana” en su propio territorio, reflejando sus ventajas al usar redes familiares, de amigos y de conocidos. Al combinar o “fusionar” la inteligencia que los dos países pueden obtener de sus servicios de inteligencia por separado y de las fuerzas de seguridad, esa información puede ser más efectiva que la inteligencia que las fuerzas de cualquiera de los países puedan adquirir por separado, en particular en el actual esfuerzo para combatir al crimen organizado transnacional.

Dado lo sensible de esta información, la corrupción debe ser abordada con eficacia. Al verse comprometida, la información de inteligencia importante se vuelve inútil. Allí yace la mayor preocupación con relación a la cooperación en el ámbito de la inteligencia. México ha tenido un alto perfil de instancias en las cuales las organizaciones criminales transnacionales usaron sus enormes riquezas para sobornar a la policía y a altos funcionarios.²⁴ Existe una gran preocupación entre el personal

²⁴ El caso clásico frecuentemente usado para resaltar la corrupción entre los altos funcionarios de México se relaciona con el arresto en 1997, del General Jesús Gutiérrez Rebollo, exzar antidrogas de México, quien fue relevado del puesto por sus vínculos y participación con los narcotraficantes.

del orden público de Estados Unidos con respecto a la posibilidad de corrupción entre las personas con las que trabajan en el intercambio y transferencia de inteligencia. Con la sofisticada naturaleza de las operaciones de las Organizaciones Criminales Transnacionales, tan sólo pequeñas partes de inteligencia que pasen a estas organizaciones podrían afectar grandemente a las operaciones del orden público. Por ejemplo, las organizaciones criminales transnacionales pueden diseñar sistemas de alertas inteligentes para permitirles cambiar sus actividades a fin de evitar estar donde quiera que vayan las fuerzas de seguridad y policíacas.

Por esa razón, el analizar al personal de seguridad debe ser una prioridad absoluta para garantizar la confianza del personal de ambos países y evitar la posibilidad de aquellos que trabajan encubiertos para las TCO se involucren. A todo el personal involucrado se le deben aplicar interrogatorios rutinarios con detectores de mentiras. Aún más, el personal de las fuerzas de seguridad debe recibir un salario razonable a fin de evitar las posibilidades de que estos individuos sean motivados a aceptar sobornos simplemente para mantener mejor a sus familias.

Canadá se une al Centro de Fusión de Inteligencia de Estados Unidos-México. La entrada de Canadá al Centro de Fusión de Inteligencia de Estados Unidos-México no debe suponer una transición difícil. Considerando la actual colaboración de inteligencia entre Canadá y el NORAD y el USNORTHCOM, los procedimientos de intercambio de información e inteligencia ya están bien establecidos. Por lo tanto, Canadá sólo tendrá que acostumbrarse a trabajar con los procedimientos y requisitos creados por Estados Unidos y México en el Centro de Fusión Bilateral.

Canadá, Estados Unidos y México crean una Organización de Alianza de Seguridad de América del Norte. Este último paso es la culminación que debe permitir el establecimiento de un perímetro de seguridad de norteamérica. Esta organización será un cuerpo de coordinación que vigile todos los aspectos de seguridad y defensa de la relación entre los tres países. Esto incluiría a todos los militares así como a agencias civiles. Aunque cada país controlaría a sus propios militares, esta alianza funcionaría de manera similar a la OTAN. Habría un liderazgo civil que regiría

sobre todas las actividades de defensa y seguridad que involucran los aspectos operacionales de actividades internacionales de los tres países (diagrama 6).

Comentarios Finales

Claramente, la ruta para lograr el objetivo de un perímetro de seguridad de América del Norte sería un gran reto y exigiría arreglos a largo plazo sobre una gran gama de asuntos políticos en Canadá, Estados Unidos y México. La ruta que ofrecimos hacia este perímetro de seguridad y que resumimos en el diagrama 6 es heurística y exploratoria en su naturaleza. De hecho ningún otro trabajo ha delineado una ruta específica, paso a paso, diseñada para adquirir la confianza, las capacidades operativas y la experiencia necesaria para establecer una institución de seguridad tri-nacional norteamericana. Existen algunos pasos controversiales listados (algunos de ellos podrían incluso ser considerados ofensivos). Esperamos que los lectores quieran debatir la utilidad de los puntos presentados, así como la posibilidad de otros pasos no discutidos aquí. El autor dará la bienvenida y alentaría esa discusión.

Quizás una discusión aún mayor tendría que ver con la pregunta de si un perímetro para América del Norte sería realista y factible. Un obstáculo significativo hacia el establecimiento de un perímetro es la creencia de que las medidas técnicas, políticas y operativas necesarias para alcanzar este objetivo, son simplemente muy difíciles de superar. Sin embargo, como ya probó la creación del NORAD, tales asperezas se pueden suavizar. Por esa razón, la historia del NORAD es tan importante. Hoy, damos por hecho que Estados Unidos y Canadá desarrollaron procedimientos respetuosos sobre las prerrogativas de cada nación, y se lograron operaciones efectivas que involucran a la seguridad y a las tareas de defensa de ambas naciones. Sin embargo, antes del establecimiento del NORAD, los acuerdos binacionales necesarios para aprobar esas tareas eran considerados muy difíciles e insostenibles. NORAD, formada durante la Guerra Fría, tenía como objetivo interceptar aeronaves con armas nucleares. Estados Unidos temía que Canadá no se empeñara para movilizarse en caso de una crisis, lo cual ocasionaría que Estados Unidos lle-

vara toda la carga de un ataque nuclear mientras Canadá evitaba daños. Para enfocarse a estas preocupaciones, los dos países implementaron procedimientos otorgando al Comandante de Estados Unidos y Segundo Comandante canadiense del NORAD, control operativo sobre fuerzas asignadas al comando de ambos países. El comando también sigue planes de defensa establecidos por ambos gobiernos. Todos los otros aspectos del comando de fuerzas nacionales caen en los componentes nacionales. En suma, Canadá y Estados Unidos superaron los obstáculos políticos y desarrollaron los procedimientos y protocolos necesarios para que el NORAD operara con efectividad.

Las preocupaciones actuales sobre soberanía han causado menores expectativas hacia una integración trilateral de seguridad nacional y prerrogativas de defensa. Sin embargo, las consideraciones políticas pueden cambiar rápidamente en respuesta a las condiciones de amenazas. La tragedia del 11 de Septiembre de 2001 cambió dramáticamente nuestro enfoque y percepción sobre nuestros retos de seguridad más importantes y las acciones que debíamos tomar para responder.

Tras estos horribles acontecimientos, las tres naciones reconocieron que un ataque sobre una nación afectaría la seguridad, economía y bienestar de los tres países de América del Norte.²⁵ Creemos en un ambiente de amenaza dinámico; y nuestras culturas, economías y estilos de vida están interrelacionados. No podemos decir cuándo se dará otro ataque que podría, una vez más, cambiar nuestras perspectivas de amenaza y correspondientemente, el deseo de nuestros países para adaptar las políticas que ahora sirven como barreras para alcanzar un perímetro de seguridad para América del Norte. Si así fuera, podríamos darnos cuenta de que es necesario estar más sincronizados e integrados en los sectores de seguridad y defensa en América del Norte. Claramente, los arreglos de seguridad más exitosos han sido aquellos formados por percepciones compartidas de amenazas inminentes.²⁶ En ese respecto, el autor espera que la presentación de esta ruta nacional pueda estimular el diálogo relacionado con la posibilidad de un proceso que un día, podría hacer que el perímetro de seguridad de América del Norte se vuelva una realidad.

²⁵ Institute for National Strategic Studies, *Global Strategic Assessment*, National Defense University, Washington, DC., 2009, p. 349.

²⁶ Kilroy, p. 10.

Consideraciones metodológicas sobre seguridad y defensa en América del Norte

Javier Oliva Posada

Universidad Nacional Autónoma de México

La macro región geopolítica de América del Norte ha observado sustanciales transformaciones tanto en lo que corresponde a su papel en el contexto mundial como en las responsabilidades específicas, respecto de la salvaguarda de la estabilidad y seguridad en el hemisferio que corresponde al Continente Americano.

Además de la muy sabida y rica diversidad cultural, los desafíos han implicado a su vez ajustes a las visiones tradicionales heredadas de la Guerra Fría y con ello, un sentido y tareas del estado, que ahora en el inicio de la segunda década del siglo XXI, marcan una distinción de fondo en cuanto al enfoque de los agentes que pudieran afectar la convivencia pacífica y los objetivos comunes en el mosaico de naciones del propio continente. Las añejas disputas ideológicas han sido sustituidas por los directos y específicos intereses de cada estado.

Establecer fechas o acontecimientos, sin duda contribuye a marcar “un antes y un después” en ese complejo marco, que sumado a la intensidad de los movimientos sociales, demanda una reflexión serena a la vez que precisa, para atender y orientar las siguientes etapas en la funcionalidad institucional y sentido social del Estado, tanto en Latinoamérica como en Canadá y Estados Unidos.

Este es un primer elemento a considerar. La clara diferenciación en cuanto a la trayectoria de cada uno de los conceptos de defensa y seguridad de los países que integramos América del Norte (teniendo en perspectiva cada caso latinoamericano) y que deben ser considerados a la inversa de lo que hasta ahora se ha intentado: esto es, que en vez de procurar su homogeneización, mejor se articule a partir de las trayectorias determinadas, los puntos de concordancia y a partir de allí, construir las estrategias de cooperación. Las convergencias naturales en cuanto a la agenda

continental, permitirán consolidar visiones complementarias en apego y respeto a las soberanías.

Así, en el tema central de la formación de la doctrina militar en Estados Unidos, en Canadá y en México, se atiende a un concepto específico fincado en la historia. Por ejemplo, la conquista del oeste, la extensión del dominio de las trece colonias originales fue financiada por compañías privadas. El entonces Ejército de Estados Unidos recibió los recursos apropiados para asegurar la expansión. En el caso anterior, estamos ante un soldado de conquista. Para profundizar, respecto de las características en la doctrina militar, en lo que corresponde al caso de México, debe precisarse que la misión del soldado y del marino, se enfoca a la defensa y la seguridad interior. De esa forma, la relación con la sociedad es un contacto de convivencia. Son acepciones relacionadas de forma directa con la geopolítica, los intereses del estado y por fin, con la correspondencia a la historia mismas de cada fuerza armada.

Este punto es un elemento sustancial de diferencia por lo que corresponde a un soldado de ocupación, a un ejército de conquista, porque habrá de contar por lo tanto, con un adoctrinamiento, adiestramiento y armamento que atienda a esas misiones de carácter externo, es decir, fuera de sus fronteras y geografía nacional.

Por otra parte, la intensa e histórica relación militar entre Estados Unidos y Canadá, se encuentra sellada, en buen momento, desde su intensa participación en la fundación y actividades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Comparten por tanto, una clara convergencia en cuanto a esas características esenciales y fundamentales de sus ejércitos.

La interacción de las fuerzas armadas con la sociedad es otro de los elementos distintivos de nuestros países y de cualquier nación latinoamericana. La caída de las dictaduras en África del Norte durante 2011, iniciaron justo o bien cuando el ejército se negó a actuar contra la población o cuando luego de la represión abierta, la crisis política y social se precipitó. En los dos casos, el resultado sería el mismo en cuanto a la necesidad de la indispensable legitimidad del gobierno en cuestión y por supuesto, la aprobación social a las propias fuerzas armadas.

Para apuntar hacia nuevos escenarios de entendimiento, es fundamental tratar de ampliar las bases de confianza y cooperación en los te-

mas de mayor sensibilidad para cada nación: migración indocumentada, delincuencia organizada (en su variable de narcotráfico), intercambio de información sensible respecto de actividades adyacentes al terrorismo, actividades de rescate ante situaciones de desastres naturales, entre los más destacados.

Consideraciones sobre la gobernabilidad y la acción social

En el inicio de la segunda década del siglo XXI se vive un evidente repunte del papel del estado y de su capacidad para generar condiciones de justicia social. A partir de la crisis financiera, bursátil, crediticia y en general de los sistemas de especulación, la entrada en acción del gobierno de Estados Unidos demostró lo necesario que es la participación de los programas sociales y de atención a los desequilibrios propiciados por la voracidad del capital especulativo e incluso, de la regulación prioritaria de esos mercados especulativos.

Ese doble parámetro de sociedad organizada y de estado interventor, sumado a las conducciones en los procesos políticos, personalizados en varios casos latinoamericanos, demuestra que la formulación de vías no convencionales (de democracia participativa y de delegación de la representación) en la legitimación y gobernabilidad, exigen diseño de futuro y no un sometimiento a la seducción del presente: popularidad sobre eficacia gubernamental; búsqueda incesante en los espacios en los medios de comunicación; los siguientes procesos electorales; y por fin, la supremacía de la imagen sobre el mensaje y el lenguaje.

El sentido de responsabilidad ciudadana inscribe un factor determinante en los procesos de participación, en tanto la consolidación de esa responsabilidad no encuentra procesos de formación sistemáticos ni prioritarios en el diseño institucional. Es aquí donde el papel, compromiso y consistencia de las élites se torna determinante para desarrollar una ruta de navegación, en cuanto al reforzamiento de la vida en común, incluso aún antes de hablar de democracia y participación. Se trata del antecedente en las relaciones sociedad-gobierno.

Reconocer cuáles son –y para qué sirven– los incentivos para generar ciudadanía y participación, son los elementos que permiten responder a

las necesidades, a su vez, de las élites dirigentes en cuanto a sus compromisos para la transformación o formulación de escenarios de convivencia y articulación de procesos de decisión más eficientes y sobre todo, oportunos. Osvaldo Hurtado señala al respecto: si los ciudadanos, con diversos grados de responsabilidad, son los principales actores de la sociedad democrática, es necesario estudiar los problemas de carácter cultural que afectan el desarrollo de la democracia en América Latina.¹

Las consideraciones respecto de la gobernabilidad como acuerdo entre grupos y élites, en tanto responde a acercamientos entre los intereses en riesgo, tienden a excluir las condiciones de vida de la población como objeto fundamental de cualquier gobierno. Por tanto, los que se consideran nuevos actores no requieren, como las mismas élites, de un reconocimiento “institucional” para su accionar y ejercer presión para satisfacer sus demandas.

De allí, se explica que alcanzar la estabilidad se vuelve un objetivo en vez de ser un principio para la acción de gobierno. Esto es, lo que debiera ser incorporado al análisis y diseño de políticas como una condición existente, se convierte en un fin primario, lo que distorsiona por ejemplo, los criterios de recaudación fiscal, la aplicación de programas sociales y por tanto, de las condiciones para la competencia político-electoral. Este aspecto es crucial para la comprensión de las agendas que en Latinoamérica se enfocan a mitigar las protestas y malestar inmediato, en vez de orientar las prioridades a problemas estructurales.

La legitimidad, como instrumento generador de estabilización, en todo caso y para ampliar su capacidad de influencia conceptual-discursiva, requiere considerar los factores básicos en la promoción de conciencia, responsabilidad y participación del ciudadano (organizado o no).

En Latinoamérica y en México, la definición de identidad se da a partir de la “defensa”. Sean los valores culturales, históricos, la distinción y no la convergencia, prepara un discurso y argumentación de las estructuras de gobierno, en general, poco dispuestas al reconocimiento de que hay otros intereses además de los que ese gobierno encarna y promueve.

La definición de la seguridad pública y las capacidades del Estado para asegurar la gestión del gobierno en la administración eficiente, imparcial y oportuna de la ley, genera certeza y confianza en el ciudadano.

¹ PNUD, 2004, p. 297.

Las presiones sobre el sistema político en su conjunto y en particular, en las estructuras y subsistemas económico y de política social, procedentes de la insatisfacción del ciudadano, no podrán ser respondidas si persiste la visión de que lo institucional y las prioridades gubernamentales preceden a la “inmadurez” de las exigencias colectivas.

Para el caso específico de la seguridad pública, los atentados del 11 de Septiembre del 2001, son los que marcan una nueva era de la temática en cuanto a la relación de satisfacción y confianza del ciudadano en las responsabilidades del gobierno y de forma reciente, también en relación con la democracia y sus formas de organización. La seguridad pública pasó de ser un área de atención importante a prioritaria y la administración de la justicia, de importante a vital para la permanencia y viabilidad del estado mismo.

A cada sociedad y sus relaciones para con el estado, le corresponde un perfil y funcionamiento específico de las fuerzas armadas y de manera analógica, se atiende a un concepto y contenidos de defensa y seguridad nacionales. Las atribuciones de las fuerzas armadas en las respectivas constituciones y leyes de los tres países de América del Norte, a pesar de las evidentes diferencias, pueden y tienen convergencias a partir de los escenarios procedentes de las sociedades que representan y defienden.

Nuevos desafíos para el Estado. La posición de la OTAN y de la IX Conferencia de Ministros y Secretarios de Defensa de Las Américas (CMDA)

En su reunión del 20 de noviembre de 2010 en Lisboa, y luego de que desde 1999 no había habido ajuste alguno a la doctrina militar ni adecuación de fondo a sus estructuras de mando y despliegue, la OTAN planteó una renovada agenda ante la cual los países integrantes deberán en el futuro, responder de forma solidaria, si alguno de estos nuevos “actores difusos” atentan contra alguno de sus integrantes, tal y como ha quedado demostrado con la guerra en Afganistán, que a la fecha de aquella reunión, estaba por cumplir los diez años.

La lista de los nuevos desafíos, producto de las deliberaciones, son: los ataques y asaltos a los sistemas informáticos de almacenamiento, con-

servación y funcionamiento de la red, los ciberataques. El crimen organizado; el tráfico de personas; el tráfico de drogas; el tráfico de armas; y la protección de rutas energéticas.

Por su parte en la IX CMDA, reunión realizada en Santa Cruz, Bolivia, los retos planteados fueron los desastres naturales, pandemias, combate al crimen organizado de forma integral y combate al terrorismo. Esta reunión se celebró tan sólo cinco días después de la referida de la OTAN.

Como se puede observar, hay una importante coincidencia entre los planteamientos que se refieren en general a la criminalidad como un desafío, que ahora no sólo va en contra de gobiernos específicos, sino que además ese desafío es capaz de desestabilizar estados y regiones enteras. De tal forma, que uno de los preceptos y basamentos del estado, que es brindar seguridad personal, patrimonial y una administración imparcial y oportuna de ley y la justicia, puede convertirse en uno de los puntos más sensibles para la explicación del por qué y para qué del mismo estado. No responder de forma eficaz deslegitima a la autoridad a la vez que debilita la confianza en el futuro.

Por lo que corresponde a la relación en América del Norte, como se deduce, hay una convergencia geopolítica singular. Dos naciones que forman parte de la OTAN y que a la vez, integran la comunidad del continente americano. La frontera con México y el compartir un amplio espacio geográfico, marítimo, aéreo y las respectivas poblaciones, señala una peculiaridad, en donde México desempeña un papel clave como puente de comunicación y “traductor” de la interlocución a partir de reconocer intereses específicos.

Precisiones temáticas

La coordinación entre las tres naciones debe darse en el cauce institucional, basado en la confianza, a partir de reconocer y aceptar las distinciones históricas y geográficas. La tendencia a leer en clave local los acontecimientos internos, no ha sido un buen método de comprensión hasta el momento. El acercamiento implica la aceptación de la diversidad, la dignidad entre las naciones y el trato justo entre sociedades e instituciones.

Los acuerdos internacionales derivados de ese enfoque reclaman corresponsabilidad y un trato entre naciones que comparten problemas y oportunidades. Si se desplazan las imposiciones, los condicionamientos (la hasta ahora estéril Iniciativa Mérida), será posible establecer mejoras sustanciales en cuanto a la articulación de medidas para hacerle frente a los desafíos, amenazas y riegos del siglo XXI.

De allí que la única y afortunada solución sea el trabajo coordinado y de cooperación entre las tres naciones, con el recíproco reconocimiento a nuestra naturaleza, pues la política de defensa nacional de México así como la concepción propia de seguridad interior, se refiere a la prioridad que representa “lo social”. Desde la migración hasta el crimen organizado, como se observa, son elementos que si bien existían, han incrementado su capacidad de injerencia y afectación negativa tanto en el interior de nuestras naciones como en el ámbito de lo militar.

La característica histórica de servicio social de las fuerzas armadas en su relación con la sociedad, sea como sistema de vida o en apoyo en tareas de rescate, denota un elemento respecto de las prioridades del Estado. Para defender a la nación, a la patria y al pueblo, hay que contar con soldados de tierra, mar y aire, respetados y valorados por su sociedad. La plena convergencia entre México, Estados Unidos y Canadá en ese fundamental aspecto, es la mejor plataforma para la nueva etapa de entendimiento.

Es indiscutible que las fronteras ocasionan que se compartan agendas y por tanto responsabilidades. Ahora bien, en un continente en donde nítidamente se observa la convivencia de dos culturas y bloques de intereses, resalta la posibilidad de un entendimiento más que de tendencias hegemónicas. Si se consideran los resultados del Censo 2010 en Estados Unidos, respecto a la presencia de hispanos y sobre todo de mexicanos (31.8 millones de habitantes), se puede comprender que las propensiones de entendimiento no sólo van del sur hacia el norte, sino también en sentido contrario.

Ante esa realidad, la complementación y la obligación a la que conduce la determinación geográfica, propicia que desde la perspectiva académica se perfilen nuevos espacios de reflexión y por tanto de entendimiento. La visión predominante en la ciencia política en Estados Unidos que profesa “modelizar” la política y la sociedad, desde la perspectiva de

las dinámicas en Latinoamérica, empezando por México, impiden el acceso a lo específico de la creación de estructuras administrativas, leyes y hasta costumbres, por ejemplo, desde la metodología predominante de la *rational choice*. Primero, por la separación entre lo que sucede y el ambiente de “lo que sucede”, es decir, que se sustituye el análisis social por las *tendencias* de lo social anulándose lo específico de los casos. Segundo, al seguir por ese camino, al momento de intentar acercar realidades diferentes, se parte de supuestos conclusivos de acontecimientos reducidos a lo inmediato, a la coyuntura. Tercero, y como conclusión evidente, los efectos, como se observará, no corresponden ni acercan a la comprensión de los casos a comparar.

En materia de defensa y seguridad nacionales, incluso la percepción misma de la “seguridad nacional” tanto en su creación en Estados Unidos y su aplicación en México, demuestra la disparidad de los criterios respecto de una misma preocupación: la solidez y capacidad de conducción en los asuntos de la nación bajo la responsabilidad del estado. Lo mismo aplica para el caso de Canadá, en donde su condición de integrante de la Commonwealth y su papel estratégico para el continente, desde los primeros combates de la Segunda Guerra Mundial a la fecha, muestran acentos específicos correspondientes a su naturaleza social e histórica.

Dar un paso más en el intercambio de académicos, funcionarios civiles e integrantes de las fuerzas armadas, facilitaría esa comprensión en la diversidad. Una estructura permanente con sede bianual, en donde cada uno de los tres países permita y fomente los estudios y análisis de temáticas comunes permitiría un contacto más regular.

Es innegable la tendencia a la formación de bloques geo-regionales y la preeminencia de alguna potencia de la zona. Escribí preeminencia, no hegemonía ni dominación. De no apuntar los esfuerzos en el sentido de la complementariedad y en el mejor de los casos, de la cooperación entre los tres países, seguirá persistiendo la tendencia a las relaciones que sólo están aceptadas cuando hay momentos de crisis económicas, elecciones (con la migración como tema central), cataclismos, desastres climatológicos o atentados. Y todas estas expresiones, que pueden generar desestabilizaciones serias, alcanzarían a ser mitigadas, si existiera ese reconocimiento de lo específico y la aceptación de la geografía compartida.

Las perspectivas académicas sobre seguridad y defensa en América del Norte son a su vez, las condiciones para guiar propuestas analizadas y no irrupciones y en el peor de los casos, ocurrencias, que atienden a una visión fragmentada de la dinámica internacional, de las sociedades y de las naciones que integramos la compleja América del Norte.

América del Norte: ¿cooperación o conflicto?

María Cristina Rosas*

Universidad Nacional Autónoma de México

Es frecuente asumir que los procesos de regionalización, como los que han vivido, aunque con características diferenciadas, los países que hoy forman parte de la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), constituyen un reconocimiento de que la mejor manera de solventar los conflictos imperantes, es a través de la cooperación. El caso de Europa Occidental es muy ilustrativo: las rivalidades entre los países de ese continente desencadenaron dos guerras mundiales que, a final de cuentas, despojaron de poder e influencia a esa región en el planeta, situación que capitalizaron Estados Unidos, y en menor medida, la Unión Soviética a partir de 1945. Así, haber dejado de ser el ombligo del mundo, potenció la cooperación y eventual integración de los países europeos, a fin de contar con voz y voto en las relaciones internacionales de la posguerra. ¿Significa lo anterior que sólo tras una traumática experiencia –como las dos guerras mundiales–, es posible que los países de una región determinada valoren el significado de la cooperación? Y más importante: ¿es posible derivar de esa cooperación agendas afines para hacer frente a los desafíos que se presentan?

En América del Norte no existe una agenda común. Lo que hay son agendas bilaterales –México-Estados Unidos; México-Canadá; Canadá-Estados Unidos– que subsisten ante la fallida trilateralidad. Esto no significa en modo alguno que no pueda surgir una agenda trilateral, como tampoco que esta no deba existir. Es verdad que siendo Estados Unidos un país con intereses globales y hegemónicos, encuentra poca empatía en diversos temas de política exterior, comercial, de seguridad y otros, con México –país en desarrollo– y/o Canadá, potencia media.

* Preside el Centro de Análisis sobre la Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme AC.

Así, cuando se le compara con el proceso de integración que se produce en Europa, que es una construcción intelectual y política que edificaron después de la Segunda Guerra sobre todo los líderes de Francia y la entonces República Federal Alemana –a la que se han venido agregando un mayor número de países–, en América del Norte pareciera como si se viviera el proceso inverso: la idea de concretar una Comunidad de América del Norte, se ha truncado, víctima de la fragmentación y sobre todo, de la bilateralidad.

Una vez que el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994, se pensaba que cuando transcurrieran los tres lustros para los que estaba pactado, estarían sentadas las bases para articular una unión aduanera,¹ o mejor aún, un mercado común.² Asimismo, se confiaba en que generaría ciertas sinergias que irían más allá del terreno comercial y el de las inversiones, para dar paso a una mayor concertación política en temas afines y de interés común. En la práctica, sin embargo, nada de esto ha ocurrido, lo que aborta la posibilidad de enfrentar desafíos tan apremiantes e importantes para los tres socios norteamericanos como la crisis financiera internacional, o bien, el combate del crimen organizado, en particular, la lucha contra el tráfico de estupefacientes.

¿Qué tan importante es América del Norte para los tres países?

La relación norteamericana claramente es una prioridad para cada uno de los socios del TLCAN, aunque con matices evidentes. Existen tres eslabo-

¹ La unión aduanera supondría que los tres países norteamericanos crearían un arancel externo común para el comercio con terceros, aunque para ello sería necesario coordinar más estrechamente las políticas macroeconómicas de México, Estados Unidos y Canadá.

² La concreción de un mercado común tiene una complejidad mayor a la de la unión aduanera, dado que además de la creación del arancel externo común, buscaría liberalizar los flujos de los factores de la producción entre los tres países, destacando la mano de obra y las inversiones. Considerando las tendencias anti-inmigrantes que prevalecen en Estados Unidos, parece lejana la posibilidad de concretar un acuerdo migratorio amplio. Sin embargo, existe una exitosa experiencia con Canadá en la materia a través del programa de trabajadores agrícolas temporales, en vigor desde los años 1970 y que podría ser en cierto momento una posibilidad que podría ampliarse a profesiones y actividades específicas, tal y como se tiene contemplado en el TLCAN al igual que en los acuerdos de la Ronda de Uruguay del extinto Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el rubro de los servicios profesionales. Sin embargo, es importante recordar que a partir del 13 de julio de 2009, Canadá impuso a ciudadanos mexicanos y de la República Checa el requerimiento de visas, lo que ha tenido profundas repercusiones en el nivel de diálogo alcanzado por ambos países hasta ese momento. Ver María Cristina Rosas, "Mexicanos ¿bienvenidos a Canadá?", en *Etcétera*, 16 de julio 2009. Disponible en <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=734>.

nes, esto es, tres duetos diferenciados y un trío muy descompuesto. En ese marco, el eslabón más débil parece ser el que emana de la relación entre México y Canadá, dado que para cada uno de esos países, la relación con Estados Unidos es fundamental, y se entiende que, después de la Unión Americana, cualquier otro estado o región son secundarios en todos los ámbitos posibles para mexicanos y canadienses.

Lo anterior es evidente en terrenos como el comercial, donde existe una agenda bilateral entre México y Estados Unidos, otra entre Canadá y Estados Unidos y otra más entre México y Canadá. Para Estados Unidos, Canadá es su mayor socio comercial, responsable del 16.5% de su comercio exterior con el mundo. En segundo lugar figura la República Popular China, país que no tiene suscritos tratados comerciales con los estadounidenses y que le representa 14.3% de su comercio. México se ubica en el tercer lugar, con 12.3% de los intercambios globales de la Unión Americana en 2010.³

Por otra parte, el comercio entre México y Canadá creció solamente en un 0.5% en los pasados 17 años.⁴ Así, representa sólo cuatro de cada 100 dólares que fluyen por importaciones o exportaciones entre los tres socios del TLCAN. En este sentido, Estados Unidos es el corazón comercial de América del Norte, lo que parece condenar a la periferia a las relaciones entre México y Canadá.

Algo parecido ocurre en el terreno de la seguridad, ámbito donde es todavía más visible la bilateralidad en la trilateralidad. Así, Estados Unidos y Canadá son aliados tanto en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como en el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD).⁵ Al respecto, el célebre teórico estadounidense William T. R. Fox, señalaba, en los tiempos de la guerra fría algo que sigue siendo válido al día de hoy hablando de la estrecha vinculación imperante entre Estados Unidos y Canadá para fines de defensa y seguridad:

³ En términos de las exportaciones a Estados Unidos, Canadá se ubica en primer lugar con 19.5%, en tanto México ocupa un distante 12.8%. Por cuanto hace a las importaciones, los chinos son el mayor adquirente de productos estadounidenses, equivalentes al 19.1%, seguidos por los canadienses, con 14.5% y en tercer lugar por México, con 12% en 2010 (U. S. Census Bureau, 11 de febrero 2011).

⁴ González, Susana, "Crece comercio México-Canadá sólo 0.5% en 17 años", en *La Jornada*. México, 13 de junio 2011.

⁵ Tras los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, el NORAD fue incorporado al nuevo Comando Norte de Estados Unidos (NORTHCOM).

Nadie, sino Estados Unidos y Canadá, ni siquiera una potencia media como México ha estado tan activa en los principales escenarios de la competencia este-oeste, al menos desde la Segunda Guerra Mundial. La norteamérica geopolítica, es de dos. La norteamérica geopolítica es un continente aparte. Tres océanos –el Atlántico, el Pacífico y el Ártico– la separan de la gran masa de tierra que Sir Halford Mackinder, el padre de la geopolítica británica, llamó la “isla mundial”.⁶

En contraste, el arreglo en materia de seguridad más prominente en el que coincidieron México y Estados Unidos, al menos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), creado en 1947, e integrado por 28 países del continente americano. México, sin embargo, siempre le prodigó cierto recelo al TIAR a lo largo de la Guerra Fría, por lo que al concluir esta, estaban sentadas las bases para que el país denunciara el tratado y se retirara de la institución. Como se recordará, unos cuántos días antes de que se produjeran los ataques terroristas contra Estados Unidos, el entonces presidente de México, Vicente Fox, realizó una gira de trabajo en aquel país, incluyendo una visita a la sede a la Organización de los Estados Americanos (OEA) en que anunció el retiro de México del TIAR. Los argumentos presentados por el mandatario mexicano incluyeron la caracterización del TIAR como un tratado fuera de lugar que:

...no sólo representa hoy un caso grave de obsolescencia e inutilidad, sino que ha impedido en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del hemisferio.⁷

El proceso para completar el retiro de México del TIAR tomó dos años, pero, una vez que acontecieron los lamentables sucesos del 11 de Septiembre, Brasil invocó las disposiciones de defensa colectiva del tratado, lo que hizo ver a México muy distante de las preocupaciones en materia de seguridad de Estados Unidos, aun cuando ciertamente la administración de

⁶ Como se recordará, William T. R. Fox fue el teórico que acuñó el concepto de *superpotencia* en un libro que data de 1944 y en el que considera como superpotencias a Estados Unidos, la Unión Soviética y la Gran Bretaña. Ver William T. R. Fox. *A Continent Apart: The United States and Canada in World Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

⁷ Fox Quesada, Vicente, *Discurso pronunciado en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos*, México, Presidencia de la República, 7 de septiembre de 2001.

Fox no podía haber adivinado que días después de su discurso en la sede de la OEA, Estados Unidos sería victimado en su propio territorio.

Cuando el presidente Fox anunció el retiro de México del TIAR, se comprometió a trabajar en el diseño de una nueva arquitectura de seguridad para el continente, adecuada a las necesidades actuales. Si bien la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA que tuvo lugar en 2003 en la ciudad de México, se puede interpretar al menos parcialmente como una contribución del gobierno de Fox a la visualización de esa nueva arquitectura, lo cierto es que a la fecha el país está al margen de prácticamente todos los arreglos en materia de seguridad que subsisten en el continente, incluyendo los de los caribeños, los de los centroamericanos, y por supuesto, del Consejo de Defensa Sudamericano.

De ahí que subsistan numerosas voces que señalan la importancia de que México sea integrado al NORAD⁸, con el argumento de que, de esa manera, podría combatir de mejor forma el crimen organizado. Sin embargo, el sentir de al menos una parte de las autoridades mexicanas es que una participación en dicha institución constituiría la aceptación a ser una especie de “socio marginal”, considerando que el NORAD nació en 1957 y tiene una larga historia de cooperación entre Estados Unidos y Canadá, países que, por cierto, poseen ciertas simetrías políticas, culturales e ideológicas que ciertamente los hermanan.

En cualquier caso, ni por la vía comercial, ni por la de la seguridad se ha logrado tejer una red de intereses y aspiraciones comunes entre los tres países norteamericanos, aun cuando existe el reconocimiento de que es necesario cerrar filas ante una gama de preocupaciones compartidas.

¿Cómo es entonces la agenda de seguridad en América del Norte?

Tras el 11 de Septiembre de 2001, la administración de George W. Bush enfatizó de manera significativa una agenda de seguridad de corte militarista y acuñada en función de la amenaza terrorista, por encima de cualquier otra consideración, lo que ha tenido consecuencias directas tanto para México como para Canadá.

⁸ Carafano, James, “Let Mexico Join NORAD”, en *The Washington Examiner*, 12 de julio de 2009. Disponible en <http://washingtonexaminer.com/node/141461>.

Así, en abril de 2002, el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld y el titular del Estado Mayor Conjunto, el general Richard Meyers, anunciaron que el Plan del Comando Unificado Americano (UCP) se actualizaría para incluir un nuevo comando regional, el Comando Norte de Estados Unidos (NORTHCOM, por sus siglas en inglés). El área de responsabilidad del NORTHCOM incluye las vías de acceso aéreo, terrestre y marítimo de la región norteamericana y abarca al Estados Unidos continental, Alaska, Canadá, México y los mares adyacentes hasta aproximadamente 500 millas náuticas. También incluye el Golfo de México y los estrechos de la Florida. Es importante señalar que el comandante de NORTHCOM es responsable de la cooperación en la seguridad regional con Canadá y México. Empero, no se puede considerar que el NORTHCOM sea un arreglo formal con responsabilidades vinculantes para los tres países norteamericanos, toda vez que obedece a las necesidades de seguridad de Estados Unidos, y la cooperación con México y Canadá se produce conforme a la premisa de la vecindad geográfica y la posibilidad de que los territorios de esos países pudiesen ser empleados por organizaciones terroristas y/o criminales para hacerle daño a los estadounidenses.

Ahora bien, Canadá, sobre todo por su papel en el NORAD –que fue integrado al NORTHCOM–, pertenece a la estructura de comando del Comando Norte, pero México no, si bien éste colabora y mantiene un cierto nivel de diálogo con el NORTHCOM, no es un miembro formal.

Este es un aspecto que debe ser analizado con cuidado porque el NORTHCOM desarrolla una supervisión permanente sobre México y el jefe del Comando Norte ha manifestado su preocupación ante la posibilidad de que la violencia que se produce en México, debido a las acciones del crimen organizado, se propague a Estados Unidos, situación para la que el citado NORTHCOM tiene planes de contingencia,⁹ por lo que en aras de apoyar los operativos de las autoridades mexicanas contra los cárteles de la droga:

[el NORTHCOM] ha estado trabajando muy agresivamente con los militares mexicanos y la policía federal para ayudarlos a (...) incrementar su capacidad al otorgar capacitación enfocada a unidades de fuerzas especiales mexicanas (*Ibid.*).

⁹ Brooks, David. "La guerra contra el narco en México se prolongará unos 10 años: Víctor Renuart", en *La Jornada*, 19 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/19/index.php?section=politica&article=013n1pol>.

Así las cosas, la amenaza terrorista sigue siendo una preocupación para la agenda estadounidense de seguridad a escala global y regional, todo parece indicar que la captura y muerte de Osama Bin Laden en mayo de 2011 y el retiro de las tropas de Estados Unidos emplazadas en Afganistán para mediados de 2012, son acontecimientos que muy bien podrían dar un giro a la atención creciente que se le prodigan al narcotráfico, y en general, a las actividades del crimen organizado en el mundo. En otras palabras, parece razonable suponer que el desarrollo del combate al narcotráfico y de operaciones encaminadas a mermar al crimen organizado irán en aumento a medida que se reduzca el alto perfil del que hasta ahora ha gozado el terrorismo, lo que también significa que Estados Unidos querrá reforzar los vínculos con México y Canadá en atención a esos desafíos.

¿Significa lo anterior que, finalmente será posible articular una agenda “norteamericana” de seguridad con la concurrencia de los tres países? Para responder esta pregunta es muy importante analizar cómo visualiza Canadá los vínculos con México en esta materia. Es igualmente importante determinar qué tan importante es Canadá en las prioridades internacionales de México.

De la prosperidad y la seguridad a la Iniciativa Mérida

Como parte de las preocupaciones de Estados Unidos en torno a su seguridad de cara a la amenaza terrorista, el 23 de marzo de 2005, con motivo de una reunión en Waco, Texas, en la que participaron los presidentes de México y Estados Unidos más el primer ministro canadiense, fue dada a conocer la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Esta iniciativa se propuso crear una seguridad fortalecida en la región norteamericana mientras se estimulaba el comercio, algo, aparentemente muy difícil de lograr, dado que los ataques terroristas contra Estados Unidos catapultaron una serie de medidas proteccionistas encaminadas a cerrar las fronteras por razones de seguridad, dañando considerablemente los flujos de bienes y servicios por vía terrestre de México y Canadá al territorio estadounidense.

Así, el ASPAN contemplaba dos aristas: la de la seguridad —que se abocó a identificar las amenazas externas e internas a América del Norte—, y la del comercio —de manera que pudiese estimular el movimiento seguro del tráfico de bienes y servicios procedentes de México y Canadá. Sin embargo, el rubro comercial del ASPAN sucumbió ante el de la seguridad, y no sería sino a través de acuerdos por separado con México y Canadá, que se buscaría solventar la problemática del cierre de las fronteras al comercio con Estados Unidos. Asimismo, para hacer frente a los desafíos que Washington percibe en el terreno de la seguridad, la Unión Americana decidió tratar la problemática, por separado, con México y Canadá.

De esta forma, el 22 de octubre de 2007, los presidentes de México y Estados Unidos dieron a conocer un programa de colaboración para combatir el narcotráfico y el terrorismo bajo la denominación de Iniciativa Mérida. Este programa, que sobre todo consiste en la asignación de recursos presupuestales para el equipamiento y la capacitación de los cuerpos de seguridad mexicanos (y también centroamericanos y dominicanos, quienes también son beneficiarios del mismo), revela una apreciación regional por parte de Estados Unidos sobre su seguridad, lo cual refleja también la preocupación de que la violencia imperante al sur de su frontera se extienda a su propio territorio. Con todo, los recursos asignados han sido ampliamente criticados por su escaso monto, la condicionalidad del congreso estadounidense, y el retardo en su entrega.

El gobierno de Canadá lógicamente manifestó su apoyo moral a la Iniciativa Mérida. Sin embargo, en diversos círculos académicos e intelectuales de aquel país se piensa que México debe ser apoyado en rubros como la reforma judicial, la educación y la capacitación de las policías, entre otros, por considerar que a la larga, estos elementos contribuirán a dar mejores resultados en el combate de las verdaderas raíces del problema. Asimismo, del gobierno de Stephen Harper se critica que su interés por los problemas de México sea una política residual, en aras de complacer a Estados Unidos, en lugar de reforzar directamente y más allá del apoyo moral, la colaboración con los mexicanos.¹⁰

¹⁰ Existe en Canadá una percepción de que la violencia que se desarrolla en México cada vez se extiende más al norte, poniendo en riesgo la seguridad canadiense. Se pueden citar numerosos ejemplos, pero un hecho que ha sido reiteradamente mencionado en los medios de comunicación de aquel país, es la migración (o repatriación) de la comunidad menonita asentada en el norte de México, que opta por volver a Canadá (de donde partió hace más de 90 años) ante la violencia de organizaciones criminales (Davis, Junio 30, 2011).

No hay que perder de vista que existen convergencias entre México y Canadá que podrían reforzar la seguridad de la región. Baste mencionar la preocupación de ambas naciones ante el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras que llegan a sus territorios a través de Estados Unidos.¹¹ Asimismo, el liderazgo mostrado por Canadá en torno a la seguridad humana —que en el fondo se inscribe en el debate conducente a ampliar la agenda de seguridad internacional, de manera que incluya temas que vayan más allá de la lucha contra el terrorismo— constituye una situación que tiene empatía en México, aun cuando las autoridades nacionales no han adoptado a la seguridad humana como una política de Estado.

Y a propósito de la agenda amplia de seguridad, es claro que México y Canadá comparten desafíos en torno a la seguridad energética como proveedores de hidrocarburos a Estados Unidos. Otro tema en el que existe empatía es el de la seguridad ambiental y la lista podría continuar, siempre que México se interesara más por Canadá, y si el gobierno recientemente reelecto de Stephen Harper decidiera tener acercamientos más directos con las autoridades mexicanas, más allá de la pretensión de mostrar solidaridad con la agenda estadounidense hacia México.¹²

Consideraciones finales

¿Es deseable integrar una verdadera comunidad norteamericana? La respuesta evidente es sí. Y es que en un mundo tan globalizado como el actual, la inseguridad que prevalece en un país o región del mundo, tiende a extenderse a otras latitudes. De ahí la importancia de recuperar el sentido de la vinculación entre seguridad y desarrollo, debido a la relación simbiótica entre ambos. Asimismo, vale la pena insistir en que la seguridad

¹¹ White pone en tela de juicio la responsabilidad de Estados Unidos en torno a este problema, si bien en cualquier caso explica un debate de larga data sobre el particular en Canadá. Ver Daniel White. "United States gets blame for Canadian illegal gun trade", en *Examiner Ohio*, julio 29, 2009. Disponible en <http://www.examiner.com/gun-rights-in-cleveland/united-states-gets-blamed-for-canadian-illegal-gun-trade>.

¹² La ya referida decisión de Ottawa de solicitar visas para los visitantes mexicanos que viajan a Canadá ha sido identificada con la preocupación canadiense en torno a las solicitudes de asilo, pero existe un aspecto de fondo y que es la preocupación de los canadienses por la violencia asociada a pandillas criminales en México que podría extenderse a Canadá como parte de la expansión del narcotráfico. En este sentido, hay una dimensión distinta entre México y Canadá sobre el tema migratorio, de la que impera entre México y Estados Unidos.

de América del Norte pasa por la seguridad de México, por lo que es del interés de Estados Unidos y Canadá que la sociedad mexicana sea próspera y segura.

Al respecto, un enfoque centrado en el combate del crimen organizado y del narcotráfico en México, y de sus secuelas en América del Norte, no garantiza que la región —ni la sociedad mexicana— será(n) más segura(s). Se requiere en todo caso una visión más amplia que incluya el fortalecimiento de la educación, el combate a la pobreza, la reforma judicial, etcétera, en aras de reafirmar que las instituciones del estado son capaces y confiables a los ojos de las sociedades.

En este sentido es lamentable que las sinergias que se generaron entre los tres países con motivo del TLCAN, no hayan posibilitado aprovechar la interdependencia creciente para abordar otras agendas de interés común, facilitando que la desconfianza mutua prevalezca.

En esta breve reflexión se ha insistido en que a Estados Unidos (y Canadá) les preocupa mucho la violencia que existe en México, motivada por el crimen organizado y sobre todo, por los narcotraficantes. Sin embargo, en Estados Unidos existe la percepción de que su frontera con Canadá es todavía más peligrosa que la frontera con México, debido al mito que se creó en el marco de los ataques del 11 de Septiembre, de que los terroristas que secuestraron e impactaron aviones civiles contra diversos objetivos, ingresaron al territorio estadounidense a través de la frontera con Canadá. Esta percepción que constituye una especie de “leyenda urbana” en la Unión Americana, ha llevado a diversas autoridades estadounidenses, incluida la Oficina del Auditor del Gobierno (GAO) a afirmar que puesto que enormes tramos de la frontera Canadá-Estados Unidos son pastizales, bosques y/o territorios sin habitar, el patrullaje de la misma es muy difícil, por lo que el terrorismo se puede infiltrar fácilmente al territorio estadounidense por esa “descuidada” línea fronteriza con los canadienses.¹³

Pareciera entonces que desde su muy particular punto de vista, Estados Unidos tiene vecinos en los que no puede confiar y ese sería el principal obstáculo para construir una genuina comunidad norteameri-

¹³ GAO, *Border Security. Enhanced DHS Oversight and Assessment of Interagency Coordination Is Needed for the Northern Border*, United States Government Accountability Office, Washington DC, diciembre 2010.

cana. Para revertir esta situación, México y Canadá podrían trabajar de manera más coordinada y hacer ver a Estados Unidos que su seguridad es dependiente de la seguridad de sus vecinos, a quienes debe apoyar y entender más allá de estigmas, mala prensa y percepciones amarillistas.

Tomando en cuenta el liderazgo mostrado por Canadá en los años 1990, y aun ahora, en torno a la seguridad humana, existe un terreno fértil para, a través de ese paradigma, abordar la problemática de México y la de la región en su conjunto. Para ello es menester que México tome la iniciativa de manera que su relación con Canadá no sea residual respecto a la relación entre México y Estados Unidos (y lo mismo aplica para Ottawa, que hoy por hoy se interesa por México, sólo a través de las relaciones canadiense-estadounidenses).

Bibliografía

- John Davis (30 June 2011), “Mexico drug war forcing Canadian Mennonites to Flee”, en *Ottawa Citizen*, disponible en <http://www.ottawacitizen.com/opinion/letters/Mexico+drug+forcing+Canadian+Mennonites+flee/5032876/story.html>.
- Jorge Chabat (2010), “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos”, en *En busca de la confianza perdida*, México, CIDE.
- US Census Bureau (11 February 2011), *Top Trading Partners-Total Trade, Exports, Imports*, Washington DC, disponible en <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1012yr.html>.

Capítulo IX
El Congreso de la Unión de México:
elementos para la construcción de una seguridad
nacional en un entorno regional y transnacional

La necesaria reforma constitucional en materia de seguridad nacional*

Tomás Martínez Sánchez
Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

El 5 de abril de 2004 el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) publicó el decreto por el cual se materializó la reforma constitucional que facultó al Congreso para “legislar en materia de seguridad nacional”, para que este establezca los “requisitos y límites a las investigaciones correspondientes” (fracción XXIX-M del artículo 73), así como la confirmación de la atribución presidencial de “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (fracción VI del artículo 89).

Gracias a ello el Congreso de la Unión pudo dar entrada al proyecto de Ley de Seguridad Nacional presentado por los senadores Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y concluir su aprobación con modificaciones y enviarlo al Ejecutivo Federal para su publicación en el DOF el 30 de enero de 2005.

A poco más de seis años de su vigencia, dicha Ley no ha experimentado modificación alguna, y entre diversos problemas se han registrado los siguientes:

- El marco jurídico de la seguridad nacional resulta insuficiente para remediar en lo inmediato la crisis de inseguridad y el estado de emergencia que padece la nación. Su máximo órgano de decisiones, definido en la Ley, el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) ha resul-

* Este artículo es la introducción a este capítulo.

tado poco funcional en la tarea de definir las políticas y cursos de acción en contra de la delincuencia organizada en el país.

- Un indicador de las dificultades del CSN lo representan los problemas en la planeación de la seguridad nacional. No fue sino hasta en agosto de 2009, cuando el DOF publica el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, poco más de dos años y medio después de haber iniciado el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Este atraso motivó a diferentes legisladores a preguntarse si no era conveniente que en la definición de la política de seguridad nacional, el Congreso debía participar e incluso formar parte del CSN.
- La tesis de los legisladores, expresada en diversas reuniones de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN), se sustenta también en el hecho de que a más de cuatro años de actividades de dicha Comisión, esta no ha contado con la información suficiente para evaluar las políticas y acciones de las instancias de seguridad nacional definidas en la Ley en comento. De acuerdo al artículo 58 de la Ley de Seguridad Nacional, el Secretario Técnico del CSN está obligado a “remitir” a la CBSN en el primer mes de sesiones de cada periodo ordinario, un “informe general” de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior. El contenido de dichos informes no ha satisfecho los requerimientos para proceder a una evaluación y poder ejercer la función de control, por parte del poder legislativo federal. Esta dificultad ha planteado la necesidad de valorar la conveniencia de considerar una ampliación de las atribuciones constitucionales que el poder legislativo debe tener, para poder contribuir y ser corresponsable en la formulación de una política de Estado en materia de seguridad nacional, ejercer sus funciones de instancia evaluadora y finalmente poder ejercer el control parlamentario en la materia.

El estancamiento y dificultades para que el Congreso ejerza sus funciones de evaluación y control, para contribuir a la puesta en marcha de una política de Estado en materia de seguridad nacional, hacen necesario revisar el marco constitucional que la define y decidir si es procedente incluso explicitar en la Constitución facultades y atribuciones de seguridad nacional de los tres poderes constitucionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Una reforma de esta naturaleza permitiría la incorporación al CSN de una representación del Congreso, la cual podría recaer en el presidente de la CBSN y establecer nuevos mecanismos de corresponsabilidad, para que los integrantes de este organismo puedan contar con la información sustancial para cumplir con sus funciones ya establecidas en la LSN.

Mientras no se haga un cambio de esta envergadura, la política de seguridad nacional seguirá correspondiendo a una política de gobierno y de régimen, y por lo tanto, las decisiones sobre la materia seguirán circunscritas a la Presidencia de la República y a algunos de los miembros del CSN.

Aquí cabe señalar que para que exista seguridad nacional es necesario que estén involucrados, si no la totalidad de los mexicanos, sí el mayor número posible de instituciones, organismos, actores políticos y sociales, con representación nacional real y no nominal o formal. Mientras no ocurra ello, estaremos hablando más bien de lo que es la seguridad de un régimen de gobierno y no –debe insistirse– de seguridad nacional. Incluso para que sea considerada seguridad nacional del Estado mexicano, hace falta que los poderes formales constitucionales estén involucrados en la toma de las decisiones estratégicas sobre la materia, y por tanto, en la definición de la política correspondiente.

Hasta la fecha lo que se ha planteado como reforma a la seguridad nacional sólo comprende reformas a la ley respectiva y no existe un planteamiento encaminado a una reforma constitucional y a las leyes supletorias. Por tanto, se puede decir que experimentamos un proceso de reforma insuficiente y parcial, que no tendrá mayores repercusiones y efectos en un entorno en el que predomina la inseguridad en amplios ámbitos, sectores y regiones del país.

Los problemas de seguridad nacional que el país padece hoy, comienzan en una crisis de conducción política, de una clase política que casi no hace nada por producir el acuerdo nacional necesario para impulsar una reforma del Estado, que tenga como uno de sus ejes centrales la reforma constitucional en materia de seguridad nacional.

Al comenzar la LX legislatura, en septiembre de 2006, se formuló la necesidad de una reforma de Estado, a la cual le faltó considerar los problemas de seguridad nacional y elevar a rango de Estado la política de seguridad. Lo más próximo fueron los planteamientos para llevar adelante una reforma en materia de justicia penal y seguridad pública que toda-

vía no concluye y de la cual la intervención del senador Felipe González González tiene como propósito describirnos los principales contenidos de dicha reforma.

Marco de reforma de la Ley de Seguridad Nacional

Legisladores de los diferentes grupos parlamentarios han presentado iniciativas para reformar la LSN. La mayoría de las veces, sus propuestas han estado asociadas a sucesos de alto impacto o coyunturas de emergencia vividas por el país o en alguna de sus regiones o sectores, entre los que se pueden mencionar a manera de ejemplo: las explosiones (atentados) en instalaciones de Pemex en julio de 2007, las inundaciones en Tabasco de 2007, los escándalos por la divulgación en medios de datos de los bienes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la contratación de una consultora privada por dicho órgano de inteligencia para investigar a los legisladores, la influenza A(H1N1), entre otros acontecimientos.

Sus principales propuestas pueden quedar agrupadas en tres:

- Quienes sugieren ampliar los objetivos de la seguridad nacional (artículo 3), el catálogo de amenazas (artículo 5) y ampliar el número de integrantes del Consejo de Seguridad Nacional (artículo 12).
- Quienes recomiendan acotar las actuaciones del CISEN.
- Quienes buscan fortalecer las atribuciones de evaluación y control parlamentario sobre las instancias de seguridad nacional, concretamente las que corresponden a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

De las propuestas presentadas por los legisladores se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- No se cuenta con un diagnóstico común de la situación institucional, gubernamental y del estado en materia de seguridad nacional. Las exposiciones de motivos de sus iniciativas se circunscriben a una reflexión coyuntural acotada de uno o varios problemas, por lo que solamente describen visiones parciales de la inseguridad.
- No se ha propuesto llevar a cabo una reforma integral en materia de seguridad nacional. En casi poco más de cuatro años de funciona-

miento, la CBSN no ha sido capaz de producir un debate nacional sobre la necesidad de dicha reforma. Los foros que se han organizado, uno de un día y otro de tres días, no han permitido abordar en todas sus dimensiones la complejidad de la crisis de seguridad que experimenta el país. La mayoría de los legisladores desconocen lo que son las funciones de las instituciones de seguridad nacional, por lo que los integrantes de la CBSN se han dado a la tarea de visitar diferentes países, para conocer cómo funciona el sector seguridad nacional de cada uno de ellos; es decir, el Congreso mexicano está en plena “curva de aprendizaje” de los asuntos de seguridad nacional.

- En los partidos no existe la preocupación por elaborar una propuesta que se inscriba en la lógica de una reforma del Estado mexicano. Sus principales propuestas se han centrado en promover cambios al marco legislativo del sistema de justicia penal y de seguridad pública, focalizando su preocupación en el combate a la delincuencia organizada del país.
- Las propuestas para incluir amenazas en la Ley obedecen a un patrón de comportamiento reactivo ante los riesgos y amenazas. Se inscriben por tanto en lógicas coyunturales y no en una visión de largo plazo, preventiva y proactiva. Por tanto, más que propuestas de reforma, las iniciativas representan aderezos, en tanto que no modifican la estructura y esencia de los elementos contenidos en la Ley.
- El Congreso contribuye al anclaje temático coyuntural en el que operan las áreas de inteligencia y seguridad del país. Sus propuestas tienden a reproducir un “modelo de seguridad reactivo”, en el que se privilegia el uso de la fuerza y se limita la evolución de las áreas de inteligencia estratégicas.
- No existen las propuestas que permitan cambiar el paradigma defensivo-reactivo y asistir a la construcción de un “modelo de seguridad preventivo y proactivo”.

Las minutas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional

Actualmente existen tres minutas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, es decir, tres proyectos de reforma que ya fueron dictaminados

por alguna de las dos cámaras, la de Diputados o de Senadores, y están en proceso de estudio y/o modificación por las cámaras respectivas en su calidad de instancias revisoras.

Las comisiones de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, primera del Senado, tienen en estudio la minuta con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a los artículos 3, 5, 12 y 13 de la LSN. Este proyecto fue recibido por las comisiones señaladas el 29 de abril de 2009, y se refiere a la necesidad de considerar el cambio climático como una amenaza (artículo 5) y por tanto concebir como materia de la seguridad nacional “la protección del territorio nacional y de sus habitantes frente a los efectos adversos del cambio climático” (artículo 3). Por tanto, propone incorporar al CSN al Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su calidad de presidente de la Comisión Intersecretarial para el Cambio Climático (artículo 12) e incluir en la política de seguridad “la coordinación de esfuerzos para preservar la seguridad nacional ante los efectos adversos del cambio climático” (artículo 13). Este proyecto, que fuera presentado por el diputado Alejandro Chanona Burguete en la LX legislatura, está bajo reserva de las comisiones dictaminadoras, en razón de que el tema está contemplado, en otros términos, en el dictamen que modificó la iniciativa de reforma presentada por el ejecutivo federal y que actualmente es la minuta de reforma a la LSN que analiza la Cámara de Diputados.

La segunda minuta corresponde al proyecto que reforma la fracción VIII del artículo 5 con el fin de considerar el tráfico ilegal de armas como una amenaza para quedar como sigue:

VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de *armas de fuego, cartuchos y municiones para uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana y explosivos*; materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva (las cursivas son mías).

Asimismo, adiciona al artículo 7 de la misma Ley, el precepto por el cual en la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa para la Seguridad Nacional, deberán considerarse las amenazas que se definen en el artículo 5. La iniciativa fue presentada por los senadores Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Ricardo Pacheco Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario

del Partido Revolucionario Institucional y la minuta está en estudio en la Cámara de Diputados.

La tercera minuta corresponde a la iniciativa presentada por el ejecutivo federal el 26 de abril de 2009 y aprobada con cambios por el Senado un año después.

Al respecto, vale la pena hacer el siguiente paréntesis: aún y cuando desde un inicio el presidente de la República tomó la decisión de emplear a las fuerzas armadas, como la punta de lanza de una ofensiva contra los grupos operadores de los distintos cárteles de la droga, y por ese solo hecho un asunto de persecución del delito y de seguridad pública, se convirtió en un problema de seguridad nacional, no fue sino hasta el tercer año de gobierno cuando se llega a la conclusión de que el marco legal para la actuación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, era insuficiente, y por tanto resultaba necesario realizar una reforma que fortaleciera la legalidad de la actuación de las fuerzas armadas. Es así como en 2009 el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Senadores su iniciativa de reforma.

Si bien es el proyecto más ambicioso, no deja de ser insuficiente para satisfacer una serie de requerimientos estructurales y funcionales que no terminan por comprenderse y promoverse.

En el dictamen de la iniciativa del Ejecutivo federal, los senadores realizaron los siguientes cambios:

Modifican la definición de la seguridad nacional:

[Es] la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, cuya preservación es una función a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a riesgos y amenazas que atenten en contra de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, la unidad de las partes integrantes de la Federación, la preservación del régimen democrático, republicano, federal y representativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales.

A los fines de la Seguridad nacional, que se establecen en el artículo 3, adicionaron el inciso f:

la preservación del territorio nacional y de su población considerando su afectación general por factores de orden ambiental, climático, químico o físico, o bien por acciones que expongan a éstos, a siniestros de carácter colectivo.

Introducen las definiciones de: *riesgo*, como “la contingencia, proximidad de un daño o circunstancia que pueda afectar, parcial o totalmente”, a la seguridad nacional; y *amenaza* como “los actos que por sus características afectan, total o parcialmente” a la seguridad nacional. Asimismo la de *seguridad interior* entendida como “la condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural, y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno”. Mientras que la “defensa exterior” es señalada como:

las acciones de legítima defensa que el Estado mexicano realiza a través de su Fuerza Armada permanente, para salvaguardar la integridad territorial, independencia y soberanía nacionales, respecto de otros estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales.

En el artículo 10, establecen:

que el personal de las Instancias de Seguridad nacional estará obligado a guardar el secreto y confidencialidad de la información que conozca en o con motivo de su función. El ingreso y permanencia del personal de confianza estará sujeto a evaluaciones de control de confiabilidad, de conformidad con las disposiciones aplicables; dichas evaluaciones consistirán, cuando menos, en exámenes médicos, poligráficos, de entorno socioeconómico, psicológicos y toxicológicos.

En el artículo 19, adicionan como nuevas atribuciones del CISEN:

las de administrar la Red (Nacional de Información) y coordinar el proceso de integración de inteligencia civil de carácter estratégico para la Seguridad Nacional; brindar asesoría y prestar servicios en materia de control de confiabilidad a las Instancias y a otras instituciones y autoridades del Estado mexicano, y desarrollar y prestar servicios académicos en materia de inteligencia civil para la Seguridad Nacional.

En el artículo 51 fracción III agregan que la “información reservada por motivos de Seguridad Nacional”, también será:

aquella que sea producto del intercambio de información de inteligencia con servicios homólogos extranjeros, y que haya sido transmitida al gobierno Federal con un nivel de clasificación equivalente al de la información confidencial o reservada.

Los legisladores aceptaron adicionar a la LSN el Título Séptimo denominado “Seguridad Interior” en el que se adicionan dos nuevos capítulos y 11 nuevos artículos.

En el artículo 68 del Capítulo I, titulado “Procedimiento para declarar la afectación a la Seguridad Interior”, establecen que:

la seguridad interior se ve afectada cuando existan actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, municipio, delegación o región, y la capacidad de las instancias competentes para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad, sea insuficiente o ineficaz.

Se podrá considerar esta afectación cuando autoridades locales consideren que existen circunstancias que trascienden su capacidad para conservar la estabilidad, la paz, el orden y la seguridad, y por ello podrán solicitar al Consejo de Seguridad Nacional su intervención. En el artículo 69 se establece el protocolo o procedimiento a seguir por dichas autoridades; sin embargo, no podrán solicitarlo si la afectación tiene como causa:

el cumplimiento a requerimientos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o del trabajo; [ni] tampoco procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos de carácter político, electoral o de índole social.

En el artículo 71 definen que “en toda operación para atender una afectación a la seguridad interior, las autoridades participantes actuarán de conformidad con las atribuciones que legalmente les correspondan” y especifican que:

las fuerzas federales se coordinarán con las autoridades civiles locales y estarán subordinadas al orden jurídico establecido en la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo párrafo del artículo 72, establecen que: en las tareas de auxilio de la Fuerza Armada permanente, las conductas que sus miembros realicen y pudieren ser constitutivas de delito que afecten a personas civiles, serán perseguidas y sancionadas por los tribunales competentes con estricta observancia a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 73 consignan, que en:

las operaciones en que participen de manera conjunta la Fuerza Armada permanente y agentes de las instituciones de seguridad pública, éstos últimos serán los responsables de hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos, transmitiéndole todos los datos que tuvieren y poniendo a su disposición a los inculpados, si hubieren sido detenidos.

En el artículo 74 definen que se tendrá “acceso a la información con la que cuente la Red y el Centro Nacional de Información que prevé la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por parte de las instancias participantes en una afectación a la seguridad interior”.

En caso de que la autoridad responsable de la coordinación de las fuerzas federales, señala el artículo 75:

estime necesarias medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación, hará el requerimiento respectivo por escrito al Ministerio Público que corresponda. El Poder Judicial de la Federación resolverá sobre las solicitudes del Ministerio Público señaladas en un plazo que no exceda de 12 horas a partir de su presentación.

Las comisiones dictaminadoras consideraron de importancia establecer en el artículo 77 que “el personal de las instituciones de seguridad pública y de las que conforman la Fuerza Armada permanente, dentro

de la temporalidad y ubicación geográfica señaladas en la declaratoria, deberán respetar los derechos humanos y las garantías de las personas” y para ello definieron que se ajustarán a un protocolo que para tal efecto se establezca. Dicho protocolo deberá contener por lo menos “mecanismos de identificación de los efectivos de las instituciones que participen en las acciones de la declaratoria; y los principios de racionalidad, proporcionalidad, profesionalismo, honestidad y uso legítimo de la fuerza”.

Este artículo tiene como objetivo sentar las bases para que el protocolo establezca los principios de proporcionalidad, racionalidad, profesionalismo, honestidad y uso legítimo de la fuerza.

El nuevo Título se cierra ordenando, en el artículo 78, lo siguiente:

[Para que] la información contenida en las averiguaciones previas que se inicien con motivo de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, pueda ser utilizada en las tareas de inteligencia y contrainteligencia previstas en esta Ley, el Ministerio Público tendrá la responsabilidad de procesar esta información guardando el sigilo o la reserva establecidos en las leyes.

El futuro de esta reforma está hoy en manos de la Cámara de Diputados, en donde se han generado severos cuestionamientos a la minuta correspondiente, por lo que es probable que se promuevan cambios de importancia; sin embargo, no se vislumbra todavía la proyección de una reforma integral a la seguridad del país.

Sobra decir que urge pasar de una reforma reactiva y de régimen a una reforma integral que acentúe los aspectos preventivos, proactivos y de estado. No se trata de reducir la reforma a las adecuaciones para dar sólo el blindaje legal a las fuerzas armadas.

Se necesita superar la narcotización, criminalización y militarización de las propuestas, introduciendo los elementos conceptuales para una reforma que al menos dé integralidad a las áreas de inteligencia del Estado mexicano, y dimensione como instancias de la seguridad nacional a los tres poderes de la unión y a los tres órdenes de gobierno.

La reforma en marcha agrega un protocolo de comportamiento ante la afectación a la seguridad interior; sin embargo, su enfoque sólo se circunscribe a las fuerzas armadas, y aún falta definir los protocolos que en materia de seguridad nacional deberán seguir las otras instancias. En

este sentido, aunque el dictamen por modificar y aprobar en la Cámara de Diputados incorpora el concepto de Sistema de Seguridad Nacional, no define su estructura ni cuáles son sus subsistemas y las funciones particulares de cada uno de los subsistemas o de cada una de las instancias que están involucradas.

Se requiere una ampliación y mayor clarificación de las bases y criterios de cooperación de las instancias locales y municipales, en temas de seguridad nacional señaladas en el artículo 65 de la LSN. En la ley vigente sólo se indica que estos órdenes de gobierno tienen la obligación de “aportar cualquier información a la Red Nacional de Investigación”, colaborar con las autoridades federales, celebrar convenios de colaboración y promover la participación de los municipios. Sin embargo, no existe la definición de seguridad nacional que involucre de manera más significativa a los gobiernos locales, pues prevalece una visión centralizada y concentradora del poder nacional.

A estas alturas del camino recorrido, queda claro que no habrá reforma significativa sin una reforma del Estado mexicano. Un punto clave en ello será redefinir la integración del Consejo de Seguridad Nacional, con la participación de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y por tanto, la reforma constitucional para que ello sea posible.

Va ganando terreno la idea de ir más lejos en materia de seguridad nacional. Actualmente, un número significativo de actores políticos en el Congreso consideran que es necesaria una reforma de mayor calado, sobre todo después de constatar limitaciones e insuficiencias en las modificaciones de justicia penal y seguridad pública, y observar que esta reforma resulta insuficiente para neutralizar la actuación de la delincuencia organizada, concebida como una amenaza para la seguridad y viabilidad del Estado.

Por lo antes expuesto, cobra particular importancia el haber decidido, dentro del Seminario Trilateral Agendas Comunes y Diferencias en la Seguridad de América del Norte que da cuerpo a estos trabajos, la inclusión de la Mesa titulada El Congreso de la Unión de México, con el título temático “Elementos para la construcción de una seguridad nacional en un entorno regional y transnacional”, ya que ello ha de contribuir a la exploración de una de las dimensiones poco conocidas en la región sobre el desarrollo y evolución, de una de las instancias que necesariamente han o deberán formar parte del Sistema Nacional de Seguridad Nacional en

construcción: el Congreso de la Unión.

Su participación resulta clave para el desarrollo institucional de la seguridad no sólo de México, sino también para el establecimiento de un Estado de seguridad mexicano, equiparable, equivalente y más simétrico a los estados de seguridad de Canadá y Estados Unidos. Sin su desarrollo, solo estaremos reproduciendo una más de las asimetrías que prevalecen entre los tres países.

En ese sentido, cobra particular importancia el texto del senador Felipe González González, expresidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y actual presidente de la Comisión de Seguridad Pública en el Senado de la República, quien en su trabajo, además de describir los principales avances de la reforma en materia de justicia penal y seguridad, explora algunas reflexiones sobre las políticas y relaciones de los tres países, a partir de sus experiencias en los encuentros interparlamentarios y la participación del Congreso mexicano en la discusión sobre la Iniciativa Mérida y las experiencias en la construcción de leyes marco, en materia de combate al narcotráfico, terrorismo, tráfico de personas y combate al lavado de dinero que se han producido en el Parlamento Latinoamericano, experiencia que podría retomarse para iniciar un diálogo de nuevo tipo en América del Norte y arribar hacia la homologación de términos, conceptos y significaciones, que nos ayuden a la formulación de acuerdos trilaterales de mayor profundidad y con un sentido más estratégico a los actuales convenios de cooperación, en los que no se reconocen suficientemente nuestras asimetrías.

El diputado Rogelio Cerda Pérez destaca en su intervención, la importancia que tiene el fortalecimiento del control democrático de la seguridad del Estado, ya que “sin este control, los órganos garantes de la Seguridad pueden convertirse en su mayor amenaza”. Asimismo, advierte sobre las asimetrías existentes entre los tres países y la importancia de ponderarlas para celebrar acuerdos que contribuyan al propósito de establecer una Zona Regional de Seguridad para América del Norte. De las asimetrías, destaca la de los presupuestos que destinan los tres países a sus fuerzas armadas y también las relativas al fortalecimiento institucional, sobresale además el hecho de que mientras Estados Unidos cuenta con 34 comités y subcomités para fiscalizar los asuntos de seguridad, México sólo tiene siete comisiones con escasos recursos. Expone que aún

cuando los tres países cuentan con agendas diferentes –mientras Estados Unidos coloca al terrorismo como su principal amenaza, para México lo es la delincuencia organizada–, concluye que “las acechanzas a la seguridad nacional de una nación pueden con facilidad afectar a otra”, por lo que saluda que se impulse la idea de generar convenios y tratados.

El senador Sebastián Calderón Centeno, presidente de la Comisión de Marina del Senado de la República, nos ofrece un panorama de lo que es la seguridad marítima, explicando los ordenamientos internacionales sobre la materia, la participación de la Secretaría de Marina en la ejecución de dichos instrumentos y el papel que está jugando la Comisión de Marina del Senado en el proceso de ratificación de los acuerdos, tratados y ordenamientos; la formulación, expedición y dictaminación de proyectos legislativos tendentes a fortalecer nuestra Armada y marina mercante, así como en la aprobación de las autorizaciones para que la Armada de México participe en prácticas navales conjuntas en la región.

El diputado Gustavo González, expresidente de la CBSN del Congreso de la Unión, centra su atención en el problema relacionado con el control parlamentario de las instituciones de la seguridad nacional. Destaca la importancia que tiene esta función en lo que toca a los estados democráticos y plantea criterios metodológicos que deben tomarse en cuenta, para que el Congreso mexicano pueda contar con las primeras evaluaciones del funcionamiento de las áreas gubernamentales dedicadas a la seguridad nacional en el país.

Perspectivas del Congreso mexicano en la configuración de la seguridad nacional y la reconfiguración de la seguridad regional para América del Norte

Senador Felipe González González

Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Expresidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional LX y LXI Legislaturas del H. Congreso de la Unión

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar las contribuciones y las perspectivas del Congreso mexicano en el proceso de reconfiguración de la seguridad regional e internacional.

En mi calidad de miembro del Senado de la República e integrante de las comisiones Bicameral de Seguridad Nacional, Seguridad Pública, Defensa Nacional, Gobernación y Puntos Constitucionales, comentaré las principales iniciativas e intervenciones en el Senado que estas comisiones han tenido, y que han sido encaminadas para fortalecer la seguridad nacional, regional e internacional.

Independientemente de la definición que sobre esta materia aparece en la Ley de Seguridad Nacional, con fines didácticos consideraré que la “seguridad nacional” también puede ser entendida como el conjunto de todas sus dimensiones específicas, es decir, como la suma de acciones que se hacen en torno a seguridad interior y exterior; como la suma de seguridades pública, privada (la industrial, la corporativa, la auxiliar de la pública), social, económica, ambiental, alimentaria; como la suma de las relativas al estado y la ciudadanía; es decir, intentaremos avanzar en la idea de las seguridades de la nación, y a partir de ellas, entender cuáles de las acciones en esta materia realizadas por el Congreso de la Unión han o están contribuyendo a un mayor fortalecimiento de sus tres ámbitos, por las cuales se nos convoca a este seminario.

En principio quiero destacar que uno de los principales propósitos del proceso legislativo –en materia de seguridad– es lograr gradualmente la transformación de nuestro modelo de seguridad predominantemente reactivo en otro de carácter preventivo-proactivo, en un entorno global

en el que se incrementan los riesgos, las amenazas y las incertidumbres de nuestras sociedades. En ello radica la apuesta que el Congreso de la Unión hace en materia de seguridad para la nación y el mundo.

El papel del Congreso en las tareas de seguridad

Destacaré cinco de las tareas primordiales que el Congreso tiene para lograr el propósito antes descrito:

- Contribuir al fortalecimiento y actualización de nuestro marco jurídico, mediante reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las Leyes que de ella emanan.
- Dotar al Estado mexicano de los instrumentos legales necesarios para establecer un sistema eficaz de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia.
- Establecer las bases legales para la coordinación en la materia de los tres órdenes de gobierno.
- Aprobar los recursos presupuestales que requiera la federación para el funcionamiento de su seguridad interior y defensa exterior.
- Desarrollar mecanismos de control y vigilancia de las instancias de seguridad y procuración de justicia, para garantizar su buen funcionamiento

Las reformas constitucionales

Veamos en primer lugar en qué hemos avanzado en materia constitucional:

- Durante las últimas legislaturas se ha procedido a ampliar las facultades del Congreso mexicano (artículo 73) para que pueda legislar en diferentes materias: seguridad pública, protección civil, salud sanitaria, seguridad nacional, y recientemente secuestro, entre los principales temas asociados con la seguridad. En el campo de la ampliación de atribuciones constitucionales destaca la que otorgamos en 2004 al presidente de la República, para que pueda disponer de la

- fuerza armada permanente en tareas de seguridad nacional (Fracción VI, artículo 89 de la CPEUM).
- Por su parte, la pasada LX Legislatura se significó por poner en marcha una reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, mediante la cual se están redefiniendo las bases de nuestro sistema judicial y una mejor redistribución de las competencias en materia de seguridad pública, que comprende: las reformas a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de mayo de 2008.
 - El proceso de reforma constitucional continúa y actualmente en la LXI legislatura se tiene proyectada la reforma para la unificación de los mandos policiales en el país, una vez que el Congreso ya dispuso incorporar la materia de los derechos humanos a nuestra Constitución, con lo cual se da lugar a la introducción del concepto de seguridad humana en la legislación mexicana.
 - Estas reformas constituyen pasos significativos en la reforma del Estado mexicano, con lo que se dan también los pasos firmes para el fortalecimiento del estado de seguridad mexicano.

La reforma a la seguridad pública

Paralelamente a la reconfiguración del marco constitucional el Congreso ha puesto en marcha una de las reformas más significativas a sus ordenamientos secundarios en materia de seguridad interior: por un lado avanza en la reforma al sistema de procuración de justicia y al mismo tiempo, trabaja en el perfeccionamiento del funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La reforma de procuración de justicia plantea la adopción del sistema acusatorio, con lo que se transforma el sistema penal que data de 1917, amplía la figura del arraigo, incrementa la penalización de los delitos asociados con la delincuencia organizada, equipara como graves el tráfico y trata de personas –en proceso de aprobación–; incorpora a la legislación

leyes especiales como la de extinción de dominio; la de prevención y combate al secuestro; asimismo, proyecta las relativas a neutralizar el lavado de dinero (seguridad financiera), y el apoyar a las víctimas del delito, entre las más importantes.

La reforma de seguridad pública enfatiza la generalización en todo el país de los mecanismos de coordinación entre los que se destacan el fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública y la constitución de las Conferencias Nacionales de Procuradores, la de los responsables de los centros de detención y readaptación social, la conferencia municipal de seguridad pública; asimismo, los procesos de certificación de los exámenes de confianza de todos los agentes de las instituciones de seguridad pública, incluyendo al personal que labora en las áreas de procuración de justicia federal y estatales; la conformación de un sistema nacional de información que sirva de base a la investigación criminal y al desarrollo de una vertiente de prevención que supere el paradigma tradicional de la prevención del delito bajo un enfoque policiaco de uso disuasivo de la fuerza, para dar paso a un sistema de prevención social de la violencia y la delincuencia que apunte a la adopción del concepto de seguridad humana.

Una de las reformas que contiene elementos de los modelos reactivo y preventivo es la que comprende el paquete de reformas en contra del narcomenudeo, el cual comprendió modificaciones a la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Estas reformas tienen el propósito de que las entidades federativas junto con la federación hagan frente a este fenómeno, privilegiando la ejecución de programas de prevención y atención de las personas enfermas por la adicción a alguna de las drogas prohibidas. El adicto ya no podrá ser detenido y más bien se buscará su canalización a los centros de atención de las adicciones. Por otra parte, sanciona tres conductas: 1) el comercio o suministro, 2) la posesión del narcótico con la finalidad de comercialarlo o suministrarlo —aún gratuitamente—, y 3) la posesión simple del mismo. Para ello se establecen penas de 4 años de prisión y de 200 a 400 días multa a quien comercie o suministre narcóticos; aumenta la pena si la víctima es menor de edad, si es cometida por servidor público, si se comete en centros educativos, asistenciales, policiales, de reclusión o si es cometida por personal relacionado con el sector salud.

A partir de la promulgación de la Ley de la Policía Federal (en 2009) está en proceso el desarrollo del Nuevo Modelo Policial para el país, en el que se están protocolizando en las legislaciones de los estados, los procedimientos de reclutamiento, formación, certificación y control de confianza de los agentes policiales; está en desarrollo la profesionalización de los elementos, la incorporación de las capacidades investigadoras de los policías en apoyo a las que realizan las agencias de los ministerios públicos federal y estatales; se incorporan los conceptos de inteligencia y policía científica y para el caso de la Policía Federal se fijan las reglas para la realización de operaciones encubiertas, se clarifica el protocolo que seguirá para solicitar autorización de intervención de comunicaciones entre particulares y los delitos en que habrá de autorizarse y se le adiestra a los agentes policiales en la salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas.

Las reformas en materia de defensa nacional

Durante las LX y LXI legislaturas se ha procedido a actualizar y fortalecer los derechos de los elementos que integran a la Fuerza Armada permanente del país, dotándola de mejores sueldos y prestaciones. En lo que respecta al Senado recientemente se han aprobado iniciativas encaminadas a mejorar el sistema de pensiones, las regulaciones en materia de reclasificación del personal, ascensos (*ascensos post-mortem*) y recompensas.

En el contexto de la lucha contra el narcotráfico, está en marcha la reforma que sanciona con mayor severidad la traición a las fuerzas armadas con la actualización del Código de Justicia Militar para crear nuevos tipos penales que sancionen la realización de conductas delictivas por parte de sus elementos, vinculadas con actividades de la delincuencia organizada y de asociaciones delictuosas. Asimismo, se sanciona a los miembros de las fuerzas armadas que se incorporen a la delincuencia organizada, a quienes aprovechen su mando para apoyar asociaciones delictuosas, obstaculicen o permitan eludir las acciones de las fuerzas armadas contra bandas delictivas.

La reforma a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que está a debate, comprende la ampliación del catálogo de armas y cartuchos prohibidos, así como la descripción como delitos graves de los relaciona-

dos con la posesión y portación de armas de fuego reservadas al Ejército. Es acompañada de una reforma en la que se prevén penas para los integrantes de las corporaciones implicados en el tráfico de armas, aspectos que son incluidos en el Código Penal Federal. Asimismo, se promueve la extensión del permiso de portación de armas a los agentes investigadores de los ministerios públicos federal y de los estados.

La reforma a la Ley de Seguridad Nacional

A la Comisión de Seguridad Pública del Senado le ha correspondido dar trámite a diversas iniciativas (de un total de 14) que reforman y adicionan la Ley de Seguridad Nacional, entre las que destacan la aprobación del dictamen con modificaciones a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, mediante el cual se incorpora un título en materia de Seguridad Interior, en el que se define el procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior a petición del legislativo local o el ejecutivo de una entidad; asimismo, si un ayuntamiento lo solicita a través de éstos. De igual manera, se protocoliza el procedimiento mediante el cual el presidente puede disponer de la fuerza armada permanente para que actúe en auxilio de las autoridades civiles competentes que así lo requieran, ampliando la certeza jurídica del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México en las tareas del combate a la delincuencia organizada entre otras misiones.

El proceso legislativo no ha terminado y al respecto los compañeros legisladores que me acompañan podrán ampliar los avances del proceso de dictaminación que se continúa en la Cámara de Diputados.

Entre los temas que también se proponen en las demás iniciativas promovidas por los legisladores, destacan los siguientes: actualización del concepto de seguridad nacional; incorporación de definiciones de: seguridad interior, riesgo, amenaza, sistema; incorporación de nuevas amenazas al catálogo vigente; fortalecimiento de atribuciones y funciones del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN) y acotamiento de otras; integración de otras instituciones federales al Consejo de Seguridad Nacional: Secretarías de Agricultura y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Energía (SE), de Salud (SS), así como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la

Comisión Federal de Electricidad (CFE); mayor transparencia informativa sobre las áreas de inteligencia; establecimiento de sanciones a quienes divulguen información reservada; mejoramiento de la coordinación entre las instancias de seguridad; fortalecimiento de las facultades de control parlamentario; y la promoción de una cultura de inteligencia en el país, entre los temas más importantes.

Las reformas a la seguridad privada

Ante la crisis de seguridad pública que experimentamos uno de los sectores que mayor crecimiento tuvo es el de la seguridad privada, por lo cual nos hemos abocado a la tarea de revisar y modificar la Ley Federal de Seguridad Privada, con el propósito de que las empresas de seguridad privada cumplan su papel como auxiliares de la seguridad pública y no incurran incluso en delitos vinculados con la venta de protección que promueve la delincuencia organizada.

Las contribuciones a la seguridad internacional

Contra el terrorismo cobra particular importancia la aprobación de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, con la cual se introduce la regulación, en materia de seguridad internacional, de la industria química nacional y se producen los primeros protocolos de actuación regulatoria de nueva generación, en los que se fusionan las regulaciones internacionales con las locales. En nuestro país, el terrorismo y el terrorismo internacional están previstos en el Código Penal Federal y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada como delitos. Por su parte, la Ley de Seguridad Nacional reconoce a los actos tendientes a consumir terrorismo y a aquellos destinados a consumir el tráfico ilegal de armas químicas de destrucción masiva, como amenazas a la seguridad nacional, por lo que la nueva ley se inscribe tanto en el ámbito de la seguridad nacional como en la seguridad internacional por el efecto de evitar que nuestro país pueda ser usado para atacar objetivos de Estados Unidos y Canadá.

Como parte del proceso de desarme y control de armas de destrucción masiva destaca la aprobación del proyecto de decreto por el que se aprueba la Convención sobre Municiones en Racimo, hecha en Dublín el 30 de mayo de 2008 y suscrita por México el 3 de diciembre de 2008 en la ciudad de Oslo, Noruega, instrumento que se turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. Con ello el país contribuye al fortalecimiento del derecho internacional humanitario, encaminado a evitar la prolongación de efectos nocivos entre la población civil que habita zonas en conflictos armados.

Fue analizada y dictaminada favorablemente la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, mediante la cual los estados parte deberán informar anualmente sobre la importación, exportación y producción de armas destinadas al uso de sus fuerzas armadas.

Otra línea de desarrollo estratégico para la actuación parlamentaria lo constituye la participación de México en la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado del Parlamento Latinoamericano, en la cual el proyecto que presentó nuestro país de Ley marco contra el Narcotráfico fue aprobada por los miembros de dicha Comisión, con agregados de algunos de sus integrantes. Se trabaja actualmente en nuevos proyectos de leyes marco como el relativo a la trata de personas, el secuestro y el lavado de activos, entre otros temas.

Los retos inmediatos de los parlamentos de América del Norte para su seguridad

Uno de los mecanismos mediante el cual se busca fortalecer la seguridad regional lo representan los encuentros interparlamentarios con Canadá y Estados Unidos, en los cuales hemos debatido en torno a los siguientes problemas:

- 1) Las asimetrías y diferencias que existen entre las leyes de seguridad de los tres países. Un ejemplo, mientras en Estado Unidos se autoriza a particulares la venta de armas de asalto, en nuestra

legislación está prohibido y en Canadá se discute incluso si se suspende el registro de la venta de armas largas a particulares.

- 2) Con el Congreso de Estados Unidos se analizaron los alcances de la Iniciativa Mérida; la contraparte mexicana insistió en la necesidad de que nuestro país vecino instrumente medidas más efectivas para disminuir la demanda de drogas y redefina las regulaciones que inciden negativamente en el tráfico de armas hacia nuestro país.

Lo cierto es que por ahora, los poderes legislativos de los tres países se circunscriben principalmente a sus procesos nacionales. Predominan agendas bilaterales y no se han planteado la conformación de una agenda trilateral de mayor profundidad, a pesar de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es un excelente antecedente que da la pauta para encuentros trilaterales de grupos de trabajo parlamentarios.

Los encuentros bilaterales –interparlamentarios– constituyen un preámbulo que en el futuro deberá ofrecer un mayor flujo de información para identificar ideas comunes y construir una verdadera agenda legislativa regional en materia de seguridad. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) es un antecedente digno de evaluar sus alcances con el fin de promover una visión legislativa más allá de ASPAN.

Las agendas bilaterales tradicionalmente han privilegiado los temas de cooperación económica, fronteras y migración. A partir del 11 de Septiembre de 2001 los temas de migración y fronteras se articulan a los de terrorismo, con un enfoque reactivo que en el futuro inmediato deberá superarse con la instrumentación de mejores estrategias preventivas.

Mientras que para Estados Unidos la principal amenaza a su seguridad es el terrorismo; para México lo es el narcotráfico. Los últimos acontecimientos asociados al incremento de la violencia fronteriza dan la pauta en la coyuntura para consolidar una agenda común en materia de seguridad. La falta de un marco de referencia común en materia de seguridad ha dificultado el proceso de homologación de las agendas legislativas de los tres países.

Un factor que ha limitado un mayor acercamiento lo representan las reservas de Estados Unidos a ratificar tratados internacionales, que le implicarían cambios legislativos como por ejemplo el Protocolo de Kioto o el Tratado Interamericano contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.

Con todo creemos que el Congreso mexicano podría cumplir un papel clave en la vinculación hemisférica norte-sur, que se interrumpió después de que concluyeran las negociaciones del TLCAN.

La seguridad regional de América del Norte no debe aislarse del proceso de reconfiguración de la seguridad hemisférica, por lo que habría que explorar las experiencias del Parlamento Latinoamericano en materia de construir un marco de referencia común en materia de seguridad. Y también evaluar las experiencias de integración de los poderes legislativos del Parlamento Europeo.

Tareas pendientes

Hace falta intensificar el debate y avanzar en las reformas en materia de seguridad nacional, pero también en el diálogo para fortalecer los mecanismos de cooperación para la seguridad regional, especialmente contra la delincuencia organizada transnacional en la actual coyuntura.

Trabajar en lo posible en un proceso de homologación de las legislaciones nacionales, de tal suerte que podamos hablar un mismo lenguaje y podamos fortalecer la seguridad hemisférica.

Por tanto, trabajar en torno a la definición y actualización de las agendas legislativas para que éstas sean incorporadas como parte de la agenda de seguridad hemisférica.

Trabajar y dar prioridad regional y continental a los siguientes temas: narcotráfico, tráfico de armas, de personas, terrorismo, desastres naturales, crisis económica y pandemias, en ese orden.

Evaluar de manera rigurosa, por los congresos de Estados Unidos y México y el Parlamento de Canadá, las experiencias y resultados de la ASPAN, y en su caso proponer a los gobiernos de cada país nuevos mecanismos de cooperación.

Evaluar si es posible escalar la Iniciativa Mérida a un acuerdo tri-lateral en materia de narcotráfico, tráfico de armas y lavado de dinero.

El proceso de integración parlamentario de América del Norte

Con el fin de avanzar hacia este propósito, se recomienda discutir con nuestras contrapartes el formato que actualmente tienen los encuentros interparlamentarios, sus resultados, y en la medida de lo posible, redefinir sus formas de trabajo con el fin de avanzar hacia la reconfiguración de la seguridad regional para América del Norte, a partir de sus funciones legislativas y relaciones que mantiene con los parlamentos de otros países.

Evaluar la proyección de un parlamento para América del Norte similar o equivalente al Parlamento Latinoamericano. ¿Qué justificaría un proyecto de esta naturaleza? ¿Cuáles son las razones por las cuales no se ha propuesto? Bajo esta perspectiva es posible responder a los siguientes interrogantes:

- 1) ¿En qué medida el carácter transnacional de las principales amenazas a la seguridad de América del Norte determina que los parlamentos de los tres países definan una estrategia parlamentaria para la seguridad hemisférica e internacional?
- 2) ¿Pueden las leyes marco, en materia de seguridad del Parlamento Latinoamericano, constituir un referente para la construcción de leyes marco hemisféricas en la materia?
- 3) ¿Cuáles podrían ser las contribuciones de los parlamentos de América del Norte y del hemisferio al proceso de reforma de las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad?

La construcción de una agenda a partir de los intereses de México

México-Estados Unidos

Por todo lo expuesto es necesario definir una “agenda de diplomacia parlamentaria en materia de seguridad”, con el fin de lograr una mayor coope-

ración y corresponsabilidad en el combate de la delincuencia organizada y el narcotráfico, entre otros temas.

- Promover que Estados Unidos ratifique la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados, aprobada en la primera sesión plenaria de la OEA, celebrada el 13 de noviembre de 1997.¹
- Considerar el tema de la seguridad energética en razón de los intereses de México relativos a los yacimientos transfronterizos de hidrocarburos, que puedan estar localizados en el fondo marino del Golfo de México (polígono Occidental del Golfo de México).
- El fenómeno migratorio, bajo un enfoque de defensa de los derechos humanos de los migrantes.
- El cumplimiento del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales firmado en 1944.
- Proponer al Congreso de Estados Unidos que legisle en materia de armas de fuego, con el fin de prohibir la venta libre de armas de asalto.
- Proponer también que se inicien los trabajos conjuntos para producir –regionalmente– para América del Norte las leyes marco: en materia de desarme, narcotráfico, tráfico de personas, etcétera.

México-Canadá

- Solicitar al parlamento canadiense que dé marcha atrás a la propuesta de eliminar el registro de armas largas (C-239).
- Apoyar la Iniciativa S-10 para enmendar la Ley de Drogas y Substancias Controladas, con el fin de incrementar las penalizaciones vinculadas al narcotráfico.

¹ Para más información consulte, <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/comunicaciones/docs/16jun09.pdf>.

Contribuciones en proceso de la Legislación mexicana a la Seguridad Regional

Aprobar la reforma a la Ley Orgánica del Congreso para que la Comisión Permanente autorice la salida de las fuerzas armadas en tareas de ayuda humanitaria, ante posibles situaciones de desastres naturales. Recuérdese el apoyo brindado por el Ejército, a la población que se vio afectada en Estados Unidos por el ciclón Katrina.

Trabajar en el proceso de homologación regional del marco normativo.

- 1) Con el fin de establecer un marco de aplicación de la Ley que sea equivalente.
- 2) A partir del decreto que expide la Ley de Seguridad Nacional en México en enero de 2005, se establece la viabilidad de avanzar hacia una futura homologación en materia de seguridad nacional.
- 3) Evaluar qué legislación sería conveniente homologar en el ámbito regional. Revisar la importancia que tiene el perfeccionamiento de los tratados de extradición para la seguridad regional.

Elementos para la construcción de una seguridad nacional y regional en América del Norte

Diputado Rogelio Cerda Pérez

Presidente de la Comisión de Defensa Nacional

LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión

En este documento se intenta analizar el trabajo que el Congreso de la Unión de México debe desarrollar, a fin de fortalecer a las instituciones y a los organismos encargados de la seguridad nacional, para que puedan cumplir más eficientemente su responsabilidad, así como la elaboración de una agenda legislativa que ayude a mejorar la interacción de nuestro país con Estados Unidos y Canadá, buscando encontrar mecanismos, que con el concurso de las tres naciones, construyan un entorno regional que garantice la seguridad de las tres naciones.

La seguridad en todas sus acepciones es un preciado activo que toda nación requiere cuando busca crear un ambiente de desarrollo con civilidad para sus ciudadanos. Disentimos de manera tajante frente aquellos académicos que afirman que la seguridad es un medio y no un fin en sí mismo. No puede haber desarrollo armonioso y sana convivencia en una comunidad, sin que esta goce de seguridad pública interior, parte estructural de la seguridad nacional, y sin fortaleza al mismo tiempo frente a enemigos externos. La seguridad es una condición *sine qua non* del desarrollo económico y humano de una nación. El axioma es: seguridad para el desarrollo, no simplemente desarrollo, para luego brindar seguridad. Siendo parte la seguridad pública, busca ofrecer certeza y garantías a la ciudadanía, esta (la nacional) busca mantener vigente el rol de las instituciones. Siendo la seguridad un objetivo que a todos debe comprometer: poderes federales, autoridades locales, organismos descentralizados y de la sociedad civil, funcionarios y desde luego a todos los ciudadanos, el rol que los parlamentos deben jugar para la consecución de este fin se vuelve fundamental.

¿Cómo podríamos intentar puntualizar la responsabilidad que tiene un órgano legislativo bicamaral, como el que tenemos en México, frente y

de cara a la seguridad nacional? Pensamos que como todo parlamento, el nuestro, debe desenvolverse sobre tres grandes ejes rectores:

- a) Primero, realizar las reformas que la evolución permanente de la sociedad demanda, para la actualización de todo el cuerpo de leyes y estatutos, que de manera directa e indirecta se aplican al rubro de la seguridad nacional. Desde luego se asume que en este concepto deben incluirse las acechanzas y amenazas exteriores, así como las que se gestan al interior del territorio nacional. No es ocioso precisar que en este momento, en nuestra Cámara de Diputados, estamos revisando una minuta enviada por el Senado de la República, que de transitar por todas las estancias legales, fructificará en una nueva Ley de Seguridad Nacional para el país.

La actual Ley de Seguridad Nacional –expedida en enero de 2005– fue concebida con la idea de dar sustento a las actividades relacionadas con la seguridad nacional, pero se centró notoriamente en la regulación de actividades realizadas primordialmente por el CISEN, desatendiendo de alguna manera, las necesidades de legalidad sustantiva de otras instancias del Estado mexicano que también son garantes de nuestra seguridad. En esta materia, sería honesto reconocer que nuestra nación, frente a otras democracias más avanzadas de occidente, tiene un rezago legislativo que no termina por satisfacer las necesidades de sustento legal, que requieren diversos órganos garantes de la seguridad nacional, para la consecución de sus legítimos objetivos.

- b) Otra responsabilidad de nuestro poder legislativo es la de desarrollar labores de fiscalización parlamentaria, auditando el correcto ejercicio de los recursos aprobados a todos los órganos encargados de garantizar la seguridad nacional. La Cámara de Diputados también está facultada de manera exclusiva, para autorizar año con año la asignación de presupuestos y de recursos a cada dependencia involucrada en esta responsabilidad. No resulta ocioso destacar que por muchos años el presupuesto asignado a las fuerzas armadas mexicanas ha sido elemental y muy alejado de las necesidades de las instituciones que la conforman. Si comparamos esta partida con el de naciones hermanas como Colombia, Chile, Argentina y Brasil, economías de similitud como la mexicana, (ejemplo Chile 3.6%, México 0.5%), re-

- sulta penoso aceptar que nos hemos equivocado en la asignación de fondos para nuestros militares y marinos.
- c) Un último eje rector de la fiscalización parlamentaria va mas allá de la que se entiende como órgano auditor del uso de los recursos públicos aplicados. En efecto, la fiscalización parlamentaria incluye además la supervisión y vigilancia de los procesos y acciones tendientes a garantizar la seguridad nacional; ello entraña la potestad inalienable del poder legislativo para conocer tan a detalle como sea posible, el alcance de metas trazadas, compulsadas de cara a los programas establecidos. En el cumplimiento de esta responsabilidad en particular, todos los parlamentos enfrentan un problema de suyo primordial: la confidencialidad que comprensiblemente demandan los órganos encargados de brindarnos seguridad, desde luego sustentados en estatutos que de alguna manera la amparan, frente a los deseos de los parlamentarios por transparentar recursos y acciones realizadas por estas dependencias.

En la medida que un Estado adolece de control parlamentario sobre todos y cada uno de los órganos del Poder Ejecutivo, en esa misma medida pervive una democracia inacabada e inconclusa. Las Naciones Unidas, en un informe de 2002, han puntualizado que la seguridad pública y la nacional, no se contravienen con el juego democrático y la transparencia, y han establecido que: “El control democrático de la seguridad del Estado, lejos de oponerse a esta, es esencial para la misma. Sin este control, los órganos garantes de la seguridad pueden convertirse en su mayor amenaza”

La ejecución de acciones que permitan al congreso participar en el estudio y evaluación de los proyectos y acciones impulsados por las instituciones responsables de la seguridad nacional, genera certeza en la comunidad e incuestionablemente brinda confiabilidad de los gobernados hacia sus gobernantes.

Ahora bien, si el tema de este foro es discutir y analizar las posibilidades de consensuar tres voluntades soberanas, las de México, Estados Unidos y Canadá, a fin de crear una zona de seguridad regional para América del Norte, debemos revisar las diferencias y similitudes que nos acercan y distancian.

Desde el punto de vista presupuestal encontramos una diferencia abismal entre lo que México destina a sus armadas, garantías innatas de la seguridad nacional y lo que los estadounidenses y los canadienses presupuestan a las suyas. Mientras que México les ha asignado a sus fuerzas armadas en los últimos ocho años un promedio de 0.5% de su Producto Interno Bruto (PIB), Canadá ha destinado 1.6% y Estados Unidos 4% del suyo. Si a esta diferencia que encontramos en el PIB de cada nación, concluimos que proporcionalmente, el presupuesto estadounidense aplicado a sus fuerzas armadas es en términos reales incomparable con el nuestro. Esta brutal diferencia presupuestal nos obliga a aceptar que las responsabilidades que cada nación debe asumir en el marco de un acuerdo de acciones conjuntas para crear una zona regional de seguridad para América del Norte, debe ser distinta y distante en el marco de sus correspondientes responsabilidades. De otra suerte un acuerdo que no pondere estas diferencias estaría condenado al fracaso.

Otro punto que nos diferencia como naciones lo encontramos en los objetivos primarios que en el tema de la seguridad nacional tiene cada país. En efecto, es incuestionable que en la prelación de las amenazas a las instituciones de Estados Unidos, el que más preocupa a los estadounidenses es el terrorismo, que enemigos declarados de esa nación pudieran ejecutar contra sus instituciones y ciudadanos (como en Septiembre 11 de 2001).

Para nosotros, la primordial preocupación hoy por hoy, es el crecimiento desbordado del crimen organizado en territorio nacional. De acuerdo con datos oficiales del gobierno federal, la guerra contra las bandas del crimen organizado arrojan más de 34 mil decesos, cifra que incluye también a policías, miembros de las fuerzas armadas y civiles inocentes. Estamos muy lejos de ser considerados un Estado fallido, pero debemos reconocer que nuestra seguridad pública, ha llegado a niveles tales, que de no atenderse con eficacia, sin duda, nos llevaría a estar inmersos en un grave problema de seguridad nacional. Hay una legítima razón de Estado para apoyar el esfuerzo que realizan todos los órganos involucrados en el combate a este flagelo, entre ellos sobresale, para honrar la verdad, el que vienen realizando las fuerzas armadas mexicanas.

Otra diferencia importante entre las tres naciones es de orden orgánico. Mientras por una parte el poder legislativo de Estados Unidos

cuenta con alrededor de 34 comités y subcomités para fiscalizar y supervisar el trabajo de todos los organismos involucrados en su seguridad pública y nacional, llegando incluso a contar con uno de ellos al que nadie, absolutamente nadie le puede negar la información que requiera. En México sólo contamos con siete comisiones, que realizan de alguna manera trabajos similares y ninguna de ellas tiene los presupuestos y recursos suficientes para el cumplimiento de su misión, ni las cualidades facultativas con las que cuenta la Comisión de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

Frente a estas diferencias que entre algunas otras nos distancian, solamente nos une el equívoco deseo de las tres naciones por tener una región aceptablemente segura en un entorno mundial que cada día aparece más incierto.

La suscripción de todo tratado internacional con compromisos para preservar la soberanía, irónicamente implica entregar en el proyecto un poco de la que cada estado ofrece y goza. La idea se entiende cuando se acepta que al entregar un poco de su autonomía, se garantiza la prevalencia del estado de derecho, de la democracia y de las instituciones que garantizan las actividades de los ciudadanos de cada estado firmante.

Si bien es cierto que en el pasado hemos suscrito diversos convenios tendientes a crear y fortalecer una zona de seguridad regional en América del Norte como la ASPAN (Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, suscrito el 23 de marzo de 2005), también lo es que se trata de documentos que adolecen de vaguedades e imprecisiones, que los hacen aparecer como enunciados de buenos deseos recíprocos contra el terrorismo, contra las epidemias, a favor del medio ambiente, la seguridad territorial, la prosperidad económica, el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida.

Con la salvedad de la llamada Iniciativa Mérida, donde encontramos metas y compromisos concretos de Estados Unidos y de nuestra nación, virtualmente todos los demás acuerdos y convenios adolecen de precisión, compromisos concretos y mecanismos para darles seguimiento.

En este orden de ideas, encontramos mayores similitudes y coincidencias entre las agendas de seguridad nacional de Canadá y Estados Unidos. Ello explica la existencia del NORAD o Comando de Defensa Aéreo Espacial para América del Norte, que contiene compromisos de colabora-

ción para ambas naciones, a fin de administrar un sistema de alertas y control marítimo y aeroespacial, mediante la instalación de radares situados en distintos puntos de la costa de ambos países.

La globalización del mundo, producto del desarrollo acelerado de las telecomunicaciones, ha traído consigo una mayor complejidad para el control de todos los actos contra la seguridad de las naciones. El terrorismo, la delincuencia organizada en todas sus formas, las guerras civiles inducidas, la proliferación de armas con mayor capacidad de destrucción (químicas, biológicas y nucleares), también han tomado ventajas de este desarrollo global y fortalecido su potencialidad para socavar a las instituciones soberanas.

Por ello debemos concluir que las acechanzas a la seguridad nacional de una nación pueden con facilidad afectar a otra, aunque esta última no se aparte de su objetivo; el flagelo de la delincuencia organizada que hoy azota a México, está afectando ya algunas ciudades del sur de Estados Unidos. Por otra parte un acto terrorista sufrido en territorio estadounidense puede afectar a ciudadanos mexicanos que habitan ciudades fronterizas. Por ello saludamos que se impulse la idea de generar convenios y tratados que busquen el fortalecimiento regional de la seguridad nacional de nuestras tres naciones tomando en consideración las diferencias y afinidades que nos unen y nos hacen diferentes.

Finalmente, no podríamos concluir nuestra intervención sin remarcar que en la tarea de construir acuerdos que fortalezcan la seguridad de América del Norte, debemos considerar celosamente que en la aplicación de sus estrategias se salvaguarden las libertades fundamentales de sus ciudadanos. La búsqueda de nuestra seguridad no debe implicar el sacrificio de los derechos humanos, porque si así fuera, socavaría el *leitmotiv* que le da origen y sustento y atentaría contra la razón de ser de todo gobierno democrático.

Seguridad marítima y seguridad nacional

Senador Sebastián Calderón Centeno

Presidente de la Comisión de Marina
LX y LXI Legislaturas del H. Congreso de la Unión

En el tema de la seguridad nacional, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de expedir leyes en materia de seguridad nacional, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el Congreso ejerce funciones de control y evaluación de las políticas y acciones en materia de seguridad nacional, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, la cual contribuye a las políticas de seguridad nacional orientadas al fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano.

En un estado democrático que aspira a fortalecer sus instituciones, a la integridad de la nación, al respeto de nuestra soberanía y a la capacidad del Estado para preservar y garantizar la seguridad de todo el entramado social, debe contar con un congreso que visualice la necesidad de contar con las normas jurídicas, que le permitan garantizar los intereses de la nación, salvaguardar su independencia política, su soberanía y la preservación de su territorio. Por ello, como legisladores, debemos ser sensibles al diario acontecer de nuestro país, con el objeto de elaborar las normas que procuren en la medida de lo posible dar certeza a las acciones de las instituciones del Estado, encaminadas a la consecución del orden y tranquilidad social.

Sobre el particular, no podemos soslayar lo que estamos viviendo los mexicanos, en donde por un lado tenemos una organización jurídicopolítica, que está obligada, en un estado de derecho, a sujetarse a las normas emanadas del Congreso, a comunicar sus acciones en un entorno democrático y a ver a los hombres y mujeres que forman parte de la sociedad en tanto individuos, con derechos fundamentales plasmados en nuestra Carta Magna y en los convenios y tratados internacionales, mientras por otro lado observamos a organizaciones criminales que no respetan las más

elementales normas de convivencia ni principios humanitarios, que actúan sin el mínimo respeto a los bienes más valiosos, reaccionando ante las acciones legítimas del Estado, con actos cada vez más atroces; son criminales dispuestos a sacrificar vidas humanas sin el más mínimo remordimiento.

Bajo esas condiciones, la actividad del narcotráfico, la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de armas y de personas, se convierten en acciones que afectan la seguridad de la nación, por lo que el gobierno requiere de toda la fuerza legítima para enfrentar el flagelo para la preservación del propio Estado.

Los distintos acontecimientos que hemos reseñado y que afectan los intereses de la sociedad, imponen la necesidad de dotar a las autoridades que se encargan del manejo de la seguridad pública y defensa nacional, de un conjunto de disposiciones que permitan a dichas instituciones contar con una capacidad de respuesta oportuna y efectiva frente a cada supuesto mencionado y otros que afectan la seguridad de la nación, y que no actúen al margen del estado de derecho.

Las fuerzas armadas mexicanas, instituciones organizadas, disciplinadas, equipadas e integradas con unidad de doctrina y del sentido del deber, cuya responsabilidad es la defensa exterior y coadyuvar en el orden interno, además de las responsabilidades que le encomiendan las normas constitucionales y legales, también se han abocado a colaborar en sus correspondientes ámbitos de acción, a enfrentar a las organizaciones criminales que lesionan los bienes más valiosos de la sociedad.

La defensa de nuestro territorio, la protección de la sociedad, del Estado que la organiza y del gobierno que las representa, no es negociable, el Estado no puede pactar con transgresores de la ley, tiene la responsabilidad de enfrentarlos con toda la capacidad e inteligencia de que es capaz, pues de ello depende el futuro del país. Tenemos intereses nacionales de desarrollo económico y social, que sólo pueden ser alcanzados si contamos con una estrategia que demande la existencia de un clima de tranquilidad, estabilidad y seguridad.

En este sentido, considero que no debemos escatimar nuestros esfuerzos como legisladores, para la creación de las normas jurídicas que brinden seguridad jurídica a las actividades del personal de las fuerzas armadas y de las instituciones de seguridad pública, bajo la premisa de que para proteger los intereses nacionales, sólo contamos con nuestros

propios recursos, con nuestras propias fuerzas, con nuestras propias instituciones, nadie nos sustituirá ni van a venir en nuestra ayuda.

He hecho referencia a las fuerzas armadas, instituciones que han estado coadyuvando en las estrategias del gobierno federal, respecto a conjuntar esfuerzos con los gobiernos estatales y municipales en la lucha contra la inseguridad, sin embargo, en los diversos sectores de la sociedad, parece que confunden las cuestiones de defensa nacional con los temas de seguridad nacional, seguramente por la participación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México en las tareas antes referidas. No debemos confundirnos: la defensa nacional es un componente indispensable en toda organización jurídico-política, pero no suficiente, pues el concepto actual de riesgo a la nación y al estado, no atañe solamente a conflictos bélicos. Hoy, el narcotráfico, la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de armas y de personas, entre otras acciones agresoras de la nación en su soberanía, gobernabilidad y permanencia, son consideradas como eventos que afectan la seguridad nacional.

Pero bajo ninguna circunstancia debemos dejar solas a nuestras instituciones del gobierno, esto es responsabilidad de todos, es tarea del congreso, del poder judicial, de la adecuada política interior y exterior del gobierno federal, apoyados en un marco legal que permita a las instituciones actuar de manera eficaz en las tareas de prevención y reacción ante los eventos antisociales que alteran el orden y lastiman los más valiosos intereses de los mexicanos.

En la actual democracia que vive México, el Estado debe convencer a sus ciudadanos de la necesidad de implementar las acciones en defensa de los intereses de los individuos; no se puede asumir que la sociedad pague las consecuencias de la toma de decisiones hechas a sus espaldas como antes se hacía. Ahora se tiene que actuar de frente a la sociedad, en un universo de transparencia que posibilite incluso su cuestionamiento. Ello quiere decir que el tema relativo a la seguridad y a la capacidad del Estado de disponer de su fuerza legítima, ha dejado de ser un monopolio del Ejecutivo, de los organismos de seguridad pública y de las fuerzas armadas mexicanas, pues existen, como ya lo he señalado, disposiciones constitucionales y legales que constituyen equilibrios efectivos frente a las decisiones del Ejecutivo federal, para enfrentar las amenazas a la seguridad nacional. Ahí tenemos al Poder Legislativo, pero también la sociedad

civil debe intervenir, pues de acuerdo a sus intereses deben involucrarse en la solución de los problemas relativos a la seguridad nacional.

A diferencia del pasado, ahora es de particular importancia que el Estado comparta la información respecto a la implementación de sus estrategias de seguridad, independientemente de que las alternativas de solución se refieran a los ámbitos de la seguridad pública o de la nacional.

Ahora bien, para la debida atención de los hechos que atentan contra la seguridad, debemos proponer algunas alternativas de solución, pero ¿qué elementos hay que tomar en cuenta para la construcción de la seguridad nacional?

Lo voy a colocar en dos vertientes:

- 1) La seguridad nacional se entiende como la necesaria vinculación a las tareas encaminadas a los rubros siguientes:
 - a) Promover el desarrollo sustentable.
 - b) Combatir la pobreza.
 - c) Erradicar la corrupción.
 - d) Fortalecer nuestro sistema democrático y el estado de derecho.
 - e) Promover la reforma sustancial al sistema educativo.
 - f) Profesionalizar y establecer los vínculos de colaboración de nuestra policía en los tres órdenes de gobierno.
 - g) Acceso al sistema de justicia.
 - h) Involucrar a la sociedad civil organizada, pues como lo señalé, la seguridad de la nación es tarea de todos.
- 2) Respecto al Poder Legislativo, la vía común debe estar encaminada a perfeccionar el orden jurídico nacional y a definir las estrategias de seguridad y como legisladores a identificar cuáles son las amenazas que afectan al Estado mexicano, además de generar la confianza de la sociedad en las instituciones.

No podemos ser reacios a las propuestas del Ejecutivo federal. El éxito del Ejecutivo en el cumplimiento de sus responsabilidades, depende en gran medida de las propuestas del Poder Legislativo, respecto a la actualización de las normas jurídicas en materia de seguridad nacional.

Permítanme ser reiterativo: la seguridad, para ser integral, no puede dejar de lado lo complejo que implica el plantear el problema relativo a la inseguridad, puesto que no es solamente responsabilidad de los miembros

de las fuerzas armadas, sino que se proyecta incluso en aspectos políticos, económicos y sociales, entre ellos, la seguridad humana, la salud pública, el combate a la pobreza extrema y a la desigualdad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, así como la preservación del entorno ecológico. Si no se atienden estos factores, la seguridad se mantendrá en riesgo.

Todo ello debe ser debidamente identificado para encontrar respuesta a las necesidades de desarrollo, y encarar las amenazas que se ciernen tanto desde dentro como desde fuera, incluso los peligros injerencistas de otras naciones.

La seguridad marítima como parte de la seguridad nacional

En materia de seguridad marítima, es importante resaltar la aplicación del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias conocido como el Código PBIP, impulsado por la Organización Marítima Internacional, como un instrumento obligatorio para los países firmantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, firmado en 1974 (SOLAS, por sus siglas en inglés) y fue una de las consecuencias derivadas de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Este instrumento jurídico proporciona un marco legal de carácter internacional, con el objeto de evaluar los riesgos y permitir que los gobiernos contrarresten las amenazas con cambios en la vulnerabilidad de los buques e instalaciones portuarias, mediante la adopción de niveles de protección convenientes, así como planes de protección que disminuyan la posibilidad de ataques terroristas, robos, narcotráfico, transporte de precursores químicos ilícito y armamento.

En el prefacio de este instrumento jurídico internacional, se lee, entre otras cosas que los objetivos del Código PBIP, son los siguientes:

Establecer un marco internacional para la cooperación entre los gobiernos contratantes, los organismos gubernamentales, las administraciones locales y los sectores naviero y portuario con el fin de detectar y evaluar las amenazas para la protección marítima y tomar medidas preventivas contra los sucesos que

afecten a la protección de los buques e instalaciones portuarias, utilizados para el comercio internacional; definir las funciones y responsabilidades respectivas de todas las partes mencionadas, tanto a nivel nacional como internacional, para garantizar la protección marítima; garantizar un intercambio y un cotejo rápido y eficaz de la información relativa a la protección marítima; ofrecer un método para efectuar evaluaciones de la protección marítima, de modo que pueda disponerse de planes y procedimientos para reaccionar ante los cambios en los niveles de protección, y tener la confianza de que existen medidas adecuadas y proporcionadas para garantizar la protección marítima.

En México, la aplicación del Código PBIP le atañe fundamentalmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de autoridad marítima y portuaria en términos de lo dispuesto por la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y la Ley de Puertos vigente, con la colaboración de la Secretaría de Marina, dependencia del Ejecutivo federal, a la que le corresponde ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del ordenamiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, así como ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en el ámbito de sus atribuciones.

Por otra parte, nuestro país, como integrante de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), pretende mejorar los sistemas de protección al tráfico de mercancías y personas a través de las fronteras con México, Estados Unidos y Canadá.

Este acuerdo cuenta entre sus objetivos con la Agenda de Seguridad, en la que se contempla desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, con el objeto de impulsar acciones para la protección a la región de América del Norte contra las amenazas externas o bien, para responder a las amenazas dentro de la referida región o aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo, a través de las fronteras de los tres países mencionados.

Este documento debe leerse en su aplicación desde las perspectivas siguientes: la postura de Estados Unidos es que debe haber una frontera lo más cerrada posible, con el objeto de controlar el problema de la migración, el trasiego de drogas, en tanto que México considera la necesidad de que haya una frontera más abierta sobre todo en el ámbito comercial

e incluso, el paso de migrantes, pues los mexicanos radicados en Estados Unidos constituyen un fuerte apoyo económico, como resultado de las remesas que envían a nuestro país.

No se puede negar la coincidencia de intereses en la materia, por ejemplo entre Estados Unidos, Canadá y México, pues cada país entiende de diversa manera las prioridades de las amenazas a su seguridad nacional.

Pero también hay divergencias, pues en el caso de Estados Unidos y Canadá, su principal problema lo enfocan hacia el terrorismo, y al crimen organizado, en tanto que nuestro país lo encauza hacia la delincuencia organizada, el narcotráfico y el terrorismo. Pero otro factor que incide, es la falta de un adecuado control a sus fronteras.

Respecto a nuestro país y de acuerdo al tema que nos atañe, los puertos continúan siendo una vía de entrada para el contrabando de armas y precursores químicos. Ya ha habido casos específicos en los puertos de Manzanillo, Colima y Lázaro Cárdenas, Michoacán, donde se ha detectado la introducción de armamento, droga y químicos, así como en los puertos de Veracruz y Tampico.

Asimismo, tenemos que afrontar los problemas que se suscitan en la frontera sur respecto al trasiego de drogas y la inmigración ilegal, aparte de la enorme escalada de violencia provocada por el crimen organizado.

Por lo que respecta a la Secretaría de Marina, le corresponde colaborar con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la aplicación del Código PBIP, así como con la Secretaría de Gobernación en materia de inmigración, y con la Secretaría de Hacienda en materia de aduanas.

A la Secretaría de Marina, como integrante del Consejo de Seguridad Nacional y con base en las atribuciones, mencionadas con antelación, le corresponde participar en la agenda de seguridad de la ASPAN.

Con ello queremos precisar la importancia de comprender que existe un nuevo concepto respecto a la soberanía nacional, en el que diversos actores tendrán que participar con un nuevo enfoque, pues habrán de señalarse las responsabilidades compartidas con los poderes y la propia sociedad civil, con el fin de conservar los intereses de la sociedad.

La Comisión de Marina y el fortalecimiento de la seguridad nacional

Con relación a las atribuciones de la Comisión de Marina, del Senado de la República, independientemente de que hemos procurado reformar las leyes que rigen a la Armada de México y sobre todo la relativa a la seguridad social del personal de las fuerzas armadas, derechos establecidos en la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, tanto en la XL como en la LXI Legislatura, los senadores de la República han tenido bien claro que la Armada de México se ha perfilado como una institución capaz de enfrentar los retos y desafíos que se le presentan, velando por la preservación del interés de la sociedad, salvaguardando la seguridad nacional y manteniendo el estado de derecho en el mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva.

Por ello y ante la necesidad de que la Armada de México esté a la altura de las exigencias del entorno nacional e internacional, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 76, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Senado de la República ha autorizado hasta hoy, en tres ocasiones, al presidente de la República, para que permita la salida del personal de la Armada de México y que esta institución armada participe en los ejercicios navales UNITAS en las ediciones siguientes:

- a) Ejercicios Navales UNITAS 50-09, que se llevaron a cabo del 19 de abril al 7 de mayo de 2009 en Mayport, Florida, Estados Unidos, con una Fragata Clase Allende ARM MINA (F-214), acompañado de un helicóptero embarcado BOLKOW BO-105 y 239 elementos de tripulación; una patrulla oceánica ARM OAXACA (PO-161) clase Oaxaca acompañado de un helicóptero embarcado PANTHER AS 565 MB y 59 elementos de tripulación, y un Agrupamiento de Infantería de Marina integrado por 45 elementos.
- b) Ejercicios Navales UNITAS LI Fase Atlántica-Argentina, del 17 al 25 de mayo de 2010, en los puertos de Mar de Plata y Buenos Aires, Argentina, con las siguientes fuerzas navales: una patrulla oceánica Clase Oaxaca ARM California (PO 162), acompañada de un helicóptero embarcado Phanter AMHP-150 y 103 elementos de tripulación; y UNITAS Pacífico 2010, del primero de junio al 26 de agosto de 2010, en Perú

y Chile, con un agrupamiento de Infantería de Marina integrado por 40 elementos.

- c. Ejercicios Navales UNITAS LII fase Atlántica, que en su componente marítimo se llevará a cabo en aguas de jurisdicción brasileña del 15 de abril al 11 de mayo de 2011, y en su componente anfibia denominado Sociedad de las Américas 2011, del 4 al 23 de junio del mismo año en Bahía Blanca, Argentina, y en los ejercicios navales PANAMAX 2011, los cuales se realizaron del 15 al 26 de agosto de 2011 en aguas de Panamá.

Respecto a dicha autorización hemos sostenido que es una decisión importante de carácter nacional que ha merecido nuestra atención, tomando en cuenta que estamos en presencia de una facultad del Senado de la República en su calidad de representante de la Unión, en sus relaciones con las demás potencias.

Respecto a la importancia del Senado, y con relación a sus atribuciones constitucionales, nos decía Don Mariano Otero que el Senado:

tiene un doble carácter muy difícil, pues que representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia.

Así, el Senado de la República, al autorizar la salida de las unidades y personal de la Armada de México a los ejercicios navales UNITAS, demuestra que los integrantes de esta soberanía, parafraseando a don Mariano Otero, tienen la prudencia y sabiduría para arribar a la conclusión de que nuestra institución armada debe participar en los citados ejercicios navales, con el fin de que los marinos mexicanos obtengan mayor experiencia y se fortalezca la presencia de la Armada de México en las zonas marinas mexicanas, además de que dichos ejercicios constituyen una excelente oportunidad para seguir capacitando al personal naval, y respondan con mayor eficacia a las exigencias actuales relativas a ejercer el poder naval para la observancia del orden constitucional en los mares y costas nacionales.

Evaluación y control parlamentario de la seguridad nacional en México

Diputado Gustavo González Hernández
Expresidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional
LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión

Mi intención es plantear una serie de criterios para evaluar el marco normativo del control legislativo de la seguridad nacional en nuestro país, el cual se encuentra integrado básicamente por el título tercero de la Ley de Seguridad Nacional, que es relativamente nueva, pues fue promulgada en el 2005.

El término evaluar es relativamente moderno, pues en los antiguos diccionarios de la lengua española no lo definían. En la actualidad, el diccionario de la Real Academia Española apunta que el término proviene del francés *évaluer*, y lo define como la acción de “señalar el valor de algo”, o como “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”.

Estas dos acepciones no bastan para los propósitos parlamentarios, por lo que es necesario buscar definiciones especializadas en el ámbito del análisis de las políticas públicas.

Evaluación de políticas públicas

El análisis de las políticas públicas es un proceso de investigación multidisciplinar diseñado para crear, evaluar críticamente y comunicar información que es útil para el entendimiento y mejoramiento de las políticas públicas.¹ El proceso de toma de decisiones en el ámbito público –en inglés, *policy-making process*– es visualizado como una serie de actividades interdependientes ordenadas a través del tiempo.²

¹ Dunn, William N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, ed. Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2004, p. 1.

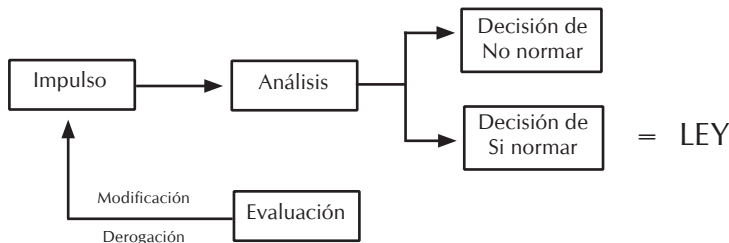
² *Op cit.*, p. 44.

La evaluación es una de tales actividades dentro del proceso y desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, comprende aquellos métodos para evaluar los resultados observados de la política, proporcionando información relevante sobre discrepancias entre el desempeño actual y el desempeño que se pretendía. La evaluación no sólo redundando en conclusiones sobre hasta qué punto se resuelve un problema, sino también podría contribuir a la clarificación y crítica de los valores que orientan una política, ayudando en el ajuste o reformulación de políticas, y estableciendo una base para la mejor comprensión de los problemas.³

Evaluación legislativa

En este punto surge una pregunta lógica: ¿los métodos de evaluación de la disciplina de las políticas públicas pueden aplicarse al proceso legislativo, y más concretamente, a la evaluación de un marco normativo?

Para Fernando Sainz Moreno, la respuesta no sólo es afirmativa, sino que además sostiene que la evaluación de las políticas públicas y la evaluación de las leyes están implicadas entre sí: “el contexto y la finalidad de las leyes forman parte de las políticas públicas y éstas, a su vez, utilizan inevitablemente instrumentos normativos”.⁴ Esta postura ha cobrado fuerza y se conoce como la doctrina alemana, la cual ha sido expuesta por el chileno Eduardo Aldunate, quien sostiene que la “evaluación es el vínculo de información entre un proceso de decisión concluido y uno en marcha”.⁵



³ *Op cit.*, p. 58.

⁴ Sainz Moreno, Fernando, “Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa”, en *La Evaluación de las Leyes*, ed. Tecnos, España, 2006, p. 20.

⁵ Aldunate, Eduardo. “La fase prelegislativa”, en *La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley*, ed., CEAL, Chile, 1998, p. 43.

Considero acertadas las afirmaciones de dichos autores: habrá ocasiones cuando un proceso legislativo le dé nacimiento a políticas públicas y otras cuando una política pública tendrá que activar un procedimiento legislativo para tener un sustento jurídico. En cualquier caso, el procedimiento legislativo culmina con la decisión de “sí” o “no” normar, y en consecuencia la posibilidad de promulgar una ley. Sin embargo, es muy raro que se considere como un proceso cíclico, pues difícilmente se realizan evaluaciones de las leyes, o por lo menos, no se realizan formalmente.

Métodos de evaluación

Una vez explicado que los métodos de evaluación de políticas públicas pueden aplicarse a la evaluación legislativa, el siguiente paso es especificar el enfoque y el método a usar en el presente trabajo. Previamente, hay que responder a la pregunta de cuál es el objetivo de la evaluación: ¿evaluar el texto normativo?, ¿evaluar el cumplimiento de la ley?, ¿evaluar la consecución de objetivos?

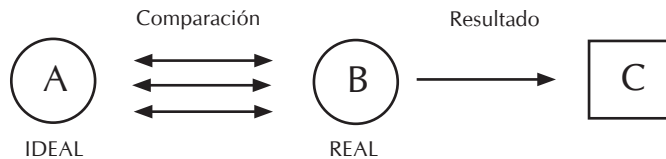
El objetivo está limitado a evaluar si el marco normativo corresponde a las intenciones formales del legislador, las cuales fueron plasmadas dentro del procedimiento legislativo. En ese sentido, la evaluación será “formal”, la cual usa métodos descriptivos para producir información fiable y válida, acerca de los resultados de la política, pero para evaluar tales resultados de acuerdo a los objetivos de la política que han sido formalmente anunciados por las autoridades.⁶

A veces, los métodos del análisis de políticas públicas parecen complicados, por lo que creo que es necesario plantearlos lo más sencillo que sea posible. En congruencia, propongo un modelo simple de evaluación dentro de este enfoque formal y que se va a las tres operaciones básicas: determinar cuáles fueron las intenciones formales dentro del proceso legislativo, determinar cuáles son las normas vigentes, y por último, las conclusiones, o sea, el resultado de la comparación entre ambas situaciones.

Este modelo simple va a la esencia del proceso de la evaluación, o sea, la comparación entre dos situaciones o modelos. La primera situación es la ideal y se construye por la intención “formal” dentro del proceso le-

⁶ Dunn. *Op cit.*, p. 360.

gislativo. La segunda es la realidad existente, la cual traducida a la ley, se compone por el texto normativo o conjunto de normas que tienen que ver con el objeto de este trabajo, o sea, las normas del control legislativo de la seguridad nacional. Para efectos de simplicidad, propongo la siguiente representación de la evaluación:



La situación A es el modelo ideal, el cual será construido a partir de la intención legislativa. La situación B es la realidad que se pretende evaluar y se conoce empíricamente, a través de la recopilación y análisis de datos, de acuerdo al objeto y naturaleza que persiga la evaluación. Pero en el caso de este trabajo, se limitará al texto normativo, por una sencilla razón: antes de decidir evaluar si las conductas de los obligados por el marco normativo de la seguridad nacional están siendo cumplidas, es imprescindible evaluar el marco normativo. Omitir dicha evaluación podría llevarnos a la pérdida de tiempo, porque no debemos suponer que los obligados cumplan normas que son deficientes o no son claras.

En otras palabras, lo primero que debemos evaluar es la “certeza” del marco jurídico, sobre la base de la intención legislativa. La certeza es un factor relevante para la vigencia de la ley y consiste en la comprensión de la norma por parte de los gobernados. La certeza es:

la cualidad del ordenamiento jurídico que permite reconocer la conducta concreta que la ley exige al individuo, su sentido o funcionalidad en el conjunto de disposiciones que lo obligan, y su alcance, esto es, hasta dónde se extiende el deber de actuar o no actuar impuesto por la norma.⁷

Mi experiencia legislativa como diputado local y diputado federal, me ha permitido observar que en muchas ocasiones existen buenas intencio-

⁷ Bronfman, Alan, “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”, en *La Evaluación de las Leyes*, ed. Tecnos, España, 2006, p. 41.

nes legislativas, sin embargo, no se conoce a fondo la materia, por lo que se producen marcos normativos que no permiten producir las conductas deseadas y dificultan la consecución de los objetivos que le dieron impulso a la iniciativa.

En congruencia, cualquier evaluación legislativa debe comenzar invariablemente por la parte más básica: determinar si las normas reflejan el espíritu del legislador. Podrían realizarse evaluaciones posteriores, orientadas al análisis empírico del cumplimiento del texto normativo, y en una última instancia, si su cumplimiento alcanzó los objetivos planteados.

Proceso de evaluación

La primera etapa de la evaluación es contar con un marco conceptual. No es posible abordar o clarificar la intención legislativa sin analizar los conceptos relacionados con el tema. En el control legislativo de la seguridad nacional es necesario profundizar en nueve conceptos, lo cual nos permitirá una profunda comprensión del modelo, el cual se materializa en una comisión con características tan especiales que la hacen única en su género y que ha ganado terreno en todo el mundo.

Una segunda etapa deberá estar referida a clarificar la intención legislativa, la cual puede encontrar escepticismo como cierto obstáculo, el cual afirma que la intención legislativa debe describirse y no necesita clarificarse, suponiendo que la actividad parlamentaria es un proceso racional. La experiencia nos muestra lo contrario, pues una gran parte de los problemas en las deficiencias legislativas surgen desde este momento, porque los legisladores tienen una intención que no es clara. Para muestra basta un botón: de la experiencia que tuve hace unos meses, cuando se propuso elevar a rango constitucional el “derecho alimentario”. De inmediato solicité al proponente que explicara los alcances pretendidos con esta nueva garantía, a lo cual el legislador me refirió que era parte del programa de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y teníamos la obligación de hacer dicha reforma. Al leer los textos de la ONU que refirió, uno de los documentos establecía con claridad las pretensiones y alcances de los estados obligados para evitar confusiones. En congruencia solicité la incorporación del texto de la ONU en los considerandos del dictamen y participé en la tri-

buna representando la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) y haciendo énfasis en la intención de la reforma.

En el caso que nos ocupa, para poder describir una situación ideal del control legislativo de la seguridad nacional, se deberán considerar tres pasos a seguir: El primero se refiere a una valoración de los antecedentes o experiencias de evaluación y control parlamentario que se han tenido por el Congreso de la Unión y en los poco más de cuatro años de funcionamiento de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN), lo que nos permitirá contextualizar la nueva estrategia de evaluación. El segundo, deberá enfocarse a sistematizar las intenciones formales contenidas en las iniciativas y dictámenes encaminados a dotar de mayores facultades a la CBSN, como en los dictámenes votados. Por último, establecer un modelo de texto normativo que cristalice las intenciones legislativas, o sea, que especifique situaciones y procedimientos que deben existir, así como las potestades de la parte controladora y las obligaciones de la parte controlada en esta materia, sin las cuales no podría llevarse a nivel operativo el control legislativo deseado.

En la tercera etapa deberá describir y clasificar el marco normativo vigente de la seguridad nacional, de tal suerte que pueda identificar su estructura material y funcional buscando una comprensión sistemática del texto normativo.

La cuarta etapa deberá comprender el proceso de comparación entre las dos situaciones, toda vez que la evaluación es en esencia un proceso de comparación con fines pragmáticos, y más aún, tratándose de la evaluación legislativa, la cual no pretende buscar explicaciones científicas de relaciones causales.

Finalmente, el propósito principal de una evaluación legislativa debe ser: 1) que las suposiciones causales aún ocultas en la acción legislativa, queden tan explícitas y tan diferenciadas como sea posible cuando se preparen nuevas decisiones legislativas; 2) que estén basadas en las mejores teorías y la información más fiable que pueda obtenerse con esfuerzos razonables; y 3) que su precisión sea examinada después de la adopción e implementación de la legislación.⁸ En ese tenor, la evaluación deberá realizarse bajo un enfoque propositivo, o sea, haciendo propuestas concretas.

⁸ Madre, Luzius, "Contribution to the quality of legislation", en *Evaluation on Legislation*, ed., Council of Europe Publishing, Germany, 2001, p. 17.

Capítulo X
Inseguridad y crimen organizado en el
hemisferio occidental

Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI

Bruce Bagley
University of Miami

¿Cuáles son las mayores tendencias que han caracterizado la evolución del tráfico ilícito de drogas y crimen organizado (redes del crimen organizado) en las Américas en el último cuarto del siglo? ¿Cuáles han sido las principales transformaciones y adaptaciones –económicas, políticas y organizacionales– que han tenido lugar dentro de la vasta economía ilegal de las drogas en la región durante la primera década del siglo veintiuno?

Este ensayo identifica ocho tendencias o patrones clave que tipifican la transformación del comercio de las drogas y de los grupos del crimen organizado que se han generado a partir de mediados del año 2011. Estas son: 1) la creciente globalización del consumo de drogas; 2) las victorias limitadas o “parciales” y las consecuencias no intencionadas de la “guerra contra las drogas” liderada por Estados Unidos, especialmente en los Andes; 3) la proliferación de áreas de cultivo de droga y rutas de trasiego en todo el hemisferio (efectos globo); 4) la dispersión y transformación de los grupos o redes del crimen organizado dentro de los países o a través de subregiones (efecto cucaracha); 5) el fracaso de los esfuerzos de una reforma política y construcción de nación (efectos de desinstitucionalización); 6) las ineptitudes y fracasos de las políticas domésticas estadounidenses sobre las drogas y control de criminalidad (fracasos en el control de la demanda); 7) la ineffectividad de las políticas de control regionales e internacionales (fracasos regulatorios); 8) el crecimiento en apoyo a la reducción de daños y alternativas de una política de descriminalización y legalización (debate sobre la legalización).

Globalización del consumo de drogas

Por largo tiempo, muchos líderes políticos de América Latina han argumentado que si la población de Estados Unidos no consumiera grandes cantidades de droga ilícita, si no hubiera tantos drogadictos y consumidores, los países latinoamericanos y caribeños no producirían tanta droga ilícita como la mariguana, cocaína y heroína para exportación, y la región no estaría plagada de esas organizaciones traficantes tan poderosas y bien financiadas –con frecuencia denominadas cárteles– que han prosperado en todo el hemisferio en los últimos veinticinco años.¹ Ciertamente es correcto afirmar que por décadas Estados Unidos ha sido, y es aún, el mayor mercado individual consumidor de drogas ilícitas en el planeta. Sin embargo, no existe una estimación definitiva, el valor de la droga ilícita vendida anualmente en Estados Unidos puede alcanzar los 150 mil millones de dólares. Se gastan cerca de 38 mil millones de dólares por año sólo en cocaína.² No obstante, el uso de drogas ilícitas –y/o adicción– no es una enfermedad únicamente “estadounidense”, a pesar del título del libro de David Musto sobre el origen del control de las drogas en Estados Unidos.³ Durante la última década, en los ahora 27 países que conforman la Unión Europea, se ha visto un incremento a 4.5 millones de consumidores de cocaína, casi cerrando el espacio entre los aproximadamente 5 a 6 millones de consumidores regulares de cocaína en Estados Unidos.⁴ De hecho, los niveles del consumo de cocaína dentro de Estados Unidos han caído desde principios de la década de los años 1990, mientras que el consumo de cocaína en Europa se desató exponencialmente durante la primera década del siglo veintiuno.⁵ Además, los europeos pagan el doble por gramo, onza,

¹ Los expresidentes de Brasil, Colombia y México, Fernando Henrique Cardoso, Cesar Gaviria y Ernesto Zedillo respectivamente, resaltan la necesidad de que Estados Unidos y Europa deben “diseñar e implementar políticas que lleven a una reducción efectiva en los niveles de consumo de drogas, y como consecuencia en el alcance de las actividades criminales por narcóticos”, Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2010 p. 7.

² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, UNODC, New York, 2010, pp. 5-6.

³ Ver Musto, David F., *The American Disease: Origins of Narcotic Control*. Oxford University Press, New York, 1999, tercera edición (primera edición, 1973, Yale University Press).

⁴ UNODC, *The Globalization of Crime*, 2010, p. 82.

⁵ La demanda de cocaína ha estado cayendo en Estados Unidos desde 1982, según las estadísticas de 10.5 millones de consumidores en 1982 a unos 5.3 en 2008. Sin embargo, el número de consumidores en los 27 países de la Unión Europea se ha duplicado en la década pasada, de 2 millones en 1998 a 4.1 en 2010, (4.5 millones en toda Europa). UNODC, *World Drug Report 2010*. UNODC, New York, 2010, p. 16; también UNODC, *The Globalization of Crime*, 2010 pp. v-vi y 82.

kilo o tonelada métrica que los consumidores estadounidenses. De hecho, el mercado de Estados Unidos en las últimas dos décadas ha absorbido 470 toneladas métricas de cocaína anualmente. En 2008, se estimó que Europa importaba alrededor de 300 toneladas métricas cada año, mientras consumía cantidades significativamente más altas de heroína per cápita.⁶ En la última década, la mayor parte de la heroína consumida en Europa ha venido de Afganistán, mientras que la consumida en Estados Unidos viene de Colombia (aproximadamente 2% del suministro mundial) o México (aproximadamente el 1.5 del suministro mundial).⁷ En contraste, la cocaína se produce solamente en tres países del hemisferio occidental: Colombia (45%), Perú (35-40%) y Bolivia (15-20%). La cocaína se trafica desde estos tres países andinos a los otros 174 países en todo el mundo.⁸

El consumo de cocaína no sólo se limita a los mercados capitalistas avanzados como los de Estados Unidos y Europa,⁹ el consumo de cocaína en Latinoamérica también se ha elevado en la última década. De hecho, en 2010 se estimó que los consumidores latinoamericanos absorbieron alrededor de 200 toneladas métricas. Hasta el 2009, a Brasil se le consideraba como el segundo mercado más grande de cocaína en el mundo después de Estados Unidos.¹⁰ En su reporte *World Drug* de 2010, las Naciones Unidas manifestaron que Argentina había suplido a Brasil como

⁶ A pesar de la disminución generalizada del área total de cultivo de hoja de coca en los Andes, la producción de cocaína se mantuvo prácticamente estable desde mediados de 1990 hasta el año 2008, en aproximadamente 800-1100 toneladas métricas. América del Norte, incluyendo Canadá, alcanzó el 40% del consumo mundial de cocaína. Estados Unidos y los países en el EFTA (Área Europea de Libre Comercio) consumieron más del 25% del total mundial. Juntas, estas dos regiones son responsables de más del 80% del mercado mundial de cocaína, estimado en 88 mil millones de dólares en 2008. UNODC, *The Globalization of Crime*, 2010, p. 82. En 2008, el valor total de los mercados mundiales de cocaína y heroína combinados fue de un estimado de 153 mil millones de dólares. UNODC, *World Drug Report 2010*, p. 19.

⁷ El reporte *World Drug* de UNODC en 2010 estima que a fin de satisfacer la demanda mundial de heroína, se tendrían que producir 430 toneladas métricas con Afganistán como el principal productor, generando 380 kg. Aunque Afganistán es la fuente del 90% de los opiáceos ilícitos en el mundo, también se producen importantes cantidades en Myanmar y Latinoamérica (México y Colombia), *World Drug Report 2010*, p. 19-20.

⁸ UNODC, *The Globalization of Crime*, 2010, p. 81-82.

⁹ Alrededor de 4.5-5 millones de personas han consumido cocaína en Europa entre 2008 y 2009. UNODC, *World Drug Report 2010*, p. 176.

¹⁰ Sudamérica fue el tercer consumidor más grande de cocaína en el 2008 con 2.4 millones de consumidores. A pesar de que la evidencia muestra un incremento de cocaína en prácticamente cada país del hemisferio, la mayor parte del consumo sudamericano se concentró en dos países. Dada su población de cerca de 200 millones de personas, Brasil tiene el número más alto de consumidores en aproximadamente 1 millón. Sin embargo, el consumo fue más intenso en Argentina, en donde se estimó que el 2.6% de la población adulta consumió cocaína el 2006, estadística similar a las de Estados Unidos en 2006. UNODC, *The Globalization of Crime*. UNODC, New York, 2010, p. 82.

el segundo consumidor más grande de cocaína, mientras que este último pasaba al tercer lugar y España se ubicaba en el cuarto sitio.¹¹ La tasa en el consumo de cocaína en Rusia, Europa Oriental y Asia también parece estar incrementándose rápidamente.¹² El dramático incremento en el consumo de cocaína en Europa y América del Sur ha expandido grandemente las demandas del mercado mundial de este producto andino desde la década pasada. Como consecuencia, se ha hecho evidente una pronunciada tendencia hacia la proliferación de nuevas rutas mundiales de tráfico y una creciente participación de redes criminales de tráfico que se originan fuera de la subregión andina.

Victorias parciales en la guerra andina contra las drogas

Desde mediados de siglo XIX hasta mediados de 1980, Perú y Bolivia fueron los dos principales países proveedores de hoja de coca y cocaína refinada hacia Estados Unidos, Europa y otros mercados mundiales.¹³ Para 1985, Perú producía aproximadamente 65% del suministro mundial de hoja de coca mientras que Bolivia producía aproximadamente 25% y Colombia 10% o menos.¹⁴ Con las “victorias parciales” que la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos logró en los Andes del sur a fines de los años 1980 y principios de 1990 –específicamente– los programas de erradicación de plantíos financiados por los Estados Unidos en Bolivia, bajo la administración del presidente Víctor Paz Estensoro después de 1986 (Operación Blast Furnace) y de los presidentes Hugo Banzer, Jorge Quiroga de 1998 a 2002 (Plan Dignidad), junto con la interrupción del puente aéreo del expresidente peruano Alberto Fujimori entre la región

¹¹ “The highest prevalence of cocaine use in South America was reported from Argentina (2.7%) while Chile and Uruguay showed a constant increase. Brazil and Argentina together constitute the biggest cocaine markets in South America, with more than 900,000 and 600,000 users, respectively”. *World Drug Report 2010*, p. 179.

¹² “Hong Kong, China, has reported increasing availability and decreasing prices of cocaine since 2004”. UNODC, *World Drug Report, 2010*, p. 179.

¹³ Gootenberg, Paul, *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2008, pp. 1-14 and passim.

¹⁴ Bagley, Bruce, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”; en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Mexico City, CASADE, Mexico, 2009, p. 25; Patrick L. Clawson and Rensselaer W. Lee III, *The Andean Cocaine Industry*, St. Martin’s Griffin, New York, 1998, pp. 12-16.

de Alto Huallada en Perú y los laboratorios clandestinos de cocaína en Colombia a mediados de los años 1990, el cultivo de coca en los Andes rápidamente cambió hacia Colombia a mediados y fines de los años 1990.¹⁵ Para el año 2000, Colombia cultivaba un estimado del 90% de hoja de coca en el mundo, mientras que la producción en Perú y Bolivia llegó a bajos históricos.¹⁶

A principios de los años 1990, la guerra apoyada por Estados Unidos en contra del capo de la droga Pablo Escobar y el cartel de Medellín durante la administración de Cesar Gaviria, llevó a la muerte de Escobar el 2 de diciembre de 1993 y a la rápida disolución del cártel.¹⁷ Subsecuentes peticiones en 1994 y 1995 durante la administración de Ernesto Samper en contra del cártel de Cali, especialmente los hermanos Rodríguez Orejuela, catalizaron el desmantelamiento de dicho cártel.¹⁸ Mientras que algunas redes criminales de narcotráfico (p. ej. el Cártel del Valle del Norte), continuaron operando en Colombia a finales de 1990 y principios del 2000, poco más de 300 organizaciones pequeñas de tráfico de drogas (conocidas como cartelitos) surgieron para llenar el vacío que dejó el desmantelamiento de dos cárteles grandes en la política económica del aún redituable tráfico de drogas de Colombia. A finales de 1990, básicamente como una consecuencia no prevista y no intencional por la desaparición de los cárteles más importantes del país, el ala izquierdista de Colombia, el grupo guerrillero las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los de la extrema

¹⁵ Después de que se interrumpió el puente aéreo Perú-Colombia que se utilizaba para el trasiego de pasta o base desde Alto Huallaga en Perú a Colombia, gracias a una política del presidente Fujimori en 1993-1994, el epicentro de los sembradíos ilegales de coca cambió de Perú y Bolivia al sureste de Colombia. Gootenberg, 291-324; Clawson and Lee, *Op. cit.*, pp.16-21; Francisco E. Thoumi, *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003, p. 7 and passim.

¹⁶ Bagley, Bruce, *Op. cit.*, p. 29; UNODC, *Coca Cultivation in the Andean Region: Survey of Bolivia, Colombia and Peru*. UNODC, New York, Junio 2006 A.

¹⁷ Steven Dudley, *Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia*. Routledge, New York, 2004, pp. 195-198; Virginia Vallejo, *Amando a Pablo, Odiando a Escobar*. Bogotá, Random House Mondadori S.A., Nomos Impresores, Colombia, 2007, pp. 352-385.

¹⁸ En septiembre de 1996, tras las acusaciones de que el cártel de Cali financió la campaña presidencial de Ernesto Samper en 1994, los hermanos Rodríguez Orejuela y otros importantes líderes del cártel de Cali fueron encarcelados en Colombia. Vea María Clemencia Ramírez Lemus, Kimberly Stanton and John Walsh (2005), "Colombia: A Vicious Circle of Drugs and War" in Coletta A. Youngers and Eileen Rosen, eds., *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005; también Camilo Chaparro, *Historia del Cártel de Cali: El Ajedrecista mueve sus fichas*. Bogotá, Intermedio Editores, Una división de Círculo de Lectores S.A., Colombia, 2005, pp.125-148. Fernando Rodríguez Mondragón y Antonio Sánchez, *El hijo del "Ajedrecista"*. Editorial Oveja Negra, Quintero Editores, Bogotá, 2007, pp. 169-173.

derecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), tomaron el control del cultivo y procesamiento de la coca en toda la zona rural de Colombia, precipitando un incremento en la violencia relacionada con las drogas entre estos dos grupos de actores ilegales armados, en donde cada uno buscaba eliminar al otro y así consolidarse en el control territorial de las regiones de cultivo de drogas y de los campesinos en todo el campo colombiano.¹⁹

Como consecuencia directa, los niveles de violencia impulsados por las drogas en Colombia salieron de control a finales de 1990 y principios del 2000. En efecto, durante mucho tiempo de la primera década del 2000, Colombia se volvió uno de los países más peligrosos y violentos del mundo. En julio del 2000, el expresidente Clinton y el gobierno de Estados Unidos respondieron al apoyar la administración de Andrés Pastrana en su guerra contra la producción y tráfico de drogas en Colombia, a través de la adopción del Plan Colombia. En agosto del 2002, el recién inaugurado gobierno de Álvaro Uribe recibió asistencia adicional, en la guerra contra las drogas, por parte de Washington y de la administración del entonces presidente George W. Bush tras los ataques terroristas del 11 de Septiembre a Estados Unidos. El Plan Colombia de los Estados Unidos, apoyado con al menos 8 mil millones de dólares sirvió para toda la década. Para el 2010, el presidente colombiano Uribe y su programa Política de Seguridad Democrática, lograron repeler las guerrillas de las FARC, desmovilizaron muchas –si no es que todas– las bandas paramilitares, y redujeron substancialmente los niveles astronómicos de violencia relacionada con las drogas en el país.²⁰

En el año 2010, Colombia permaneció siendo la fuente principal de hoja de coca y de cocaína refinada en los Andes, y la violencia y criminalidad relacionada con las drogas parecía estar de nuevo a la alza, a pesar de los logros substanciales del Plan Colombia y de las políticas de la administración de Uribe.²¹ Como consecuencia imprevista a la asistencia

¹⁹ Bagley, Bruce, *op. cit.*, pp. 28-29.

²⁰ Para desmovilización paramilitar vea, Elvira María Restrepo and Bruce Bagley, eds., *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: Entre la esperanza y el escepticismo*. Uniandes, Bogotá, 2011. El gobierno de Uribe hizo énfasis en una estrategia de contrainsurgencia en el Plan Colombia, un diferencia importante al Plan Marshall del gobierno de Pastrana. Durante el 2002-2003, Uribe incrementó el número de tropas y buscó reformas constitucionales para expandir las actividades militares. Ramírez Lemus, *et al.*, *op. cit.* pp. 111-112.

de Estados Unidos en apoyo a la guerra contra las drogas en Colombia, el lugar de la participación criminal organizada en el tráfico de drogas cambió gradualmente hacia el norte, de Colombia a México. De manera que la administración de Uribe y el Plan Colombia de Estados Unidos eran satisfactorios en Colombia, las más importantes redes de narcotráfico en México aprovecharon el vacío que se creó en el control de las operaciones de contrabando del tráfico de drogas de Colombia a Estados Unidos. La violencia y la criminalidad relacionadas con las drogas apuntaron hacia el norte y se movieron hacia dentro del territorio mexicano, a medida que varias organizaciones mexicanas traficantes se confrontaban por obtener el control del altamente lucrativo contrabando desde Colombia y los Andes hacia el gran mercado lucrativo estadounidense.²²

De este modo, el actual baño de sangre relacionado con las drogas en México se atribuye, en parte, directamente a la victoria parcial en la guerra en contra de las drogas lograda en Colombia en años recientes, a través del Plan Colombia. Si la actual Iniciativa Mérida implementada en México logra resultados similares a los del Plan Colombia, no se pondrá fin al tráfico de drogas ni se terminará con el crimen organizado en México o la región. El resultado más probable sería que obligaría –tanto a traficantes como a los criminales organizados– a ser más clandestinos en México, lo cual paralelamente impulsaría muchas actividades de contrabando y operaciones de redes criminales hacia países vecinos como Guatemala y Honduras, o de regreso a Colombia y los Andes.²³

²¹ UNODC, *Reporte Mundial de Drogas, 2010*; Adam Isacson, “Don’t call it a Model: On Plan Colombia’s Tenth Anniversary, Claims of “Success” Don’t Stand Up to Scrutiny”, Oficina de Washington en América Latina, Washington DC., 13 de julio, 2010.

²² Bagley, Bruce, *Op. cit.*, pág. 31. El gobierno de los Estados Unidos calcula que los cárteles mexicanos generan entre 19 y 39 mil millones de dólares anualmente del tráfico de drogas. El analista de las políticas de drogas, Dr. Peter Reuter, calcula que la ganancia de los cárteles mexicanos es por menos 7 mil millones de dólares por año en el 2010. Incluso en el cálculo bajo de Reuter, las ganancias siguen siendo substanciales y son suficientes para estimular la violencia intensa que traficantes mexicanos han exhibido en años recientes.

²³ El triángulo de países del norte de América Central –Guatemala, Honduras y El Salvador– han sido severamente afectados. La violencia intensa relacionada con las drogas presenta serios desafíos para gobernar, UNODC, *Reporte Mundial de Drogas 2010*, p. 26.

Proliferación de áreas de cultivo y rutas de contrabando (*balloon effect*)

El *Reporte Mundial de Drogas del 2010* indica que Colombia redujo satisfactoriamente el total de hectáreas de cultivo de coca dentro de su territorio nacional en la segunda mitad del 2000, aunque aparentemente no los ha disminuido a niveles anteriores al año 2000. El tema controversial es la veracidad de cuán grande ha sido la reducción en el cultivo de coca en Colombia en los últimos tres años, pues se trata de un reporte plagado de información inadecuada, problemas metodológicos e incertidumbres importantes en cuanto a la actual extensión de cultivo y niveles de cosechas. Dadas algunas advertencias similares, el cultivo de coca, tanto en Perú como en Bolivia, después de casi dos décadas de disminuciones, aparentemente se volvió a expandir.²⁴ La mayoría de los observadores creen que el total global de producción de hoja de coca y la disponibilidad de cocaína continúan aproximadamente a la par de los niveles del 2000 y por encima de los de 1990 o 1995. Evidentemente, el *balloon effect* que permitió al cultivo de coca moverse del norte de Bolivia y Perú hacia Colombia en 1990 continúa operando, así como el cultivo regresa a Perú y Bolivia de Colombia al final de la primera década del 2000. Varios observadores han especulado acerca de la posibilidad de que la variedad tropical de coca –conocida en portugués como *Epadu*– podría bien disparar el cultivo de coca de sus ya tradicionales áreas de plantación en las laderas del oeste de los Andes, hacia Brasil y en cualquier parte de la cuenca del Amazonas en los siguientes años, si los esfuerzos actuales o renovados para erradicar son fructíferos en Colombia, Perú y Bolivia.

El reporte de la ONU del 2010 registró una baja de entre 10 y 20% en la producción de coca en Colombia del 2008 al 2009.²⁵ Pero el entusiasmo en cuanto a tales estadísticas debería atenuarse con realismo. Ya que, primero,

²⁴ Entre el 2000 y 2009, el cultivo de coca se incrementó 38 y 112% en Perú y Bolivia, respectivamente. UNODC, *Reporte Mundial de Drogas, 2010*, pág. 65. El cultivo de coca está regresando rápidamente a países en donde las políticas de erradicación dañaron la reputación de Estados Unidos y las políticas de control de drogas de Estados Unidos y a los campesinos incentivados descontentos. Gootenberg, *op. cit.* 315.

²⁵ En 2008, Colombia produjo 450 toneladas métricas de cocaína, dentro de las estimadas por la ONU de 865 toneladas métricas producidas en el ámbito mundial. El gobierno de Estados Unidos calcula que el total de producción de cocaína fue mayor, alcanzando los 1000 toneladas métricas. Respecto al cultivo, hubo un descenso en las hectáreas cultivadas de 80,000 a 68,00 en 2008-2009 en Colombia, de acuerdo con UNODC, *Reporte mundial de drogas, 2010*, p. 66. Los cálculos de la producción de cocaína por hectárea no son confiables.

es importante notar que las variaciones año con año son comunes debido a factores climáticos e interrupciones de corto plazo; los declives deben presentarse varios años para poder identificar las tendencias perdurables. Segundo, las estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas son aproximaciones de un rango en vez de información sólida; es enteramente posible que el reporte de este año o del año pasado subestime los niveles reales de producción. Tercero, las innovaciones en plantas híbridas más productivas, cosechas por hectáreas y procesos pueden provocar mayores niveles de producción de cocaína refinada que lo anticipado por los analistas de la ONU. Por último, la actual descentralización y dispersión del cultivo en Colombia hace que acertar en el mapeo –del número total de hectáreas que son cultivadas– sea una empresa problemática.²⁶

Haciendo tales advertencias a un lado, la razón principal por la que Colombia parece haber experimentado una baja significativa en la producción de coca en 2008 y 2009 es que el gobierno de Uribe pasó de su dependencia casi exclusiva (apoyado por Estados Unidos) en la fumigación aérea a una mezcla más efectiva de fumigación y erradicación manual, vinculadas al desarrollo de programas alternativos integrales en áreas de crecimiento de la planta de coca tales como La Macarena. Como consecuencia del debilitamiento del control de las FARC en vastos trechos de la zona rural de Colombia y la parcial desmovilización de las bandas paramilitares inmiscuidas en el tráfico de drogas durante el periodo 2002-2007, los años 2008 y 2009 marcaron el inicio de un importante declive después de al menos tres años de incrementos estables en la producción total. Para mantener este declive, ciertamente se requiere que Colombia continúe sus esfuerzos de erradicación manual y que proporcione fondos adicionales para el desarrollo de programas alternativos bien diseñados y ejecutados en áreas de cultivo de la planta de coca en todo el país.²⁷

²⁶ Para debatir las dificultades de cuantificar la producción de cocaína desde una perspectiva histórica, vea Gootenberg, *op. cit.*, pp. 325-336; para debatir las dificultades con los cálculos de la UNODC, vea Francisco E. Thoumi, "Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: Fundamentos, limitaciones y cambios (im)posibles", en Juan Gabriel Tokatlian, compilador, *Drogas y prohibición: Una vieja Guerra, un nuevo debate*. Libros del zorzal, Buenos Aires, 2010, pp. 27-56; Francisco E. Thoumi and Ernestin Jensema, "Drug Policies and the Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime. Global Drug Policy: Building a New Framework", The Senlis Council, 2004.

²⁷ Ver Coletta A. Youngers y John M. Walsh, "Development First: A More Humane and Promising Approach to Reducing Cultivation of Crops for Illicit Markets." Washington DC: WOLA, marzo, 2010.

Mientras tanto, los incrementos recientes en el cultivo de la planta de coca en Perú y Bolivia sugieren que el centro de atención y los recursos de Estados Unidos en Colombia han llevado a desatender el cultivo de coca en esos países tradicionales en la región central de los Andes. Para prevenir la reaparición del *balloon effect* –erradicar el cultivo de un país, sólo para que reaparezca en otros– la administración de Obama tendrá que buscar restablecer una relación de trabajo factible con el gobierno del presidente Evo Morales en Bolivia y encontrar formas efectivas para combatir el resurgimiento del Sendero Luminoso y el cultivo de coca en Perú. Si se fracasa en lograr unas políticas más efectivas para controlar las drogas en ambos países, es muy probable que resulte en un cambio constante de producción de coca en Perú y Bolivia, de ese modo nulificando cualquier progreso real en la reducción del cultivo de coca en Colombia a mediano plazo.²⁸

En los años ochentas, en gran parte como resultado de la formación del South Florida Task Force en 1982 –comandado por el entonces vice presidente George H. W. Bush– las rutas caribeñas establecidas por los cárteles de Medellín y Cali en los años setentas y a principios de los ochentas, fueron esencialmente cerradas por las operaciones de la policía y militares estadounidenses, pero fueron remplazadas rápidamente a la mitad de los años ochenta y principios de los noventas con nuevas rutas

véase también Vanda Felbab-Brown, Joel M. Jutkowitz, Sergio Rivas, Ricardo Rocha, James T. Smith, Manuel Supervielle, and Cynthia Watson, “Assessment of the Implementation of the United States Government’s Support for Plan Colombia’s Illicit Crop Reduction Components”, Produced for review by the U.S. Agency of International Development (USAID), 17 Abril 2009; U.S. Government Accountability Office (GAO), “Plan Colombia: Drug Reduction Goals were Not Fully Met, but Security Has Improved: U.S. Agencies need More Detailed Plan for Reducing Assistance”, Octubre 2008; Adam Isacson and Abigail Poe, “After Plan Colombia: Evaluating “Integrated Action”: The Next Phase of U.S. Assistance”, Center for International Policy (CIP), International Policy Report, Washington DC, Diciembre 2009.

²⁸ ONU, *Encuesta del Cultivo de Coca Junio, 2009*, United Nations, New York, 2010. “Si las actuales tendencias continúan, Perú tomará el lugar de Colombia como el más grande productor de coca en el mundo, una posición notoria que no se ha dado desde la mitad de los años noventa,” dijo UNODC director ejecutivo Antonio María Costa. El cultivo de coca se incrementó 6.8% en 2009, de 56,100 hectáreas en 2008 a 59,900. El cultivo de coca en Colombia, sin embargo, decayó en 2009 en un 16%, de 81,000 hectáreas en 2008 a 68,000 hectáreas en 2009. A pesar de la aparente baja en Colombia, el total general del cultivo de coca en la región andina descendió solamente un 5.2% en 2009. De acuerdo con la información de la UNODC, el cultivo de coca en Bolivia cambió muy poco entre 2008 y 2009, incrementando sólo 400 hectáreas (cerca del 1% de 30,500 hectáreas en 2008 a 30,900 en 2009). Este reporte del UNODC contradice el cálculo hecho por Estados Unidos de Bolivia, el que muestra un incremento del 9.4% en el cultivo entre 2008 y 2009 (y un cálculo de cultivo del 2009 es mayor por 4,100 hectáreas que el cálculo de la UNODC). Vea *Just the Facts: A Civilian’s Guide to U.S. defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean*. 23 junio, 2010, en <http://justf.org>.

que utilizaban hacia Panamá y América Central, el Golfo de México y el Corredor del Pacífico para llegar a México y de ahí cruzar hacia Estados Unidos.²⁹ Cuando los cárteles mexicanos reemplazaron a los de Medellín y Cali a finales de los años noventa, el Corredor del Pacífico se convirtió en la ruta principal de contrabando hacia el norte desde Colombia a Estados Unidos, aunque la ruta del golfo permaneció activa.³⁰ Desde el 1 de diciembre del 2006 a la fecha, el presidente Felipe Calderón junto con el apoyo activo de Washington desde el 2008, a través de la Iniciativa Mérida, ha realizado una campaña militar intensa en contra de los cárteles más importantes de México.³¹ Aunque no ha sido para nada exitoso en eliminar los grupos narcotraficantes claves de México en el 2010, la militarización de la guerra en contra de las drogas de Calderón ha hecho que indudablemente el contrabando, entre la frontera de México y Estados Unidos, sea más peligroso y más costoso en comparación con años anteriores. Como resultado algunas organizaciones traficantes mexicanas comenzaron a moverse hacia América Central –especialmente a Guatemala y Honduras– para aprovecharse de estas naciones mucho más débiles para poder realizar sus operaciones de contrabando.³²

De igual forma, se dispone de abundante evidencia que indica que el uso del territorio ecuatoriano y venezolano ha aumentado por parte de los traficantes colombianos, con el fin de reemplazar las rutas que se vuelven

²⁹ Bagley, *Op. cit.*, Peter Dale Scott y Jonathan Marshall, *Cocaine Politics: Drugs, Armies and the CIA in Central America*. University of California Press, Berkeley, 1998, pp. 186-192.

³⁰ Este desplazamiento es confirmado también por el hecho de que las organizaciones criminales en México han incrementado su actividad en Estados Unidos. En el 2008, estas organizaciones tenían presencia en 230 ciudades de Estados Unidos, mientras que tres años antes sólo era en 100 ciudades. Además, los grupos colombianos hoy controlan la distribución de cocaína y heroína en solo 40 ciudades, la mayoría en el noreste. UNODC, *Reporte Mundial de Drogas 2010*, p. 79.

³¹ Para la estrategia militar de Calderón y la Iniciativa Mérida, vea Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande, Coordinadores, *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* México, DF.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009; Raúl Benítez Manaut, Editor), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México, DF.: CASADE (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia), 2010; David A. Shirk, *The Drug War in Mexico: Confronting a Threat*. Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 60, New York, marzo 2011, pp. 9-10.

³² Bagley, *Op. cit.*, Douglas Farah, "Crimen organizado en El Salvador. El territorio nacional y las dimensiones transnacionales.", Serie de documentos sobre el Crimen Organizado en América Central, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Latin American Program, Washington DC., 2010; pp. 15-19; International Crisis Group "Learning to Walk Without a Crutch: An Assessment of The International Commission Against Impunity in Guatemala" Latin America Report No. 36, International Crisis Group, 31 mayo, 2011, p. 3; Steven S. Dudley, "Organizaciones traficantes de droga en América Central: Transportistas, cárteles mexicanos y Maras," Woodrow Wilson International Center For Scholars, Mexico Institute and University of San Diego Trans Border Institute, Mayo 2010, pp. 11-13.

cada vez más problemáticas. Venezuela es el trampolín para contrabandear a través del Caribe hacia la costa este de Estados Unidos, o cruzar el Atlántico a través del oeste de África hacia Europa. Por igual se utiliza a Venezuela para volar drogas hacia Honduras o Guatemala, en donde los cargamentos son transferidos a camiones y de ahí transportados por tierra a través de la frontera de Guatemala y México con rumbo hacia Estados Unidos.³³

Son evidentes los *balloon effects* producidos por las victorias parciales en la guerra en contra de las drogas en los Andes, tanto contra el cultivo de drogas como contra las rutas de contrabando. En los últimos veinticinco años y más, la guerra en contra de las drogas llevada por Estados Unidos y sus diferentes aliados latinoamericanos y caribeños ha sido exitosa muchas veces en cambiar el cultivo de coca de un área a otra en los Andes, y así forzando cambios en las rutas de contrabando. Pero ha sido deficiente en interrumpir seriamente, y mucho menos, detener permanentemente, ya sea la producción o el tráfico en el hemisferio. Las adaptaciones constantes y exitosas de los traficantes hacia las medidas de la policía, diseñadas para detener su actividad criminal, han llevado a más países en la región a la contaminación progresiva por el tráfico de drogas o por el comercio de drogas y su consecuente criminalidad y violencia.³⁴

Dispersión y fragmentación de las organizaciones criminales de la droga (efecto cucaracha)

La inserción diferencial de los países en la economía política del narcotráfico —en el hemisferio— ha generado una variedad de formas o tipos de intermediación entre campesinos cultivadores de cosechas ilegales y los consumidores. En Bolivia, la presencia de cooperativas campesinas en el campo a partir de la revolución del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) en 1952, produjo asociaciones de cultivadores de coca y en general

³³ Entre el 2006 y 2008, más de la mitad de los envíos detectados de cocaína a Europa venían de la República Boliviana de Venezuela. También, Ecuador se ha visto afectado por el aumento del contrabando, y ambos países están experimentando problemas con violencia. *Reporte Mundial de Drogas 2010*, p. 30.

³⁴ Randall C. Archibald y Damien Cave, "Drug Wars Push Deeper into Central America", *The New York Times*, Marzo 2, 2011.

inhibió el surgimiento de organizaciones criminales o de movimientos de guerrilla como intermediarios, aunque las mismas fuerzas armadas bolivianas en diversas ocasiones han tomado esta función.³⁵

En Perú, la ausencia de asociaciones con fuertes raíces entre los campesinos cultivadores abrió el camino para ambos elementos del aparato militar del país (Vladimiro Montesinos) y las organizaciones de guerrilla (Sendero Luminoso) para que realizaran el papel de intermediarios o traficantes.³⁶ En Colombia, la ausencia tanto de organizaciones campesinas como intermediarios militares allanó el camino para el surgimiento de organizaciones criminales mayores tales como los cárteles de Medellín y de Cali, para que ocuparan ese papel. La desaparición de los cárteles principales abrió paso a actores armados ilegales tales como las FARC y los paramilitares.³⁷ En México y Centroamérica, elementos de las fuerzas armadas y/o de la policía en ocasiones han realizado funciones de intermediación en décadas previas, pero en los años 1990 y en la primera década del siglo XXI, estos países han seguido el patrón colombiano de intermediación criminal debido a la ausencia de asociaciones cultivadoras fuertes.³⁸

En términos de organizaciones criminales o redes de tráfico criminales, Colombia y México ofrecen los ejemplos más importantes en los últimos veinticinco años; en el primer país, la subida y caída de los cárteles de Medellín y Cali (y subsecuentemente del cártel de Norte del Valle)

³⁵ En Bolivia, los campesinos cultivadores de coca se unieron en sindicatos y esta situación ayudó a mantener la lucha por reconocimiento en la política nacional de manera relativamente pacífica. Gootenberg, *Op. cit.*, p. 313.

³⁶ En Perú, la política de erradicación causó descontento y rechazo entre los campesinos y favoreció el crecimiento de Sendero Luminoso. De este modo, las guerrillas tomaron control de áreas particulares, forzando a las autoridades locales a renunciar y a huir mientras los líderes de la guerrilla exigían pagos por procesar y transportar la droga. Las intensas acciones de erradicación sin alternativas económicas hicieron que la gente se uniera a las guerrillas, Mariano Valderrama y Hugo Cabieses, "Questionable Alliances in the War on Drugs: Peru and the United States", en Meno Vellinga, ed., *The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System*. University Press of Florida, Gainesville, FL, 2004 pp. 60-61.

³⁷ El colapso de los dos principales cárteles de Colombia fomentó la presencia de actores nuevos en la industria de la droga, particularmente de organizaciones paramilitares y de guerrilla que utilizaban los estupefacientes para obtener fondos para sus actividades, Francisco E. Thoumi, "Las Drogas Ilegales en Colombia: Del Florecimiento Económico Ilegal a la Crisis Social", en Meno Vellinga, ed., *Op. cit.* p. 76.

³⁸ Francisco E. Thoumi, *Illegal Drugs*, *Op. cit.*, pp. 159-264; Kevin Healy, "Coca, the State and the Peasantry in Bolivia", in Bruce Bagely, ed., *Assessing the America's War on Drugs*, Special Issue, *Journal of Inter American Studies and World Affairs (JISWA)*, vol. 30, nos. 2 & 3, (Summer/Fall 1988) pp. 105-126; International Crisis Group, "Coca, Drugs and Social Protest in Bolivia and Peru". *Latin American Report* núm. 12, International Crisis Group (3 marzo 2005). <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=4775>.

ilustran claramente los riesgos y vulnerabilidades de las grandes organizaciones narcotraficantes jerárquicas, en especial cuando tratan de enfrentar abiertamente al Estado. Los dos cárteles principales de Colombia estaban estructurados jerárquicamente y demostraron ser blancos vulnerables para las autoridades colombianas e internacionales. Siguiendo el desarrollo de los cárteles de Medellín y de Cali, Colombia presenció una rápida fragmentación y dispersión de las redes criminales, las cuales han sido mucho más difíciles de rastrear y dismantelar para las autoridades que sus predecesores más grandes y más notorias.³⁹ Aunque actualmente podría haber tendencias contrarias que lleven a una reconcentración entre las organizaciones traficantes criminales en Colombia (por ejemplo, los Rastrojos, las Águilas Negras), la lección básica que se obtiene de Colombia, al parecer, es que las redes criminales más pequeñas son menos vulnerables. Desde la perspectiva del estado colombiano, tales organizaciones son menos amenazadoras porque no tienen la capacidad de amenazar la seguridad de un Estado directamente.

En México, como en Colombia en la década de los años 1980 y a principios de 1990, las ganancias de la cocaína parecen haber reactivado a las principales redes delictivas y desataron una ola de violencia, que aún continúa, entre las organizaciones criminales en ese país, que pretendían fortalecer y consolidar su control sobre las principales rutas de contrabando. No obstante, los grupos del narcotráfico en México parecen estar siguiendo gradualmente el patrón colombiano de dispersión y fragmentación, aunque la evidencia aún no es concluyente. En el 2000, el cártel de Tijuana (la familia Arellano Félix) y el cártel de Juárez (la familia Carrillo Fuentes) eran las dos organizaciones del narcotráfico más grandes y dominantes en México. Desde el 2000, después de que la administración de Vicente Fox primero fuera tras Tijuana y luego tras Juárez, México ha visto el surgimiento de por lo menos cinco nuevas organizaciones mayores y una hueste de grupos menores y menos conocidos: cártel de Sinaloa, el del Golfo, la Familia Michoacana, los Beltrán-Leyva y los Zetas.⁴⁰ Esta

³⁹ Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co.: The Criminal Networks in Mexico, Brazil and Colombia*, Woodrow Wilson Center for scholars, Latin American Program, Washington D.C., Junio 2008, Luis Jorge Garay Salamanca, Eduardo Salcedo Albarán e Isaac de León-Beltrán, *Illicit Networks Reconfiguring States: Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*, Método foundation, Bogotá, 2010.

⁴⁰ Luis Astorga Almanza, *Seguridad, traficantes, y militares: El poder y la sombra*. Mexico City, Tusquets, 2007; Luis Astorga Almanza y David A. Shirk, "Drug Trafficking Organizations and Counter-drug strategies in the U.S.-Mexican Context", en Eric L. Olson, David A. Shirk, y Andrew D. Selee, eds.,

dispersión de las redes criminales en México bien podría representar el inicio del tipo de fragmentación que se observó en Colombia en la década de los años 1990. De ser así, esta tendencia sería calurosamente acogida por el gobierno mexicano, porque esto presagiaría una disminución considerable de la capacidad de las redes del crimen organizado en México para retar directamente a las autoridades del estado y a la seguridad nacional.

Tabla 1. Proliferación de los cárteles mexicanos, 2006-2010

2006	2007-2009	2010
Cártel del Pacífico	Cártel del Pacífico Cártel del Beltrán Leyva	Cártel del Pacífico Cártel del Pacífico Sur Cártel Independiente de Acapulco Cártel de "La Barbie"
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana Facción "El Teo"	Cártel de Tijuana Facción "El Teo"
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo-Zetas	Cártel del Golfo Cártel de los Zetas
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
Cártel Milenio	Cártel Milenio	Cártel Milenio
6 Organizaciones	8 Organizaciones	12 Organizaciones

Una razón clave por la que algunos analistas no aceptan la tesis de la fragmentación en el México contemporáneo, se relaciona directamente con el surgimiento de un nuevo modelo de red criminal —el cártel de Sinaloa. A diferencia de sus predecesores y de sus rivales actuales en México, el cártel de Sinaloa es menos jerárquico y más federativo en su estructura organizacional. Su líder principal, Joaquín "El Chapo" Guzmán Loera ha forjado un nuevo tipo de "federación" que da una mayor autonomía (y ganancias) a los grupos afiliados. A la fecha, Sinaloa, también conocida como "la Federación", parece estar ganando la guerra en contra de sus

Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars/San Diego, CA: Trans-Border Institute, Washington DC., 2010. De 1995 en adelante, varios cárteles mexicanos se involucraron cada vez más en el tráfico de cocaína fuera de Colombia. Los cárteles de Tijuana y Juárez empezaron a luchar por el control de las rutas de tráfico de cocaína en todo México y por las plazas transfronterizas hacia Estados Unidos, en medio del vacío que dejó el colapso de los principales cárteles colombianos. Sin embargo, sólo después del 2000, México experimentó la aparición de los cárteles más recientes como el de Sinaloa, el del Golfo, y los Zetas. Bruce Bagely y Aline Hernández (2010), "Crimen Organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo, eds., *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: Anuario 2010*. Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, pp. 332-333.

rivales, aunque su lucha contra los Zetas (una organización paramilitar) está resultando prolongada, costosa y sangrienta. Es concebible que el modelo de Sinaloa resulte más sostenible –mejor para el negocio– que otros modelos organizacionales del tráfico delictivo en México, pero eso aún no está decidido.⁴¹

Las guerras de bandas urbanas en escalada que se dieron en Medellín, la Comuna 13 de Colombia, ejemplifican los tipos de conflictos violentos y destructivos que están ocurriendo en muchas áreas y rutas del narcotráfico que están en competencia en toda la región de Latinoamérica (por ejemplo, los estados de Nuevo León, Chihuahua, Michoacán y Tamaulipas en México, la costa del Pacífico de Guatemala, el Departamento de Valle de Cauca cerca de Cali, Colombia, el municipio de Caucaasia de Colombia, o las favelas de Río de Janeiro, Brasil). En Medellín, literalmente decenas de narcobandas en competencia han generado un patrón de crimen “desorganizado”: en lugar de hacer lo que racionalmente sería “bueno para el negocio –mantener las tasas de asesinatos bajas y la atención de la policía a un mínimo– el mundo criminal es un torbellino que tiene la necesidad de un árbitro para restablecer la autoridad”.⁴²

Como México, donde la fractura de la autoridad ha llevado a la creación de grupos más pequeños pero no menos violentos, tales como el cártel de Acapulco y la Mano con Ojos, las narcobandas de Colombia están luchando por establecer su sitio dentro de la nueva jerarquía criminal en los barrios pobres y marginados de Medellín, durante mucho tiempo ignorados tanto por el estado central colombiano de Bogotá como por el gobierno municipal de Medellín. La Comuna 13 de Medellín o los barrios bajos de Rivera del Bravo de Ciudad Juárez, son plataformas de lanzamiento perfectas para la guerra entre bandas. En tales vecindarios, los narcotraficantes han encontrado un acceso inmediato a nuevos bandoleros y a muchos consumidores de drogas potenciales, así como a corredores eficientes para el contrabando de drogas y armas. En la Comuna 13, la violencia es principalmente por el control de la autopista de San Juan, que es la salida

⁴¹ Carlos Antonio Flores Pérez, *El estado en crisis: Crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, DF., 2009, pp. 137-228; Jorge Chabat, El Estado y el crimen organizado transnacional: Amenaza global, respuestas nacionales”, en *ISTOR: Revista de Historia Internacional*, año xi, núm. 42, otoño de 2010, pp. 3-14; Phil Williams, “El crimen organizado y la violencia en México”, en *Ibid.*, pp. 15-40.

⁴² Elyssa Pacheco, “Investigación: Medellín’s Turbulent Comuna 13”, *InSight*, mayo 2011.

de la ciudad hacia el norte de Antioquia y Uraba, en la costa caribeña al norte de Colombia. Las bandas que controlan la autopista deciden quién y qué entra y sale de Medellín: drogas, armas, dinero. El grupo armado que estableció el excapo de Medellín, Pablo Escobar, ahora conocido como “la Oficina”, sigue siendo la red criminal más grande y poderosa de Medellín, aunque se haya dividido en facciones rivales y ninguno de los bandos haya logrado tomar el control de la Comuna 13 y de la San Juan.⁴³

Los maras de los países centroamericanos como Honduras y Guatemala, la banda Barrio Azteca en la prisión de El Paso, Texas y Juárez, México, y el Comando Vermelho en Río de Janeiro, ofrecen ejemplos adicionales de la proliferación de las bandas o “pandillas” que operan y luchan, a menudo asociadas con los principales cárteles, y que han surgido junto con el fenómeno de la fragmentación y la dispersión. En el 2004, por ejemplo, el brazo armado del cártel de Juárez, La Línea, empezó a atacar abiertamente a la policía local a la vez que empleaba el “cobro de piso” por pasar cargamentos de droga por Chihuahua. Esto fue posible debido a la incorporación de exoficiales de policía de Juárez a las filas del cártel de Juárez. Después de la intromisión del cártel de Sinaloa en el de Juárez a mediados de la década de 2000, los elevados niveles de violencia y los asesinatos que involucran a Los Aztecas, una banda afiliada con La Línea, contra bandas opositoras como los Mexicles, los Artistas Asesinos, y la Gente Nueva, han sido la orden del día en Juárez, la capital del crimen en México.⁴⁴ Hacia octubre de 2005, también había aproximadamente 17 mil miembros de bandas que pertenecen a la Mara Salva trucha o MS-13 y Calle 18 que operan en Ciudad Juárez.⁴⁵

Como en el caso colombiano durante los años 1980 y 1990, también han surgido grupos paramilitares en años recientes en Juárez y en otras partes de México en respuesta a la violencia de los cárteles y de las bandas afiliadas. La apariencia de estas bandas paramilitares destaca las débiles capacidades para la aplicación de la ley por parte del gobierno

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Patricia Dávila, “La disputa por Ciudad Juárez”, en Rafael Rodríguez Castañeda (ed.), *El México narco*. Planeta, México, 2010; Charles Bowden, *Murder City: Ciudad Juarez and the Global Economy's Killing Fields*. Nation Books, New York, 2010.

⁴⁵ Agnes Gereben Schaefer, Benjamin Bahney and K. Jack Riley, *Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options*. Santa Monica, RAND Corporation, California, 2009.

mexicano y su incapacidad percibida para confrontar y derrotar eficazmente a las poderosas organizaciones narcotraficantes del país.⁴⁶

De 2007 a 2010 hubo un incremento significativo en el número de muertes relacionadas con el crimen organizado en los municipios de México, principalmente los que se encuentran en la parte noroeste del país.

Bajo la presión de las autoridades mexicanas y estadounidenses, las organizaciones traficantes mexicanas han buscado, desde mediados de la década del 2000, mover por lo menos parte de sus operaciones de contrabando de México hacia los países vecinos. Guatemala y Honduras son blancos actuales tanto para el cártel de Sinaloa como para el de los Zetas.⁴⁷ El aumento de la violencia relacionada con las drogas en estas dos naciones centroamericanas está muy relacionado con estos cambios de bases operacionales. Esta tendencia, observable en todo el hemisferio, en ocasiones es llamada el efecto “cucaracha”, porque es una reminiscencia de la huída de las cucarachas de una cocina sucia hacia otros sitios para evitar ser detectadas, después de que se ha encendido las luces. Con una relación cercana al efecto “globo”, el efecto “cucaracha” se refiere en especial al desplazamiento de las redes criminales de una ciudad, estado, o región hacia otra, de un cierto país o de un país a otro en búsqueda de refugios más seguros y con autoridades estatales más flexibles.

Falla de la reforma política o de la construcción del Estado (efecto de desinstitucionalización)

Los Estados determinan la forma o el tipo de crimen organizado que pueda operar y florecer dentro de un territorio nacional dado. Las organizaciones criminales, en contraste, no determinan el tipo de Estado, aunque ciertamente pueden disuadir o inhibir los esfuerzos de reforma política en todos los niveles de un sistema político, desde local hasta nacional. Las

⁴⁶ Ver http://www.elpasotimes.com/newupdated/ci_17627581; también George W. Grayson, *Mexico's Struggle with 'Drugs and Thugs'*, Foreign Policy association, Headline Series, núm. 331, Winter, New York, 2009; Hal Brands, *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Carlisle, PA: The Strategic Studies Institute, us. Army War College, mayo 2009.

⁴⁷ El 11 de marzo de 2011, funcionarios hondureños informaron que por primera vez habían desmantelado un laboratorio de cocaína que pertenecía a los Zetas. Esto destaca las actividades de cambio de lugar de los Zetas debido a la presión que sienten en otras partes, Satfor Analysis, marzo 22, 2010.

democracias políticas avanzadas –de Estados Unidos a Europa y Japón– muestran una amplia variedad de tipos de crimen organizado que generan y/o toleran. Estados Unidos, por ejemplo, ha eliminado el modelo de la mafia italiana que ha sido reemplazado por organizaciones criminales domésticas fragmentadas y muy dispersas, muchas afiliadas con comunidades de inmigrantes. Europa se caracteriza por una evolución similar de grupos del crimen organizado afiliados con grupos de poblaciones inmigrantes. Japón, en contraste, ha coexistido con la Yakusa, una red criminal más del estilo corporativo. En China, el capitalismo estatal coexiste con las triadas chinas y otras organizaciones criminales. En Rusia, el gobierno de Putin, en efecto, subordinó e incorporó varios elementos de la mafia rusa como organizaciones paraestatales.⁴⁸

En Colombia, las organizaciones paramilitares, profundamente involucradas en el narcotráfico, fueron relacionadas directamente tanto con instituciones estatales como con partidos políticos específicos. En México, el partido antes dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), desarrolló relaciones casi tributarias con los grupos del crimen organizado. En el año 2000, cuando se rompió el monopolio del PRI de casi 71 años en el poder político a nivel nacional, debido a la victoria de Vicente Fox, las antiguas líneas de tributo y/o soborno se rompieron y desataron una ola de violencia interna entre las organizaciones traficantes, dado que luchaban entre sí por el control del tránsito de cocaína a través del país.⁴⁹

Las transiciones de regímenes autoritarios a formas de gobierno más abiertas y democráticas en América Latina, como en Rusia y la Europa Oriental, son particularmente problemáticas, porque los antiguos controles institucionales autoritarios a menudo colapsan o son eliminados, pero no son reemplazados rápida o fácilmente por las nuevas formas democráticas de control, por lo menos en el corto plazo. Precisamente, México está experimentando tal transición. Las instituciones antiguas –por ejemplo, la policía, las cortes, las prisiones, las dependencias de inteligencia, los partidos, las elecciones– ya dejaron de funcionar. De hecho, son manifiestamente corruptas y disfuncionales. Sin embargo, no han surgido nuevos mecanismos institucionales que las reemplacen. Además, los esfuerzos de

⁴⁸ Bruce Bagley, "Globalization and Transnational Organized Crime: The Russian Mafia in Latin America and the Caribbean", en M. Vellinga, *op. cit.*, pp. 261-296.

⁴⁹ Bagely, Bruce and Aline Hernandez, *op. cit.*, p. 332.

reforma pueden verse, y a menudo es así, obstaculizados o desviados totalmente por la corrupción institucional y la violencia criminal que, pretende limitar o debilitar la autoridad del Estado y el imperio de la ley.

Estas observaciones no constituyen argumentos contra la democratización. Más bien, destacan retos y obstáculos a lo largo del camino hacia la democratización que con frecuencia se pasan por alto. Pocos teóricos han analizado con seriedad los problemas de las transiciones democráticas que emanan de las redes criminales organizadas y arraigadas. En los países latinoamericanos y caribeños, esta negligencia hacia la reforma institucional bien podría poner en peligro tanto la estabilidad política como la democracia misma. En lugar de una consolidación democrática, la consecuencia de ignorar el crimen organizado y sus efectos corrosivos bien podría reflejarse en una decadencia institucional o en una desinstitucionalización democrática.

La inflexibilidad y la ineficacia de las políticas de control antidrogas a nivel regional e internacional (fracasos normativos)

Reflejando la influencia hegemónica de Estados Unidos sobre la política antidrogas internacional durante el período de la post Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen (ODCC, por sus siglas en inglés) y la CICAD de la Organización de Estados Americanos (OEA) han reproducido fielmente el régimen prohibicionista de Estados Unidos en un nivel multilateral. El enfoque de la ONU para el control de las drogas (como el de la OEA) limita severamente la flexibilidad de las respuestas al nivel de los estados miembros, porque efectivamente erradica cualquier experimentación posible con la legalización y/o la descriminalización. Tanto la ONU como la OEA parten de la suposición de que toda droga ilícita es “maligna” y debe prohibirse y suprimirse. En la práctica, la estrategia prohibicionista inquebrantable de la ONU-OEA-Estados Unidos ha dominado el discurso internacional sobre el control de las drogas y ha evitado que países individuales experimenten con otras alternativas (o los ha obligado a ignorar

o desafiar sus obligaciones respecto al control de narcóticos respecto a los tratados con la ONU).⁵⁰

Por ejemplo, tanto la ONU, la OEA como Estados Unidos han, en efecto, rechazado sistemáticamente la política declarada del presidente boliviano, Evo Morales, de fomentar los usos tradicionales y comerciales de la hoja de coca cultivada legamente mientras se evita el procesamiento de la hoja de coca para obtener la cocaína en ese país. Similarmente, tanto el gobierno federal de Estados Unidos como la ONU condenaron la iniciativa en California en noviembre de 2010 que buscaba (y fracasó) legalizar el cultivo y la comercialización de la marihuana en ese estado. Es completamente posible que, si la iniciativa de la Propuesta 19 de California sobre la marihuana hubiese sido aprobada por los votantes del estado, habría creado un conflicto tanto con los estatutos federales de Estados Unidos como con las obligaciones de éstos con los tratados con la ONU.

En la práctica, la inclinación prohibicionista de la ONU ha indicado que existe poco o ningún respaldo para otras opciones que no sea la actual “guerra contra las drogas”, sin importar los daños colaterales en que se pueda incurrir en el proceso. La revisión de las políticas internacionales para el control de drogas después de diez años, concluyó predeciblemente que las políticas prohibicionistas actuales de la ONU que actualmente se tienen implementadas eran la mejor y única opción estratégica real que se tenía disponible para poder avanzar, y no generó cambios importantes en las políticas y prácticas internacionales para el control de las drogas, a pesar de la inconformidad evidente y creciente entre algunos estados miembro y muchos analistas independientes.⁵¹

⁵⁰ Francisco E. Thoumi, “Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: Fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios”, en Juan Gabriel Tokatlian, compilador, *Drogas y prohibición: Una vieja guerra, un nuevo debate*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pp. 27-56; Global Commission on Drug Policy, *War on Drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy*. Junio 2011, en <http://www.globalcommissionondrugs.org/Report>.

⁵¹ Rafael Pardo, “Introducción: Hacia un nuevo pensamiento sobre drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos”, en Juan Gabriel Tokatlian, compilador, *Droga y prohibición: Una vieja guerra, un nuevo debate*. Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pp. 13-26.

El fracaso de las políticas para el control de las drogas de Estados Unidos

Aunque Estados Unidos ha logrado estabilizar, o incluso reducir, la demanda de la mayoría de las drogas ilícitas en casa, ciertamente no ha eliminado la demanda estadounidense de drogas ilegales o las ganancias asociadas con el suministro de su enorme mercado. Washington rutinariamente ha asignado fondos insuficientes para el control de la demanda, mientras que el énfasis principal se ha hecho casi automáticamente en estrategias de control del lado de la oferta, pero que finalmente han sido costosas e ineficaces. El análisis de los motivos detrás de la insistencia de Estados Unidos en las estrategias de control del lado del suministro en lugar de la demanda, va más allá del alcance de este ensayo.

Las consecuencias de las elecciones estratégicas de Washington son, no obstante, obvias. Washington ha exigido que los países de la región sigan su liderazgo en la guerra contra las drogas, y a menudo ha sancionado a aquellas naciones que no “cooperan plenamente”. La insistencia de Estados Unidos en tal enfoque político no sólo ha llevado al fracaso general en la guerra contra las drogas en los últimos veinticinco años o más, sino que ha sido contraproducente tanto para Estados Unidos como para los intereses individuales de los países latinoamericanos. El precio que Colombia ha pagado por su papel en la guerra contra las drogas ha sido alto tanto en sangre como en riqueza. El precio que actualmente se le está pidiendo a México que pague es tanto o más alto que aquél. Los grandes costos asociados con el fracaso, han generado una reacción hacia la estrategia de Estados Unidos, tanto en casa como en el extranjero, y ha producido un nuevo debate sobre las alternativas para los enfoques prohibicionistas estadounidenses, tales como la reducción, la discriminación y la legalización.⁵²

⁵² Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian, “Dope and Dogma: Explaining the failure of U.S.-Latin American Drug Policies”, in Michael La Rosa and Frank O. Mora, eds., *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*, Rowman & Littlefield, Publishers, New York, 2007 pp. 219-234. Bruce Bagley, “Políticas de control de drogas ilícitas en Estados Unidos: ¿qué funciona y qué no funciona?”, en Juan Gabriel Tokatlian, compilador, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: Hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, Argentina, 2009, pp. 283-296; Bruce Bagley, “The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America”, *JISWA*, Vol. 30, No. 1 (Primavera 1988), pp. 161-186.

La búsqueda de alternativas: el debate sobre la legalización. Descriminalización y reducción de daños

Algunos analistas latinoamericanos anticipaban que la aprobación de la Propuesta 19 de California, la cual legalizaría el cultivo, distribución y posesión de marihuana en el estado, en el 2 de noviembre de 2010, señalaría el inicio del fin de la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos y le permitiría a México y a otros países de la región alejarse de la estrategia “prohibicionista” que ha generado tanta violencia relacionada con las drogas en toda Latinoamérica y el Caribe en los últimos años. No obstante, muchos líderes latinoamericanos se oponen abiertamente a la legalización de la marihuana y estridentemente se oponen a la legalización o la descriminalización de las drogas más fuertes.

Si se está a favor o en contra de la Propuesta 19 de California, existen razones válidas para ser escéptico sobre el impacto real de la legalización de la marihuana en California. Primero, incluso aunque la iniciativa sea aprobada en algún futuro, existen retos probables para el gobierno federal de Estados Unidos que podrían retrasar durante años la implementación de cualquier ley estatal nueva. Segundo, la legalización de la marihuana, si y cuando ocurra, no atenderá los asuntos generados por drogas más duras, la producción, el tráfico y la distribución. Muy probablemente, las bandas criminales de México y de otras partes de la región se alejarán de la marihuana hacia un involucramiento más profundo con las drogas que seguirán siendo ilegales tales como la cocaína, heroína y las metanfetaminas; el crimen organizado seguirá floreciendo y la violencia relacionada con las drogas seguirá sin ser abatida. A la larga, como afirma el reporte de la Global Commission on Drug Policy, una combinación de la legalización y/o la descriminalización de drogas ilícitas, junto con algunas políticas y programas serios de reducción de daños en todo el mundo, bien podrían ofrecer la única fórmula realista para la reducción de ganancias ilegales que promueven el crimen, la violencia y la corrupción relacionados con las drogas en América Latina y el Caribe, y en todo el mundo, incluso aunque las tasas de adicción se incrementen como lo hicieron al final de la prohibición de alcohol en Estados Unidos en los años de 1930. Pero a corto y a mediano plazo, los países latinoamericanos y del Caribe tendrán que atender sus propias instituciones fallidas; el terminar con las prácticas

de corrupción de muchos años, el asumir reformas institucionales clave en la policía, en el área judicial, en la prisiones y otras reformas clave, y garantizar una mayor responsabilidad electoral, son medidas necesarias que no pueden esperar por la descriminalización o la legalización mundial para que ocurran en algún momento incierto del futuro. Ni la legalización de la marihuana, ni la descriminalización de las drogas más duras, si y cuando alguna vez ocurran, serán una panacea. No tendrán éxito contra muchos otros tipos de crimen organizado que opera actualmente con una impunidad virtual en Latinoamérica y el Caribe.

Glosario de Conceptos

Advertencia: Los organizadores del seminario trilateral (el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México y la Universidad de Guadalajara) y de la presente obra en coordinación con algunas de las dependencias participantes del orden federal mexicano acordaron elaborar un glosario de conceptos en materia de seguridad, defensa y política exterior desde el punto de vista de México. En esta sección, el lector encontrará los conceptos elaborados por la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, los conceptos operativos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, los conceptos en materia de la Defensa Nacional provistos por el Colegio de la Defensa, los conceptos sobre el Poder Marítimo remitidos por el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México y los lineamientos de orden legal e institucional presentados por la Subsecretaría de América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Correspondió al coordinador de esta obra organizarlos y sistematizarlos.

Inteligencia y seguridad nacional

Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN)

Soberanía nacional. Capacidad de ejercer autoridad, independiente y suprema, en el territorio. En términos llanos, se trata de la legítima autoridad suprema del poder público. En un concepto relacionado, soberano es quien tiene el poder de decisión y de dar leyes sin recibirlas de otro. En México, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, la soberanía nacional “reside esencialmente y originariamente en el pueblo. Todo po-

der público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”. En el artículo 41 se agrega: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”.

Seguridad nacional. La Ley de Seguridad Nacional (LSN) (2005), en su artículo 3, la define como el conjunto de políticas públicas y acciones para preservar al Estado mexicano de riesgos y amenazas a su integridad, estabilidad y permanencia. Sus componentes son: soberanía e independencia nacionales, e integridad territorial; orden constitucional y fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional; sistema democrático, basado en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Seguridad interior. En un sistema democrático se relaciona con las condiciones para: el adecuado desempeño de los poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la aplicación del estado de derecho para todos los ciudadanos, el funcionamiento de las instituciones públicas, la operación de un sistema de partidos de libre competencia y el respeto al sufragio. En México, preservar la seguridad interior es una de las facultades y obligaciones constitucionales del presidente de la República, para cuya salvaguarda tiene el atributo de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente. Se encuentra al mismo nivel jerárquico que la seguridad nacional y la defensa exterior (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89).

Política de seguridad. Conjunto de decisiones y cursos de acción para resolver sobre asuntos estratégicos relativos a la seguridad del estado.

Consejo de Seguridad Nacional. Instancia deliberativa encabezada por el presidente de la República Mexicana establecida en la Ley de Seguridad Nacional, para establecer y articular las acciones y políticas en la materia. Participan en éste las ocho secretarías de estado vinculadas con las tareas de seguridad nacional (Secretaría de la Defensa Nacional (SE- DENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Seguridad Públi-

ca (SSP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP), y Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), además de la Procuraduría General de la República y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). El Consejo está regulado por el capítulo 1 de la Ley de Seguridad Nacional; el Secretario de Gobernación funge como Secretario Ejecutivo y el Director General del CISEN como Secretario Técnico. Sus reuniones son de carácter reservado.

Seguridad regional. Se refiere a las condiciones de seguridad, existentes y/o deseables, de un conjunto de países con colindancia geográfica que tienen intereses comunes reforzados por vínculos existentes de naturaleza económica, social y cultural. La seguridad regional hace énfasis en la interdependencia existente entre los países y en la necesidad de la cooperación para fortalecer la estabilidad política y enfrentar los conflictos y amenazas de la zona.

Seguridad hemisférica. Es un concepto que, bajo el principio de la seguridad colectiva ante cualquier agresión militar, fue adoptado en 1948 por la Organización de Estados Americanos (OEA), con el objetivo principal de garantizar la seguridad en la América continental. Dicho enfoque fue replanteado en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica (2003), como un concepto multidimensional, en la que se acordó adicionar las nuevas amenazas (terrorismo, delincuencia organizada transnacional, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas, tráfico y trata de personas, desastres naturales y pobreza extrema).

Seguridad internacional. Es una rama del estudio de las relaciones internacionales que atiende, esencialmente, lo referente a la amenaza, uso y control de la fuerza militar. Hoy en día la seguridad internacional se aborda sobre la tesis de la primacía de la seguridad del individuo por encima de la del Estado, que desde una óptica multidimensional significa considerar como amenazas a la falta de desarrollo, la pobreza y el medio ambiente; también incluye a los actores noestatales como fuentes de amenaza, lo que ha hecho que el terrorismo y la delincuencia organizada internacional ocupen los primeros lugares de la agenda de seguridad internacional.

Seguridad pública. En México, es una función a cargo de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Sus objetivos son: 1) salvaguardar la integridad, derechos y patrimonio de las personas, y 2) preservar las libertades, el orden y la paz. Abarca desde el ámbito de la prevención de delitos, la investigación para hacerla efectiva, sanciones administrativas, persecución del delito y reinserción social del individuo. Desde sus diversos ámbitos de competencia, esta función es ejercida por la ecuación: policías + sistemas de justicia + sistemas penitenciarios.

Seguridad fronteriza. Objetivo y política para salvaguardar las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de un Estado, ante cualquier intrusión ilegal y nociva. Incluye mecanismos de control para el tránsito de personas y bienes a través de las fronteras. En México su operación implica la coordinación entre las instancias gubernamentales de Seguridad Nacional, Migración, Aduanas, Seguridad Pública y Fuerzas Armadas.

Seguridad de instalaciones estratégicas. Se refiere a las medidas preventivas y de respuesta ante posibles ataques, intrusiones o cualquier tipo de vulneración de infraestructura vital para el funcionamiento de la sociedad y su economía, tales como los espacios e instalaciones para la generación y distribución de energía (petróleo, gas, luz), sedes de gobierno y de organismos de seguridad civil y militar, puertos marítimos y aéreos, centros de salud y sistemas de comunicaciones, entre otros.

Defensa nacional. Conjunto de acciones del Estado para prevenir o neutralizar ataques en su contra por parte de otros Estados o entes no estatales. Las acciones más comunes relacionadas con la defensa nacional son de carácter militar, pero otras de carácter político, económico y social también son importantes, como la investigación y el desarrollo tecnológico, la producción y acopio de materias primas estratégicas y alimentos, la industria básica y la integridad del territorio.

Doctrina militar. Conjunto de principios, técnicas, estrategias y tácticas de una fuerza armada, que tiene como fin alistarla y guiarla en el cumplimiento de su misión.

Guerra asimétrica. Conflicto armado entre dos actores de naturaleza desigual o con capacidades militares relativas o estrategias y tácticas militares significativamente desiguales.

Delincuencia organizada. Denominación que se le da a aquellas estructuras sociales compuestas por individuos que tienen como fin cometer acciones delictivas, así como al tipo de delito imputado por dicha conducta. En México el artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (1996) define a la delincuencia organizada:

cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.

Además, terrorismo contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos.

Pensamiento estratégico. Es el proceso base para la toma de decisiones a nivel estratégico a través de la coordinación de ideas creativas relacionadas con los valores, misión y visión de una institución o individuo, que busca avanzar hacia el futuro de una manera satisfactoria en un contexto determinado.

Estrategia de seguridad. Arte y ciencia del desarrollo, aplicación y coordinación de los instrumentos del poder nacional (diplomáticos, económicos, militares y de información) para alcanzar los objetivos que contribuyan a la seguridad de la nación. También se le conoce como la Estrategia Nacional o la Gran Estrategia.

Inteligencia estratégica. Se refiere a la recolección, procesamiento, análisis y diseminación de inteligencia útil para la elaboración de planes de política y militares a nivel nacional e internacional. La producción de este

tipo de inteligencia demanda las tres temporalidades (corto, mediano y largo plazo).

Riesgo. Es la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. Se estima considerando la interacción de dos componentes: 1) la probabilidad de que se concrete determinada amenaza y 2) la vulnerabilidad del sistema potencialmente afectable. En México, en materia de inteligencia, se ha adoptado una definición de riesgo que lo vincula directamente con la probabilidad de concreción de las amenazas. El tipo de riesgos que interesan son aquellos que puedan comprometer la estabilidad y permanencia del Estado.

Amenaza. Una amenaza es un peligro latente o factor de riesgo externo a un sistema o a un sujeto expuesto. La amenaza se agrava cuando existe una situación previa de vulnerabilidad. La caracterización de las amenazas a la seguridad nacional está relacionada con las concepciones generales de seguridad nacional en cada Estado, las cuales pueden estar vinculadas a concepciones estrictas o militares de la seguridad nacional. En México la Ley de Seguridad Nacional (artículo 5) de enero de 2005, define las amenazas a la seguridad nacional, incluyendo la interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano, la desarticulación de la unidad de los estados de la Federación y los actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Seguridad nacional, seguridad pública y defensa nacional*

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)

Seguridad nacional y seguridad pública no son sinónimos, pero sí conceptos estrechamente relacionados.

* Conceptos tomados del portal del CISEN (consultado el 12 de junio de 2012) y cotejados con la ESISEN, <http://www.cisen.gob.mx/site/cisen.htm>.

De acuerdo con la Constitución, la seguridad pública es una función concurrente a cargo de los tres niveles de gobierno. Comprende la prevención, investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

La seguridad pública puede convertirse en asunto de seguridad nacional en el grado en que la manifestación del fenómeno criminal presente un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para el orden constitucional, las instituciones democráticas fundadas en el desarrollo social, económico y político, y en el grado en que constituyan un obstáculo para que las autoridades actúen contra la delincuencia organizada.

Distinción entre seguridad nacional y seguridad pública

	Seguridad nacional	Seguridad pública
Objetivos	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	Su objetivo es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
Instrumentos	Sus instrumentos son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas.	Sus instrumentos son la prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores.
Autoridades responsables	La seguridad nacional es materia federal. El gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales.	La seguridad pública es una materia concurrente en la que los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia.

Seguridad nacional y defensa nacional

Los conceptos de seguridad nacional y defensa nacional se encuentran estrechamente relacionados; en términos generales, la diferencia consiste en que la segunda tiene como propósito preservar la seguridad nacional haciéndole frente a un conjunto particular de riesgos y amenazas.

Distinción entre seguridad nacional y defensa nacional

Distinción entre seguridad nacional y defensa pública

	Seguridad nacional	Defensa nacional
Noción	El concepto de seguridad nacional se refiere a una realidad concreta que le permite al Estado mantener su integridad, estabilidad y permanencia.	Por su parte, la noción de defensa nacional alude directamente a parte de las acciones que tienen por objeto preservar la seguridad nacional de un universo concreto de riesgos y amenazas.
Alcance	Tiene como universo al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político.	Consiste en las acciones, políticas y estrategias directamente vinculadas a preservar la soberanía, independencia, territorio y unidad de la federación frente a: <ul style="list-style-type: none"> • Otros Estados y sujetos de derecho internacional. • Fenómenos que atenten contra la seguridad interior; es decir, que representen una perturbación grave del orden o la paz pública, o pongan a la sociedad en grave peligro (Plan DN-III).

Amenazas y riesgos

Entre las responsabilidades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) está la de proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el estado de derecho.

Amenazas

Se definen como amenazas a la seguridad nacional, a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país y cuestionan la existencia del mismo Estado.

De acuerdo con lo que señala la Ley de Seguridad Nacional, se entienden como amenazas a la seguridad nacional, actividades relacionadas con:

- Espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento), rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima.
- Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia.
- Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.
- Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano y actos que atenten en contra del personal diplomático.
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstaculización de operaciones militares o navales contra la misma.
- Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.

Riesgos

Los riesgos a la seguridad nacional se refieren a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.

La Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la seguridad nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente, dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país. Adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).

Distinción entre riesgos y amenazas a la seguridad nacional

	Amenazas	Riesgos
Definición	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente.	Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.
Efectos	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de seguridad nacional.	Orientan la ejecución de la política de seguridad nacional desde un punto de vista estratégico, sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la seguridad nacional.
Orientación	La noción de las amenazas a la seguridad nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.

Agenda Nacional de Riesgos

La Agenda Nacional de Riesgos (ANR) es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de seguridad nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de nación en el corto, mediano y largo plazo.

La ANR es aprobada anualmente por el presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) a propuesta del secretario técnico. Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional.

Sistema de Seguridad Nacional

El Sistema de Seguridad Nacional es encabezado por el presidente de la República y se integra por las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), las unidades de la Administración Pública Federal declaradas como instancias de seguridad nacional, y por las autoridades estatales y municipales que colaboran con el gobierno federal a preservar la seguridad de la nación.

Coordinación intergubernamental

Entidades federativas y municipios. En el marco de las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, la cooperación de las entidades federativas se establece para lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas, celebrar convenios de colaboración generales y específicos, promover la participación de los municipios e integrar la Red Nacional de Información.

Asimismo, de acuerdo con la Ley, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la seguridad nacional, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán la cooperación e información que les sea solicitada.

Defensa Nacional

Colegio de la Defensa Nacional*

Defensa exterior. Conjunto de medidas de que dispone el Estado mexicano para oponerse a agresiones provenientes del exterior cuyos efectos amenazan la soberanía, independencia e integridad territorial, poniendo en acción su fuerza armada permanente y la aplicación coordinada de todos sus recursos y medios con que cuenta el Estado. La defensa exterior

* Conceptos provistos por el Colegio de la Defensa Nacional, perteneciente a la Secretaría de la Defensa Nacional.

corresponde al Ejecutivo federal, es misión de la fuerza armada permanente y deber de los entes públicos, quienes actuarán en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Poder nacional. Es la reunión, suma o conjunto de la totalidad de los recursos y medios de toda índole de los cuales puede disponer un Estado, cuyo empleo o utilización son manejados por la voluntad nacional de una sociedad organizada, para preservar y obtener los objetivos nacionales.

Seguridad nacional. La condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, cuya preservación corresponde al poder Ejecutivo federal, mediante la aplicación de políticas, acciones, recursos y medios, incluyendo el empleo de la fuerza armada permanente, para prevenir o hacer frente a los obstáculos que atenten contra los objetivos nacionales.

Trastorno interior. Los actos que por sus características pueden llegar a afectar la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden dentro de los límites de un Estado.

Aspiraciones nacionales. Son aquellas que constituyen la base fundamental de la seguridad nacional, en ellas se reúne la expresión más auténtica de una comunidad, con el propósito de preservar un sistema de vida que permita el desarrollo de sus integrantes, como resultado de un proceso histórico, el cual resume ideales y anhelos en forma coherente. Son las medidas de que dispone y adopta un Estado para defenderse de agresiones, cuyos efectos trastornan el desarrollo normal, poniendo en acción su aparato militar, para enfrentar y eliminar con los recursos del poder nacional, la amenaza, la cual se manifiesta por el empleo de la fuerza armada de otro Estado; la defensa nacional tiene como misión llevar a cabo la salvaguarda de la independencia, soberanía e integridad del territorio, generalmente mediante acciones de fuerza. Es el conjunto de acciones permanentes que guían la vida presente y futura de una nación, empleando todos los recursos naturales, humanos y materiales, considerando su ubicación geográfica y política.

Elementos del poder nacional. Recursos (políticos, económicos, sociales y militares) del Estado que le permiten tener la facultad, los medios y la fuerza para solventar los problemas de seguridad nacional.

Intereses nacionales. Son la síntesis de las aspiraciones nacionales, gestionadas por el poder político del Estado (gobierno), que resumen aspectos de identidad nacional (cultura, tradición, costumbres, etcétera), en un marco de integración y coordinación solidario, con capacidad de convertirse en objetivos nacionales.

Objetivos nacionales. Son la síntesis de aspiraciones e intereses nacionales producto de una identidad e instrumento de la política del Estado, que expresados en la ley suprema del país, garantizan el desarrollo nacional y proporcionan seguridad al proyecto fundamental de una nación.

Objetivos nacionales coyunturales (o actuales). Son fines o metas que buscan la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad, orientan las políticas de gobierno y se localizan en los planes de desarrollo de cada periodo presidencial.

Objetivos nacionales permanentes. Son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia y generalmente están considerados en la constitución o carta fundamental de un Estado, como son: libertad, soberanía, independencia, integridad territorial, desarrollo, justicia, paz o seguridad pública.

Política de defensa nacional. Líneas generales que establece el Estado para orientar las acciones en los campos de acción interior (político, social y económico) exterior (diplomático) y militar, en relación con la forma en que se coordinan y armonizan los esfuerzos para materializar la defensa nacional. Es una política de Estado que comprende los lineamientos relacionados con la creación, estructuración y misiones de las fuerzas armadas (política militar), movilización, economía de defensa, condicionamientos a la política exterior, etcétera; no se debe confundir con la política de guerra, la cual se interpreta como las líneas generales que establece un Estado para enfrentar una amenaza armada específica proveniente del exterior.

Unidad nacional. Tendencias que aparecen en el seno de las poblaciones ligadas por vínculos históricos, étnicos, lingüísticos y políticos, uniendo y amalgamando a todos los pueblos y regiones de un país.

Voluntad nacional. Es la cualidad que le permite a una nación emplear sus recursos y capacidades para conseguir un propósito, el cual se convierte en la estrategia nacional. Esta cualidad no es fija, es fluctuante. El grado en el que las actitudes, valores y propósitos son compartidos por un pueblo, afecta a la fuerza de voluntad.

Poder Marítimo

Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*

Escenario estratégico marítimo de México. Como consecuencia de la posición geoestratégica de México, se genera un escenario marítimo. Este contempla la situación, objetivos marítimos de seguridad nacional y áreas estratégicas marítimas, donde la Armada identifica factores vitales de interés nacional, que de ser afectados, impactarían en el desarrollo y supervivencia de la nación.

En las áreas estratégicas marítimas, desde la perspectiva de la seguridad nacional, se crea la necesidad de protección y defensa de los bienes y valores de la nación. Para ello el Estado requiere mantener la libertad de acción mediante el control político, económico y militar empleando incluso el poder legítimo que posee, ante cualquier amenaza que se cierna sobre estas áreas.

En estas áreas se identifican aquellos puntos que pueden ser considerados como centros de gravedad estratégicos para el Estado mexicano, porque sobre ellos se cimientan elementos que hacen posible su desarrollo y su estabilidad, y consecuentemente requieren de la capacidad defensiva del Estado para garantizar la continuidad y supervivencia de la nación.

* Conceptos presentados por el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México (CESNAV).

Estos centros de gravedad ubicados en las áreas estratégicas de las zonas marinas mexicanas e identificadas en la Agenda Institucional de Riesgos son:

- Canal de Yucatán y Caribe mexicano
- Golfo de México y Sonda de Campeche
- Istmo y Golfo de Tehuantepec
- Las fronteras marítimas con Estados Unidos en el Océano Pacífico y Golfo de México
- Las fronteras marítimas con Guatemala, Belice y Cuba en el Pacífico y el Caribe.

El Estado mexicano, reconociendo su valor, enfoca en ellos su interés de manera congruente con los objetivos marítimos de seguridad nacional que, identificados por la Armada de México, se describen a continuación.

- Defender la soberanía, independencia e integridad del territorio.
- Proteger las instalaciones estratégicas y los recursos naturales.
- Proteger el patrimonio marítimo y sus recursos para el aprovechamiento y beneficio de todos los mexicanos.
- Ejercer el control del tráfico marítimo para la seguridad de las vías marítimas de comunicación.
- Mantener un estado de derecho y de orden público.
- Proteger la vida humana en el mar y en las zonas costeras mediante el apoyo a la población civil en casos de desastre.
- Impulsar el desarrollo marítimo nacional.

Alcanzar el logro de cada uno de estos objetivos marítimos de seguridad nacional, requiere de una estrategia marítima.¹

Hacer uso del mar significa:

- 1) El tránsito de las mercaderías y de las personas a través de las rutas marítimas.
- 2) El paso de las fuerzas militares, que implica las relaciones entre estados en el contexto de la diplomacia, o como medio para transportar fuerzas y proyectar el poderío nacional más allá de la franja costera contra objetivos terrestres o marítimos.

¹ Estado Mayor General de la Armada (Reservado). *Doctrina de la Armada de México para enfrentar conflictos de baja intensidad*, Estado Mayor General de la Armada. México, 2005, p. 37.

- 3) Explotar las riquezas en la superficie del mar, bajo esta y en las costas.

Hacer uso del mar implica por lo tanto, tener la capacidad de utilizarlo, para el transporte, la pesca, el turismo, la explotación petrolera y la investigación científica y tecnológica, generadoras de oportunidad y bienestar en provecho de todos los mexicanos. Lo que en condiciones normales significa prosperidad, pero en condiciones de conflicto demanda movilidad e iniciativa, permitiendo elegir posiciones favorables y materializar acciones que neutralicen, en tiempo y forma, riesgos y amenazas a la seguridad nacional.²

Visión de la Secretaría de Marina para el año 2025. Un poder naval que garantice la defensa y seguridad del interés vital de la nación, de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, incluyendo el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales de las aguas marítimas jurisdiccionales, enfrentando los riesgos y amenazas, utilizando todas las capacidades disponibles y oportunidades que se presenten.

Actividades sustantivas de la Secretaría de Marina.

- a) Garantizar la defensa marítima del territorio.
- b) Ejercer las funciones del Estado en la mar.
- c) Desarrollar el poder naval de la federación.
- d) Contribuir a la acción del Estado en apoyo a la población.³

Misión de la Secretaría de Marina-Armada de México. Emplear el Poder Naval de la Federación para la defensa exterior y la seguridad interior del país.⁴

Visión. Construir una Armada de respuesta efectiva, acorde al desarrollo del país, que cumpla en términos eficientes y eficaces las demandas que la nación hace a los hombres de mar, garantizando la soberanía, indepen-

² *Ibid.* 42

³ Estado Mayor General de la Armada, *Políticas de la Armada de México*, Estado Mayor General de la Armada. México, 2004, p. 13.

⁴ Estado Mayor General de la Armada, *Doctrina de interoperabilidad para las unidades de superficie, aéreas y terrestres de la Armada de México*, Estado Mayor General de la Armada. México, 2006, p. 3.

dencia y la integridad territorial que propicie el desarrollo sostenido y sustentable del poder marítimo nacional.⁵

Poder marítimo. Es la capacidad que le permite a un país utilizar sus vías de comunicación marítima en tiempo de paz y controlarlas en tiempo de guerra.⁶

Poder marítimo mexicano. Representa la suma del poder naval del país, la marina de guerra, más sus intereses marítimos nacionales.⁷

Intereses marítimos. Se refiere a todo aquello que tiene conexión con el mar e incluye a la marina mercante, la de pesca y la de recreo, las facilidades portuarias y la industria de la construcción naval.⁸

La Armada considera tres escenarios a cumplir

Primero. Salvaguardar la independencia, la soberanía e integridad territorial, proteger los intereses marítimos de México, y mantener el estado de derecho en sus zonas marítimas y costeras.

Segundo. Posicionarse como una Armada integrada por personal naval con altos niveles de profesionalismo y calidad moral, preparada para salvaguardar la vida humana en la mar y proporcionar apoyo a la población en casos y zonas de desastres.

Tercero. Ser una Armada que contribuya al Desarrollo Marítimo del País y con ello al bienestar de la población.⁹

Misión. Emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior.

⁵ *Idem*

⁶ Centro de Estudios Superiores Navales, *Poder Marítimo Mexicano*, CESNAV. Ciudad de México, 2003, p. 18.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ Quinto informe de labores de SEMAR, "Política Naval", SEMAR, Documento Interno, Ciudad de México, 2011, pp. 11 y 12.

Ejes rectores de la Política naval:

- 1) Defensa marítima del territorio nacional.
- 2) Control y seguridad efectivos de los mares y costas nacionales.
- 3) Garantizar el cumplimiento del estado de derecho en los mares y costas nacionales.
- 4) Protección de las instalaciones estratégicas.
- 5) Optimización de las actividades para salvaguarda de la vida humana en la mar y costas del país.
- 6) Coadyuvar al desarrollo marítimo de México.
- 7) Fortalecimiento del desarrollo profesional del personal naval.¹⁰

Lineamientos de política exterior de México y su vinculación al entorno internacional

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)*

Principios de política exterior:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

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

¹⁰ *Ibid.*, pp. 23, 25, 27 y 30.

* Conceptos provistos por la Subsecretaría de América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Soberanía

Carta de las Naciones Unidas. Artículo 2:

- 1) La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.
- 2) Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.

Principio de no intervención

Carta de las Naciones Unidas. Artículo 2:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

Lucha por la paz y la seguridad internacional

Carta de las Naciones Unidas. Artículo 1: Los propósitos de las Naciones Unidas son:

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

Artículo 39: El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Solución pacífica de las controversias internacionales

Carta de las Naciones Unidas. Artículo 33:

- 1) Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.
- 2) El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.

Artículo 34: El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 35:

- 1) Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquier controversia o cualquier situación de la naturaleza expresada en el artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.
- 2) Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta.
- 3) El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este artículo quedará sujeto a las disposiciones de los artículos 11 y 12.

Artículo 36:

- 1) El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier Estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos

- o métodos de ajuste que sean apropiados.
- 2) El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia.
 - 3) Al hacer recomendaciones de acuerdo con este artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte.

Artículo 37:

- 1) Si las partes en una controversia de la naturaleza definida en el artículo 33 no lograren arreglarla por los medios indicados en dicho artículo, la someterán al Consejo de Seguridad.
- 2) Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo decidirá si ha de proceder de conformidad con el artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados.

Artículo 38: Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 33 a 37, el Consejo de Seguridad podrá, si así lo solicitan todas las partes en una controversia, hacerles recomendaciones a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico.

Carta de la Organización de Estados Americanos. Artículo 24: Las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta.

Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 25: Son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las partes.

Artículo 26: Cuando entre dos o más Estados americanos se suscite

una controversia que, en opinión de uno de ellos, no pueda ser resuelta por los medios diplomáticos usuales, las Partes deberán convenir en cualquier otro procedimiento pacífico que les permita llegar a una solución.

Artículo 27: Un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que controversia alguna entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable.

La proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza de las relaciones internacionales

Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Artículo 51: Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Carta de la Organización de los Estados Americanos. Artículo 22: Los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados.

Cooperación internacional para el desarrollo

Carta de Naciones Unidas. Artículo 1: Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo,

idioma o religión.

Artículo 55: Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a) Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- b) La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.
- c) El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 56: Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

Carta de la Organización de Estados Americanos. Artículo 2: La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural

Artículo 3: Los estados americanos reafirman los siguientes principios:

- e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.
- k) La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente.
- m) La unidad espiritual del continente se basa en el respeto de la per-

sonalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana.

Artículo 30: Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo.

Artículo 31: La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político.

Artículo 32: La cooperación interamericana para el desarrollo integral debe ser continua y encauzarse preferentemente a través de organismos multilaterales, sin perjuicio de la cooperación bilateral convenida entre Estados miembros. Los Estados miembros contribuirán a la cooperación interamericana para el desarrollo integral de acuerdo con sus recursos y posibilidades, y de conformidad con sus leyes.

Agradecimientos

Esta obra colectiva no hubiera sido posible sin el respaldo de las siguientes personalidades e instituciones: en primera instancia se agradece al Almirante, Mariano Francisco Saynez Mendoza, Secretario de Marina y al Almirante Carlos Federico Quinto Guillén, director del CESNAV.

En el mismo sentido, se agradece a distintas autoridades de la Universidad de Guadalajara: a su rector general, doctor Marco Antonio Cortés Guardado, al rector y secretario académico del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), maestro Pablo Arredondo y doctor José María Nava respectivamente; al doctor Arturo Santa Cruz, director del Centro de Estudios sobre América del Norte y al maestro Dagoberto Amparo Tello, jefe del Departamento de Estudios del Pacífico.

En la coordinación logística del seminario trilateral y de esta obra: al Contralmirante, Leopoldo Mendoza Martínez, al Capitán de Fragata, Víctor Fernández Carrasco, a los Capitanes de Navío, Adalberto Arauz Arredondo y Cesar Olivares y al Contralmirante Horacio Espino Ángeles. De igual forma, fueron importantes los apoyos del Capitán de Fragata, Jorge González Hernández, y del Capitán de Navío, José P. Demuner Flores, así como a los traductores Teniente (SDN) Melesio Cabrera Vaca, Teniente de Fragata (SDN) Ricardo Juan Rodríguez Fernández y Teniente de Fragata (SDN) Jonathan Elisur Monterrey Rangel.

Por otra parte agradecemos la participación del General de Brigada, Armando Montaña Ponce, de la Secretaría de la Defensa Nacional; en la Secretaría de Relaciones Exteriores, al ministro David Nájera Rivas, la maestra Graciela Gómez y a Pablo Estrada; en el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, al Capitán de Fragata, Benjamín Grajeda Regalado y a Alejandra Molina; en la Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional, a Alfonso Mota Allen y Carlos Rodríguez Ulloa; en la

Secretaría de Seguridad Pública, a Alejandra López; a Tomás Martínez, asesor del Congreso de la Unión; en la Secretaría de Gobernación, a María Fernanda Casanueva, y a nuestros enlaces en la Embajada de Canadá, Pierre Sved y al coronel Bruce McQuade y en la Embajada de Estados Unidos al capitán Matthew Turner.

Asimismo, agradecemos la colaboración en distintas fases del proyecto a Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, Rafael Velázquez Flores, Silvia Núñez, Humberto Garza Elizondo, Íñigo Guevara, Marcos Pablo Moloeznik y Jorge Rebolledo Flores.

Y finalmente, en la Universidad de Guadalajara se agradece a Norma Liliana Díaz Romo, Antonio Venzor Castañeda corrector de estilo de este trabajo; Hilda Villanueva, Juan Miguel García, Edith Roque Huerta, Héctor Hugo Gómez, Piedad Fernández Cortés, L. Edmundo Camacho Vergara y José Galileo Contreras Alcázar; así como la asistencia en la conformación de este libro en distintos momentos: Lorena Salazar Vizcarrá, Jorge Casillas García, Fernanda Rivera Evans, Cristina Lizárraga, Belén Plasencia Fregoso, Veronika Brejkaln, Montserrat Arrieta Velázquez, Karla Silva, Ulises Vargas y Fernanda Cervantes Macías. Sin ellos y los autores de este libro, no hubiera sido posible.

Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir? se terminó de editar en octubre de 2012 en los talleres gráficos del Departamento de Diseño e Impresión perteneciente a la Subdirección de Información para la Seguridad a la Navegación de la Dirección de Hidrografía perteneciente a la Dirección General adjunta de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología, Secretaría de Marina. Eje Dos Oriente tramo Heroica Escuela Naval Militar, núm. 861, col. Los Cipreces, Delegación Coyoacán, C.P. 04830, México D.F.

La edición consta de: 1 ejemplar.

Diseño de portada: Salvador Gil García R.

Diagramación: Elba Padilla

Corrección: Galileo Contreras Alcázar y Antonio Venzor

Cuidado de la edición: Abelardo Rodríguez Sumano y

Lorena Salazar Vizcarra

