

MÉXICO Y CANADÁ: EL RETO DE ENFRENTARSE AL CRIMEN ORGANIZADO

*Raúl Benítez Manaut
Athanasios Hristoulas*

Antes de que el TLCAN entrara en vigor en 1994, las relaciones entre Canadá y México eran marginales. Además, existían importantes diferencias con respecto a políticas de defensa y seguridad. Un aspecto esencial de la concepción canadiense de la seguridad implica la cooperación internacional, en especial con Estados Unidos y, anteriormente, con Gran Bretaña. También son muy relevantes las Naciones Unidas y, en tiempos más recientes, con la Organización de Estados Americanos (OEA).¹ Por otro lado, el epicentro de la doctrina mexicana sobre seguridad y defensa es interno; antes de la administración de Fox (2000–2006), México no tenía una política de seguridad internacional activa, a diferencia de Canadá.²

Pero no tiene por qué ser así: el argumento central de este artículo es que tanto México como Canadá pueden trabajar en mayor colaboración, en particular si se considera el contexto de que México esté “abriendo” su agenda de seguridad al mundo desde la firma de la Iniciativa Mérida, en 2007. Aquí se esboza, en primer lugar, el estado de las relaciones bilaterales entre México y Canadá desde el 11 de septiembre. Enseguida, se analiza el desarrollo del crimen organizado en México, la debilidad de las instituciones de seguridad y cómo esto afecta la seguridad interna del país así como sus relaciones internacionales. El artículo describe cómo México, por primera vez en su historia, ha decidido afrontar el problema del crimen organizado por medio de un programa de cooperación internacional (la Iniciativa Mérida), que incluye capacitación y equipamiento de las fuerzas armadas mexicanas. La conclusión destaca diversas áreas donde México y Canadá pueden desarrollar la cooperación en seguridad.

Del TLCAN al crimen organizado

Durante la implementación del TLCAN, entre 1994 y 2000, México experimentó el levantamiento zapatista y las políticas de seguridad del país se volvieron hacia el interior. Muchas organizaciones no gubernamentales canadienses apoyaron al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la causa indigenista, y el gobierno canadiense

¹ Seguridad Pública de Canadá (Public Safety Canada), “Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy”, 2009, en <www.publicsafety.gc.ca/pol/ns/secpol04-eng.aspx>, consultada el 30 de julio.

² Raúl Benítez Manaut, *Mexican Security and Defense Doctrines: From the 19th to the 21st Centuries* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Update on the Americas, 2002).

declaró reiteradamente que tenían que respetarse los derechos humanos. Esto no complació a los dirigentes mexicanos.

Con la ola de democratización de México que se presentó en 2000, se asumió que el país cambiaría su política exterior autárquica y nacionalista. Sin embargo, esto no sucedió. Canadá ofreció ayuda en el área de las misiones de paz: puso el Centro Pearson para el Mantenimiento de la Paz a disposición de alumnos de las fuerzas armadas mexicanas. Miembros del ejército mexicano tomaron cursos allí; no obstante, el gobierno mexicano se negó a enviar a sus soldados a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) en 2004, tal como lo había solicitado específicamente Naciones Unidas.

En materia de seguridad, el factor Estados Unidos ha determinado la relación entre México y Canadá y ha llevado a un acercamiento desde 2001. Canadá y México comparten un asunto común: la seguridad fronteriza con Estados Unidos. Tras los ataques terroristas en Estados Unidos, Canadá firmó el Acuerdo de Fronteras Inteligentes en diciembre de 2001; México hizo lo mismo en marzo de 2002. Estos acuerdos tan similares son los primeros elementos de lo que podría llamarse un marco de seguridad para América del Norte.³

En el ámbito interno, Estados Unidos redefinió su estructura de comandos de defensa y, como parte de su nueva política antiterrorista, creó el Comando del Norte, que cubre Canadá, Cuba, México y parte del Caribe. El Comando del Norte tiene su sede en Colorado Springs, al igual que el Mando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), y la confluencia de oficiales de los ejércitos canadiense y mexicano está llevando al desarrollo de acciones de cooperación interinstitucional en materia militar.

En 2005, México, Canadá y Estados Unidos firmaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPA), que destacaba la cooperación en materia de seguridad en muchas áreas, incluyendo seguridad energética y seguridad humana. Por ejemplo, la colaboración entre los ministerios de Salud durante la epidemia de gripe A H1N1, que se presentó en México en abril de 2009, resultó estratégica, y la relación entre científicos canadienses y mexicanos fue importante.

Cuando se trata de cuestiones globales, Canadá y México pueden considerarse aliados estratégicos. Al menos en términos de retórica, ambos países ponen mucho énfasis en la relevancia de las relaciones multilaterales y la resolución pacífica de conflictos. Los dos consideran también los derechos humanos como pilares de sus políticas exteriores. Además, en el contexto de las Naciones Unidas, ambos han trabajado en estrecha colaboración para hacer avanzar la agenda de seguridad humana, así como la reforma del Consejo de Seguridad. Desde una perspectiva similar, en 2002 el entonces presidente de México, Vicente Fox, afirmó: “garantizo que México [...] como Canadá, hace oír su voz en las cuestiones más importantes en la agenda internacional, como la defensa del multilateralismo y los derechos humanos,

³ Jordi Diez, ed., *Canadian and Mexican Security in the New North America. Challenges and Prospects* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006).

el respeto al derecho internacional, el fomento de la cooperación para garantizar el desarrollo y la paz, junto con la seguridad internacional”.⁴

Sin embargo, a nivel regional (de América del Norte), se presenta una realidad distinta. Las relaciones bilaterales Canadá-México se han visto perjudicadas por un temor persistente por parte de los dirigentes canadienses de que la inclusión de México en la agenda “norteamericana” no sea lo más conveniente para su país. No se trata de un fenómeno nuevo en la política exterior canadiense: durante las negociaciones que llevaron a la firma del TLCAN, Canadá trató una y otra vez de bloquear la inclusión de México en las negociaciones.

El efecto del 11 de septiembre

En apariencia, las cosas parecieron cambiar tras el 11 de septiembre. Inmediatamente después de los ataques terroristas, los líderes de Canadá, México y Estados Unidos empezaron a hablar de perímetros de seguridad, o TLCAN-plus. La política exterior canadiense pareció cambiar hacia una cooperación más estrecha no sólo con Estados Unidos, sino también con México. “Para garantizar una continua prosperidad y seguridad, Canadá necesita una alianza más amplia tanto con Estados Unidos como con México, que siga reflejando las circunstancias excepcionales de nuestro continente”.⁵ Lo más notable fue que los dirigentes canadienses sostuvieron que “Canadá tendría una colaboración más activa con México, bilateral y trilateral para garantizar que la Alianza de América del Norte sea de carácter verdaderamente continental”.⁶

El apogeo de este frenesí de cooperación fue la firma del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad (ASPAN), en 2005 en Waco, Texas. Los líderes declararon su deseo de “desarrollar nuevas vías de cooperación que harían a nuestras sociedades abiertas más seguras y protegidas, a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más resistentes”.⁷

Los ataques terroristas servirían como el suceso que propició este avance hacia una América del Norte más unificada, pero el resultado final serían tres países unidos no sólo por necesidad económica, sino también por un deseo de coordinar políticas sobre seguridad, normatividad política y tal vez incluso políticas sociales. El “perímetro de seguridad” era el tema del momento.

Sin embargo, al día de hoy la agenda norteamericana ha cambiado. El ASPAN ha dejado de ser relevante y nadie habla ya de una integración profunda. El “perímetro

⁴ Vicente Fox, “Discurso ante la Asamblea General de la ONU”, septiembre de 2002.

⁵ Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT), *Revitalizing our North American Partnership. Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World*, en <<http://www.international.gc.ca/cip-pic/documents/IPS-EPI/partnership-partenariat.aspx?lang=eng&view=d>>, consultada el 10 de junio de 2006.

⁶ Ídem.

⁷ George W. Bush, Vicente Fox, Paul Martin, “Acuerdo para la seguridad y la prosperidad de América del Norte”, Waco, Texas, 23 de marzo de 2005, en <www.sre.gob.mx/evento/aspans>.

de seguridad” fue concluido, pero sólo incluye a Estados Unidos y Canadá. México fue excluido del proceso. Muy poco ha cambiado en la naturaleza de las relaciones bilaterales México-Canadá desde el 11 de septiembre. Esto se debe, en parte, a que Canadá no considera a México como un socio estratégico en América del Norte y en parte a que la atención de México se ve casi enteramente absorbida por problemas internos, a saber, la guerra contra los cárteles de la droga, sobre todo después de 2007.

Tras el 11 de septiembre, los dirigentes canadienses trataron de diferenciar a su país de México, argumentando que la clase de amenazas a la seguridad presente en la frontera Canadá-Estados Unidos era distinta de las de la frontera México-Estados Unidos y deberían, por lo tanto, tratarse por separado. Aunque Canadá hizo hincapié en las respuestas bilaterales entre Estados Unidos y Canadá a los ataques terroristas del 11 de septiembre, México insistió en un enfoque trilateral, en un irónico intento de convencer a los dirigentes estadounidenses de darle un trato similar al de Canadá. Otra área de desacuerdo entre los dirigentes canadienses y mexicanos fue el ritmo de cambio en respuesta al 11 de septiembre.⁸ Mientras Canadá prefería un enfoque gradual y por partes para enfrentarse a la amenaza terrorista, México quería lo que el secretario mexicano de Relaciones Exteriores de aquel entonces, Jorge Castañeda, llamó “la enchilada completa”, o una renegociación integral del TLCAN para incluir otras áreas, como seguridad e inmigración.

En respuesta, los dirigentes canadienses argumentaron que los problemas que enfrentaban Canadá y Estados Unidos eran (y siguen siéndolo) el flujo eficiente de bienes y viajeros legítimos en el contexto de un aumento de las inquietudes sobre seguridad de Estados Unidos. Por otro lado, la frontera Estados Unidos-México se describió como mucho más compleja, caracterizada no sólo por un alto nivel de comercio, sino también por la existencia de inmigración ilegal, narcotráfico 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 tal vez lo estancaría por completo. Además, la tecnología de “fronteras inteligentes” en la frontera Canadá-Estados Unidos ha estado en vigor durante algún tiempo, precediendo a los ataques terroristas en varios años. No sucede lo mismo a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. Por consiguiente, Canadá eligió, con toda intención, diferenciarse de México, tanto en lo que respecta a problemas como a soluciones. Aunque esta postura podría justificarse por motivos técnicos, subrayó también los importantes factores simbólicos/políticos que describían a México no como un socio, sino como un elemento complicado en el vecindario.

⁸ Loretta Bondi, *Beyond the Border and Across the Atlantic: Mexico's Foreign and Security Policy Post-September 11th* (Washington, D.C.: School of Advanced International Studies [SAIS], Johns Hopkins University, 2004).

El reto del crimen organizado y la deficiencia de las instituciones de seguridad y defensa

Desde que el presidente Felipe Calderón asumió el cargo, en diciembre de 2006, México ha reportado aproximadamente 42 000 decesos en la guerra contra el narcotráfico (hasta junio de 2011), un 90 por ciento de los cuales han sido narcotraficantes, un 5 por ciento agentes del gobierno y un 5 por ciento víctimas inocentes. Estas cifras han alarmado al pueblo mexicano y a la comunidad internacional. Cuando los mexicanos escuchan noticias acerca de estos violentos crímenes en televisión, radio y en los periódicos, se impresionan y temen que el gobierno sea incapaz de controlar el país. En este contexto, el debate sobre la seguridad nacional se ha centrado en si se está ganando o perdiendo la guerra contra el narcotráfico, debate que está lejos del reconocimiento de que México sea un Estado fallido o esté inclinándose en ese sentido.⁹

Las organizaciones delictivas se están aprovechando de la vulnerabilidad de las estructuras de seguridad nacional de México, circunstancia que las favorece. Uno de los aspectos más significativos es la falta de cooperación y cohesión entre la policía, el ejército y el Poder Judicial. Los críticos del gobierno mexicano sostienen que la estructura constitucional y jurídica —particularmente la división de poderes federal, estatal y municipal— es la deficiencia fundamental del Estado mexicano. Por este motivo, dos de las principales políticas que se están implementando pretenden transformar la capacidad del gobierno federal. La primera busca reformar los subsistemas de seguridad nacional, defensa, inteligencia, justicia y la policía a niveles de gobierno federal, estatal y municipal. La segunda, al aceptar la ayuda de Estados Unidos para iniciar estas reformas estructurales, busca adquirir tecnología que no está disponible de forma abierta en el mercado, por consiguiente, el control de la violencia y los crímenes se han convertido, sorprendentemente, en el nuevo indicador de gobernabilidad y eficiencia gubernamental, que explica el verdadero motivo por el que el presidente Felipe Calderón dio el paso sin precedentes de reconocer la incapacidad del Estado mexicano para combatir a los grandes cárteles de la droga y pedir ayuda a Estados Unidos y otros países.

En México, la vida política está, por lo general, libre de interferencias del ejército y la marina, excepto cuando la situación implica directamente la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas. Sin embargo, éstas mantienen un poder político silencioso que les otorga el derecho de veto sobre decisiones que podrían afectarlas. Por ejemplo, el ejército se ha opuesto con éxito a los intentos por parte de diferentes presidentes de nombrar a un civil como secretario de Defensa y a cualquier esfuerzo para permitir la eventual participación de México en misiones de paz de las Naciones Unidas. No ha publicado un Libro Blanco,¹⁰ práctica común en otros países

⁹ Jorge Garay, Eduardo Salcedo e Isaac de León, *Illicit Networks Reconfiguring States: Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases* (Bogotá: Fundación Método, 2010).

¹⁰ A partir de la década de los noventa, países latinoamericanos como Chile y Argentina empezaron a elaborar Libros Blancos de la Defensa, diseñados específicamente para hacer transparente la política de seguridad internacional y defensa y, por lo tanto, abierta al debate público.

latinoamericanos en la actualidad, y hasta fecha reciente pudo evitar el escrutinio público de sus reportes anuales. No obstante, el pueblo tiene confianza en los militares: se sitúan como la segunda institución en sondeos de opinión pública, con un 71 por ciento de encuestados que declaran su confianza en las instituciones militares.¹¹

Entre las fuerzas policiales existe una total dispersión y descentralización. Hay dos organizaciones de policía federales: la Policía Federal (principalmente preventiva, creada a finales de la década de los noventa) y la policía ministerial Agencia Federal de Investigación (AFI), principalmente investigadora, creada a principios de este siglo. Además, cada estado, así como el Distrito Federal, tiene por lo menos dos instituciones policiales, y muchos municipios tienen sus propias corporaciones de policía. Por consiguiente, en 2006 existían 1661 cuerpos policiales en México. Esta dispersión dificulta el profesionalismo e induce a la corrupción. Las legislaturas y la ciudadanía tienen poco control sobre la policía. En la práctica, las fuerzas policiales están subordinadas únicamente a su autoridad ejecutiva correspondiente. Sin embargo, es bien sabido que entre las fuerzas policiales existen “hermandades” que en parte las dirigen, y al hacerlo las desvinculan de un control institucional. En algunos casos, las organizaciones delictivas se han infiltrado en las instituciones policiales, con agentes de policía corruptos que trabajan para los narcotraficantes. Recientemente, en algunos estados y a nivel federal, se han establecido organismos supervisores para monitorear las actividades policiales, pero estos organismos están en estado embrionario y son principalmente simbólicos. Debido a la corrupción y la ineficacia, la policía se sitúa como la última en las encuestas que exploran la confianza de las personas en las instituciones.

Sin embargo, los principales problemas en el área de la violencia delictiva son el crimen organizado y los cárteles del narcotráfico, que han sido capaces de conformar organizaciones de tipo paramilitar con una enorme potencia de fuego. Para hacerles frente, el presidente Calderón ha convocado a los militares. Esta medida ha suscitado inquietud sobre la protección de los derechos humanos.

En el campo de la seguridad nacional y pública existe poca comunicación entre la sociedad civil y el gobierno. Las reformas en estas áreas por lo general se realizan sin consultar a la población. Por consiguiente, ninguna medida significativa se ha llevado al debate público para remediar la crítica situación de la inseguridad en las calles.

El futuro de la guerra contra el narcotráfico en México dependerá de que las instituciones del Estado puedan reconstruirse; de que la corrupción —la principal arma de los narcotraficantes para debilitar al Estado— pueda eliminarse; de que todos los mecanismos de cooperación internacional, como la Iniciativa Mérida, puedan articularse con éxito; y de que la lucha contra el narcotráfico pueda desmilitarizarse implementando programas paralelos para combatir el consumo de drogas

¹¹ Véase Raúl Benítez Manaut, ed., *Encuesta. Ciudadanía, democracia y narcoviolencia* (CIDENA 2011), México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE) y Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión, S.C. (SIMO), 2012, en <www.seguridadcondemocracia.org>.

por el lado de la demanda, así como medidas preventivas sociales y económicas por el lado de la oferta.

La Iniciativa Mérida

En México, la opinión pública ha mirado cada vez más hacia el interior al referirse a las amenazas a la seguridad: la inseguridad pública, la proliferación de delitos menores y la creciente presencia del crimen organizado. De este modo, el paradigma de los años ochenta y noventa ha vuelto: el narcotráfico y sus derivados (en otras palabras, el crimen organizado) se han convertido en la gran amenaza. Esta plaga, a diferencia de la del terrorismo, es real para México, existe en otros países y está ganando fuerza. México no dispone de instrumentos eficientes con los cuales combatirla. Las leyes son contradictorias, si es que las hay, y México no ha logrado desarrollar los recursos y estructuras humanas y materiales que se requieren para enfrentar satisfactoriamente el problema. No se trata de una cuestión militar, como insinuaría una visión simplista.

El crimen organizado es invisible y tiene una considerable capacidad para penetrar en el Estado mismo a través de la corrupción. El contingente militar es igual de susceptible de ser corrompido por el aliciente del dinero. Los servicios de inteligencia todavía tienen que desarrollar las capacidades de investigación especiales (o más complejas) necesarias para combatir este problema y las fuerzas armadas no pueden desplegarse de manera eficiente si no trabajan en alianza y coordinación con otras instituciones del Estado y con una amplia cooperación internacional.

El crimen organizado se beneficia de los diferentes sistemas judiciales, así como de los vacíos y contradicciones que tienen. En primer lugar, los cárteles del narcotráfico se aprovechan de las fronteras porosas: México-Guatemala y México-Estados Unidos. En segundo lugar, los sindicatos del crimen utilizan para su provecho la falta de transparencia en el control de los salarios de los funcionarios, la debilidad en el profesionalismo en muchos cuerpos policiales y la falta de adaptación en la doctrina y sistemas de capacitación militar para enfrentar a las organizaciones criminales. En tercer lugar, contribuye la existencia de una inmensa economía informal que, por su propia naturaleza, es difícil si no imposible gravar con impuestos, reduciendo de ese modo la capacidad del gobierno para funcionar adecuadamente. Por último, se desvía la atención de los servicios de inteligencia de otras prioridades. A esto se añade la desconfianza entre las autoridades mexicanas y estadounidenses. Existen pocos mecanismos para la cooperación y enlace institucional, y poca comunicación e intercambio de información entre las autoridades de estos países. “Los agentes del orden público de Estados Unidos a menudo se encuentran en situaciones frustrantes, incapaces de hacer frente a la ineficiencia que con frecuencia caracteriza a los funcionarios mexicanos, mientras que las autoridades mexicanas son demasiado susceptibles al unilateralismo estadounidense y carecen de la habilidad técnica para constituir la clase de mecanismos cooperativos que existen a lo largo de la frontera

Canadá-Estados Unidos”.¹² El resultado final es que no existe una “confianza en la seguridad” a lo largo de la frontera Estados Unidos-México y, como sostiene David Shirk, “la cooperación binacional se centra, por regla general, en reducir las molestias y malentendidos interinstitucionales transfronterizos, en lugar de en operaciones coordinadas”.

El cambio en la política de cooperación de Estados Unidos con América Latina y el abandono de facto del enfoque en el terrorismo para concentrarse más en el crimen organizado han allanado el camino para el desarrollo de relaciones de seguridad más realistas. La nueva amenaza está en todas partes, corrompiéndolo todo, por lo que justifica una nueva política de cooperación integrada. El problema radica en la propia cúspide de la pirámide, especialmente en lo que concierne a los grandes cárteles de la droga y sus líderes, dado que la capacidad de los gobiernos para enfrentar esta amenaza es muy limitada. Fortalecer las estructuras de seguridad institucionales es una prioridad. Esto puede lograrse con recursos internos o ayuda externa. La Iniciativa Mérida es el primer experimento en cooperación hemisférica de su clase.¹³

La Iniciativa Mérida se considera un punto de inflexión en las relaciones bilaterales Estados Unidos-México. Es la primera vez que Estados Unidos ha proporcionado una cantidad tan considerable de ayuda militar y policial a México. Además, el nivel de cooperación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses, específicamente en el área de capacitación, no tiene precedentes. De hecho, más que un paquete de ayuda, “la Iniciativa Mérida debería considerarse como un elemento fundamental en una estrategia más amplia de creciente cooperación entre Estados Unidos y México para abordar la amenaza compartida que representa el crimen organizado”.¹⁴ Desde una perspectiva similar, otros han sostenido que la iniciativa “puede servir como un elemento importante en el desarrollo de la confianza y cooperación entre los dos países”.¹⁵

El acuerdo está diseñado para proporcionar a México 1 400 millones de dólares durante un periodo de tres años a partir de 2008. La iniciativa proporciona asistencia en equipo, tecnología y capacitación para México. El 40 por ciento del dinero se está utilizando para adquirir aeronaves de alas fijas y rotativas diseñadas para facilitar la intercepción y respuesta rápida. El resto es para equipo de inspección.

Tanto los partidarios de la Iniciativa Mérida como sus críticos han elevado el nivel de expectativas de México en combatir al crimen organizado. Sin embargo, cualquiera que crea que 1 400 millones de dólares durante tres años (2008-2010), con un anticipo de quinientos millones en el primer año, se podrá erradicar o reducir el narcotráfico, está indudablemente equivocado. Se trata de una cantidad de dinero muy pequeña en

¹² David Shirk, “Law Enforcement and Security Challenges in the U.S.-Mexican Border Region”, *Journal of Borderland Studies* 18, no. 1 (otoño de 2003): 1-24.

¹³ Ídem.

¹⁴ Andrew Selee, *Overview of the Merida Initiative* (Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center, mayo de 2008).

¹⁵ Eric Olson, *Six Key Issues in United States-Mexico Security Cooperation* (Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center, julio de 2008).

relación con los requisitos para un plan integrado destinado a combatir el poder acumulado por los grandes cárteles. Asimismo, los críticos del plan en México sobrestiman la capacidad de Estados Unidos para “violiar la soberanía” participando activamente en la guerra contra el narcotráfico, pues creer que esta suma de dinero puede afectar la independencia de México muestra que se subestima gravemente el valor de la soberanía de este país.

La soberanía de un país supone una realidad intangible y cualitativa que se desarrolla al nivel de las percepciones. Para aquellos que apoyan el plan, es el crimen organizado el que viola la soberanía con el fin de socavar al Estado y dismantelar la cohesión social, de modo que la ayuda, por muy modesta que sea, puede contribuir a reinstaurar la debilitada autoridad del Estado a la hora de imponer el Estado de derecho. Desde esta perspectiva, la preocupante consideración es que el Estado mexicano no ha diseñado todavía, por sí mismo y utilizando sus propios recursos, una estrategia eficiente después de veinte años de incontables intentos fallidos de luchar contra el narcotráfico. En otras palabras, el problema es la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad nacional.

¿Qué puede hacer Canadá?

Fortalecer la seguridad y al ejército en México ha sido una prioridad urgente desde que el gobierno de Felipe Calderón asumió el poder, en 2006. El aumento en ayuda de Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida puede tener dos efectos: uno positivo y otro negativo. El lado positivo es que el gobierno mexicano reconoce la necesidad de modernizar su equipamiento militar, actualizar la tecnología utilizada en sus sistemas de inteligencia y modernizar los destinados a capacitar a las personas que participan en las instituciones de defensa y seguridad nacional. El lado negativo es que podría haber un aumento no deseado en la militarización de la estrategia para luchar contra el crimen organizado, lo que podría afectar los derechos humanos y dar también como resultado un control militar de las fuerzas de seguridad policiales que, por su naturaleza institucional, siempre deberían estar a cargo de un civil. La Iniciativa Mérida, por lo tanto, podría tener el efecto colateral de impedir la modernización de los procesos de toma de decisiones en cuestiones de defensa, y esto podría socavar el proceso para democratizar plenamente el Estado.

Otro factor para tener en cuenta es el efecto colateral sobre los mercados. El narcotráfico es un fenómeno mundial que debería afrontarse mediante la cooperación multinacional. Si se reduce la cantidad de cocaína que entra en Estados Unidos, entonces los traficantes buscarán explotar los mercados europeos, y ya hay evidencias de que las rutas del narcotráfico entre los Andes, África y Europa se están consolidando.¹⁶ Por consiguiente, estos esfuerzos de cooperación deben transformarse en una estrategia multinacional y no centrarse únicamente en programas bilaterales. Los

¹⁶ Francisco E. Thoumi *et al.*, *The Impact of Organized Crime on Democratic Governance in Latin America* (Berlín: Friedrich Ebert Stiftung, 2010), en <<http://www.fes.de/lateinamerika>>.

narcotraficantes son hombres de negocios exitosos que han demostrado una considerable flexibilidad y capacidad para adaptarse a las diversas estrategias destinadas a controlarlos y eliminarlos, las cuales, evidentemente, han fracasado.¹⁷

La percepción en Ottawa es que Canadá y México tienen muy diferentes inquietudes en el tema de la seguridad. El enfoque sobre la seguridad norteamericana de Canadá no se extiende sólo al sur del Río Grande y, en gran medida, los dirigentes del país están preocupados por la guerra en Afganistán, la soberanía en el Ártico, etc. Por su parte, México creyó que la trilateralización de la guerra contra el terrorismo aportaría otros beneficios, como una profunda integración norteamericana pero, dado el fracaso de ese proyecto por los motivos antes expuestos, México ha dado un nuevo impulso a su relación bilateral en materia de seguridad con Estados Unidos en el contexto del proceso de la Iniciativa Mérida.

La cooperación entre Canadá y México debería ir más allá de la Iniciativa Mérida y centrarse en las áreas donde Canadá tiene amplia experiencia, a saber, la reforma y profesionalización del sector de seguridad. Por ejemplo, Canadá participa en mecanismos de cooperación entre la Real Policía Montada del Canadá (RCMP) y diversas fuerzas policiales civiles de México. Pero los dirigentes canadienses deberían expandir esta cooperación para incluir asistencia en capacidad técnica, recopilación de inteligencia y profesionalización. Canadá podría también aumentar la cooperación en seguridad social mediante asistencia en desarrollo comunitario y tratamiento de adicciones, compartir su modelo de trabajo con la población civil con el fin de controlar la violencia en zonas marginales, compartir la experiencia de la RCMP en el combate al crimen organizado y cooperar en inteligencia y capacitación para que las fuerzas militares y diplomáticos civiles participen en futuras misiones de paz de la ONU.

Otra área importante de cooperación entre Canadá y México es lo social, por ejemplo, la salud y la integración social de los jóvenes. A nivel local, muchas ciudades canadienses promueven programas de cooperación entre las fuerzas de seguridad pública y el sistema educativo, con el propósito de ayudar a controlar la delincuencia prevalente en la juventud marginada e inmigrante. México tiene poca experiencia en esta área y obtendría enormes beneficios de una cooperación con Canadá.

Además, existe poca comunicación entre el gobierno y la sociedad civil en México. Tales interacciones tienden a ampliar las opciones disponibles para los dirigentes, con el propósito de que el control de la delincuencia vaya más allá de una simple respuesta en seguridad pública. México necesita con urgencia la experiencia canadiense en este aspecto, mediante la cual se fomenta el diálogo y la cooperación entre gobierno y sociedad. Desafortunadamente, desde el surgimiento de la crisis en México, el gobierno canadiense ha implementado medidas que tanto las autoridades como los ciudadanos mexicanos consideran contrarias al espíritu del TLCAN. El programa de visas destaca como ejemplo. El gobierno de Stephen Harper no ha propuesto ningún mecanismo sobresaliente para un aumento de la cooperación, lo que ha ocasionado

¹⁷ Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008).

que se proporcione muy poca asistencia a México en comparación con la que llega de Estados Unidos. De hecho, la percepción en México es que Canadá no es un aliado precisamente en el momento en que México necesita amigos.

Conclusión

Los esfuerzos de cooperación entre México y Canadá deberían incluir mecanismos para fortalecer la relación en materia de seguridad entre ambos países. Canadá está bien posicionado para ayudar a México a desarrollar un mejor marco institucional y mejorar la capacitación de sus unidades militares y de seguridad. Con ello, las relaciones hemisféricas podrían fortalecerse. Además, la experiencia de Canadá en la promoción de la interacción entre la sociedad civil y el gobierno serviría de mucha ayuda para que México enfrentara sus problemas sociales. Por último, los departamentos de Asuntos Exteriores podrían cooperar en la concertación de tratados hemisféricos y respaldar a la OEA cumpliendo los términos de sus acuerdos sobre justicia, defensa, seguridad y diplomacia preventiva.

Los dirigentes mexicanos reconocen que Canadá tiene recursos limitados y no puede igualar su aportación a la de Estados Unidos mediante algo similar a la Iniciativa Mérida. Sin embargo, podría resultar muy útil para México la experiencia en cooperación internacional de Canadá compartiendo recursos e información entre diferentes naciones. La amplia experiencia de Canadá en la impartición de justicia militar y el respeto a los derechos humanos a lo largo de décadas de actividad en misiones de paz también puede servir para profesionalizar y capacitar al ejército y las fuerzas policiales mexicanas. En resumen, hay mucha labor por realizar en México, y Canadá puede hacer una importante contribución.

Por lo tanto, los dirigentes canadienses tienen que reconocer que México es importante para su seguridad. Y México *sí* que importa. Colin Robertson, vicepresidente del Instituto Canadiense de Defensa y Asuntos Exteriores, sostiene que:

México es el tercer mayor socio comercial de Canadá y nuestro cuarto mercado de exportación más grande, además de tener perspectivas económicas positivas. El reporte anual de 2010 del Banco Mundial, *Doing Business*, declaró a México como el lugar de América Latina en donde resulta más fácil dirigir una empresa. Goldman Sachs predice que en cuarenta años México será la quinta economía más grande del mundo, mayor que Rusia, Japón o Alemania. Más de dos mil quinientas firmas canadienses están activas. Camine por cualquiera de las principales calles de la ciudad de México y verá un Banco de Nueva Escocia (Scotiabank), actualmente el sexto banco más grande de México. Haga compras en el supermercado y probablemente encuentre productos canadienses... Si podemos proporcionar mil capacitadores en Afganistán, con toda seguridad podemos hacer más por México, donde nuestros intereses son inmensamente más importantes.¹⁸

¹⁸ Colin Robertson, "Put Mexico at the Top of Canada's Aid List", *The Globe and Mail*, 18 de mayo de 2011.