

Seguridad y geopolítica en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: regionalismo *versus* nacionalismo

*Raúl Benítez Manaut**

EL LIBRE COMERCIO Y LA GEOPOLÍTICA HEMISFÉRICA

Con el fin de la guerra fría se ha producido una redefinición de los conceptos sobre seguridad hemisférica, subregional y nacional. En los países del hemisferio, incluidos aquellos que desplegaron sistemas de seguridad vinculados a nociones extrahemisféricas, como Estados Unidos, Canadá, Cuba y muchos países-islas del Caribe, se han rediseñado sus conceptos de seguridad nacional y la forma como deben percibirse las nuevas amenazas que aparecen con la gradual desaparición de comunismo y socialismo como fuentes de conflicto. Como un fenómeno paralelo, se da la emergencia de elementos y actores nuevos que tienen capacidad de desestabilizar a los países y al continente en su conjunto.

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del proyecto de investigación Paz y Seguridad en las Américas (Woodrow Wilson Center y Flacso-Chile). Profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México, del Centro de Estudios Superiores Navales y del Colegio de Defensa Nacional de México. Autor de ensayos y artículos sobre militarismo y procesos de paz en Centroamérica, seguridad nacional y geopolítica de México. Correo electrónico: <manaut@servidor.unam.mx> y <raulmanaut@hotmail.com>.

Entre los elementos que transforman rápidamente las nociones de seguridad se da un desplazamiento de la geopolítica tradicional en el continente, revalorándose los vinculados a la geoeconomía. En este contexto, los planteamientos integracionistas vuelven a ser el elemento que determina la forma como los países diseñan su participación en el cambiante sistema internacional. Esto se da en el sur del continente con el Mercosur, en la Cuenca del Caribe con el fortalecimiento del Caricom,¹ en Centroamérica con el nuevo impulso que cobra la integración subregional, avanzando la diplomacia del istmo en muchos aspectos que superan el ámbito de lo económico-comercial, mediante una institucionalización notable en la integración política, social y en el nivel de la seguridad. En América del Norte este fenómeno arranca con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN), en enero de 1994.

Los países andinos se han quedado al margen de estos procesos integracionistas debido principalmente a su conflictiva situación política. Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador son las naciones de América Latina que ven deterioradas sus relaciones políticas internas por una crisis muy notable de la llamada gobernabilidad. En Colombia el incremento de las acciones de los grupos guerrilleros, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la gran capacidad desestabilizadora del narcotráfico en todos los niveles, desde el político y militar, hasta el económico y comercial, han impedido que el régimen político democrático pueda evolucionar y obstaculiza la posibilidad de integrarse a dinámicas subregionales o hemisféricas de apertura comercial. Perú no logra encontrar soluciones a su conflictiva situación política interna (a pesar de los anuncios

¹ En la Cuenca del Caribe, Cuba es un país que está desvinculado de las dinámicas de integración comercial por la abierta oposición de Estados Unidos. En el caso cubano, en los años noventa se han transformado notablemente sus conceptos de seguridad y defensa, se modifica su sistema de seguridad, de las variables transnacionales vigentes durante la guerra fría, por su estrecha relación con la Unión Soviética, a una "nacionalización" de sus fuerzas armadas con el regreso de sus efectivos militares de Angola. La tendencia de cambios se da también con los procesos de paz en Centroamérica, consolidados en el primer quinquenio de los años noventa. Cuba había desempeñado un papel geopolítico muy importante en la Cuenca del Caribe, principalmente por el respaldo al gobierno sandinista de Nicaragua y al régimen nacionalista de Panamá. En la actualidad Cuba tiene relaciones diplomáticas y comerciales normales con la mayoría de los países del hemisferio.

de que se realizará un nuevo proceso electoral en 2001), y en Ecuador y Venezuela los sistemas políticos viven crisis sin precedentes en los últimos años. Esto ha tenido como consecuencia que los países andinos sean en los años noventa la principal región conflictiva del hemisferio, obstaculizando la posibilidad de que se formen sistemas de integración subregionales.

Desde 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, se están modificando radicalmente los conceptos históricos de seguridad nacional de Canadá y México, y se ratifica el concepto geopolítico de América del Norte que tiene como epicentro a Estados Unidos. A nivel subregional, se confirma la ubicación de Canadá como un país norteamericano en todos sentidos, la posición central en que está ubicado Estados Unidos en lo económico-comercial, lo político y en el nivel de seguridad, y vuelve a aparecer el conflicto existencial en el que en términos geopolíticos está inmerso México: ¿es un país latinoamericano o norteamericano? ¿Sigue siendo México el clásico país "mesoamericano", como fue definida esa palabra para describir las civilizaciones prehispánicas que abarcaban desde el centro-occidente de México (donde hoy se ubican los estados de Jalisco, Colima, San Luis Potosí y el norte de Veracruz) hasta Costa Rica, y que durante el periodo colonial en términos geográficos se respetaron esas fronteras con el virreinato de la Nueva España, o definitivamente se produce una ruptura histórica y civilizatoria con la pertenencia al TLCAN. De esta manera, si esta tendencia se consolida, en México se estaría rompiendo silenciosamente con más de quinientos años de historia.

México geográficamente se ubica entre Estados Unidos y Centroamérica, pero la gravitación geoeconómica y probablemente geopolítica se dirige al norte, no obstante que el discurso estatal mexicano no abandona sus vínculos históricos, y las doctrinas de política exterior y defensa se sostienen en la protección de la soberanía y la no intervención. En otras palabras, en lo comercial, lo cultural y en lo geopolítico y de seguridad, México ya es parte de Norteamérica, pero diplomáticamente hablando sigue siendo un país "latinoamericanista".²

² Este latinoamericanismo de la diplomacia mexicana incluso ha sido ratificado por el presidente electo, Vicente Fox, en su primera gira de trabajo, viajando a América del Sur en el mes de agosto del año 2000, antes que a Estados Unidos.

HISTORIA GEOPOLÍTICA DE AMÉRICA DEL NORTE: SIGLO XIX

“América del Norte” tradicionalmente se había usado como un concepto solamente geográfico. Se empleó marginalmente por algunos autores clásicos de la geopolítica de Estados Unidos como una herramienta que apoya su expansión territorial en el siglo XIX contra las ambiciones territoriales europeas, concibiendo a México de forma marginal como un “Estado cojín”:

El flamante poderío nacional se manifestó al mismo tiempo en el norte y en el sur. En el norte, con la compra de Alaska, en el sur, con la coacción ejercida sobre Francia para que retirase de México sus tropas. Francia transformó una acción conjunta de desagravio, motivada en justas quejas y emprendida por Francia, Inglaterra y España, en una intervención que convirtió a México en una monarquía y situó a Maximiliano sobre el trono, en calidad de emperador. Napoleón III soñaba en crear un gran Estado de Centroamérica y la parte norte de Sudamérica, bajo la protección de Francia. La aventura mexicana emprendida cuando Estados Unidos estaba empeñado en su guerra civil y era impotente para actuar, había de ser punto de partida de empresas de mayor alcance. Disturbios políticos acaecidos en México durante los años que precedieron a la guerra civil, habían engendrado allende la frontera el deseo de intervenir y de someter a este turbulento país a la dirección de Norteamérica. La intervención francesa daba al traste con el proyecto. [...] México constituía un pequeño Estado fronterizo y, por ende, un “Estado cojín”, creando al sur una gran unidad política capaz de dominar el Mar Caribe. En fin, la aventura mexicana era toda ella un reto a la doctrina de Monroe.³

De forma paralela, durante el siglo XIX, para Canadá el poder de Estados Unidos fue el principal desafío a su seguridad, y sólo hasta que gradualmente se restablecieron las relaciones estratégicas entre Estados Unidos y Gran Bretaña, Canadá logró estabilizar y normalizar sus relaciones con su vecino del sur:

Los canadienses vislumbran y entienden instintivamente que la única y real amenaza a su existencia como nueva nación proviene de Esta-

³ Nicholas J. Spykman, *Estados Unidos frente al mundo* (México: FCE, 1944), 78.

dos Unidos. Después de una breve guerra con Rusia en 1877, las amenazas más serias son con Estados Unidos [...] mientras la membresía al imperio británico fue la única garantía posible para poder asegurar la sobrevivencia.⁴

De esta manera, tanto en México como en Canadá los factores vinculados a la vecindad con Estados Unidos determinan en gran medida su definición geopolítica, que ha oscilado entre el concepto de "aliado estratégico" y "vecino cercano pero distante" en las relaciones con la gran potencia.

Tanto México como Canadá durante el siglo XIX tuvieron que enfrentar la consolidación del Estado-nación frente a Estados Unidos. En 1812 Canadá apoyó el esfuerzo militar inglés colaborando en el ataque a la ciudad de Washington, y posteriormente definió su sistema de defensa mediante la protección militar inglesa agregado a un sistema de milicias defensivas, para hacer posible la resistencia a los constantes intentos de Estados Unidos por ampliar su territorio al norte, principalmente en las fronteras de Maine-New Brunswick, New Hampshire-Quebec y Ontario-Minnesota.⁵ En el caso de México, al no gozar de protección imperial y por estar su territorio norte totalmente despoblado, las fronteras se redefinieron con la guerra de 1846-1848, perdiendo más de dos y medio millones de kilómetros cuadrados de su territorio, que hoy comprenden los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas. Esta geopolítica defensiva de sobrevivencia gradualmente va transformándose en ambos países ante la gran potencia.

En el caso de Canadá, los lazos estratégicos que se diseñan con Gran Bretaña la llevan a una participación temprana en la primera guerra mundial desde su inicio en 1914. El acercamiento entre Canadá y Estados Unidos se ve favorecido por los vínculos culturales y civilizatorios. De esta manera, desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX, Canadá establece su geopolítica entre tres potencias: Gran

⁴ Hal P. Klepak, *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security* (Ontario: Carleton University Press-Canadian Foundation for the Americas, 1996), 36.

⁵ Kim Richard Nossal, "Congress and Canada", en Robert Pastor y Rafael Fernández de Castro, eds., *The Controversial Pivot. The U.S. Congress and North America* (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1998), 53.

Bretaña (mediante su membresía a la comunidad británica de naciones), Estados Unidos y Rusia-Unión Soviética.

Entre Estados Unidos y México, el inicio de las relaciones bilaterales es determinado por el conflicto entre la expansión (Estados Unidos) y la sobrevivencia (México) durante la primera mitad del siglo XIX. Este binomio tiene su clímax con la guerra y los tratados de paz firmados el 2 de febrero de 1848.⁶ Uno de los elementos más importantes de la guerra entre México y Estados Unidos fue que por vez primera Estados Unidos hacía una guerra fuera de sus fronteras, y comenzaba a esbozar lo que después serían sus doctrinas de defensa y seguridad. En palabras del presidente Polk al Congreso el 5 de diciembre de 1848, éste señala:

Uno de los más importantes resultados de la guerra a que nos vimos forzados a entrar recientemente con una nación vecina, es la demostración que ha dado de lo que es la fuerza militar de nuestro país. Antes de la última guerra con México, las potencias europeas y otras, tenían una opinión imperfecta y errónea sobre nuestra fuerza física como nación y sobre nuestra capacidad para proseguir la guerra, especialmente una guerra emprendida fuera de nuestro propio país. Veían que nuestro ejército permanente en tiempo de paz no excedía de diez mil hombres. Acostumbrados ellos a mantener en tiempo de paz grandes ejércitos permanentes para la protección de los tronos contra sus propios súbditos, así como contra los enemigos extranjeros, no podían concebir que fuese posible que una nación, sin semejante ejército bien disciplinado y con larga experiencia, pudiese emprender una guerra con éxito. Tenían en poco a nuestra milicia y estaban muy lejos de considerarla como una fuerza activa, como no fuese para operaciones temporales defensivas cuando se viera invadido nuestro propio suelo. Los acontecimientos de la pasada guerra con México no solamente los han desengañado, sino que han hecho desaparecer las opiniones erróneas que prevalecían hasta cierto punto aun entre una porción de nuestros propios compatriotas.⁷

⁶ "Tratado de Guadalupe-Hidalgo", también conocido como "Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América", en *EUA. Documentos de su historia Política*, vol. 2 (México: Instituto Mora, 1988), 191.

⁷ "Polk: cuarto mensaje anual al Congreso (5 de diciembre de 1848)", en *EUA. Documentos de su historia Política*, 214.

Una vez definidas las fronteras casi definitivas entre Estados Unidos y Canadá, y entre Estados Unidos y México, durante la segunda mitad del siglo XIX comienza un lento proceso de normalización o "unificación-homogeneización" de las relaciones económicas, políticas, diplomáticas y de seguridad.

En el caso de la relación entre México y Estados Unidos, se pasa del binomio expansión-sobrevivencia a una especie de círculo vicioso de conflicto-cooperación (o "amor-odio") desde el fin de la guerra civil en Estados Unidos y el desmantelamiento del gobierno imperial de Maximiliano y la llegada al poder de los liberales (entre 1865 y 1870) en México. El conflicto se da por la debilidad mexicana ante el poder del norte, lo que provoca la construcción y posterior fortalecimiento de una ideología "nacionalista". La cooperación se observa en muchos momentos históricos decisivos. Lo anterior deriva en una relación bilateral discontinua e inestable.

Las buenas relaciones bilaterales establecidas durante el largo periodo de gobierno del general Porfirio Díaz (1876-1910), que se solidificaron con el establecimiento de grandes inversiones de capital, principalmente en los sectores mineros, de comunicaciones (ferrocarriles principalmente) y petrolero, se vieron bruscamente cortadas con el estallido de la Revolución mexicana. Durante el gobierno de Díaz el más importante hecho que selló este vínculo geopolítico fue la instalación de industrias de extracción y refinación de petróleo. En México en el año de 1887 se instala la primera refinería de petróleo y en 1901 se inicia su explotación industrial.

CONSOLIDACIÓN GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y MÉXICO: 1900-1945

En términos geopolíticos, no existe América del Norte como concepto que explique la creación de un espacio de integración y hegemonía durante la primera mitad del siglo XX. La geografía fue el elemento determinante que direccionó la expansión geopolítica de Estados Unidos. Pensadores como Alfred Mahan consideran el Mediterráneo americano (la Cuenca del Caribe, que incluye a México, Cuba, Venezuela y Colombia) con un territorio en busca del desplazamiento gra-

dual de las potencias europeas. Este posicionamiento geopolítico de Estados Unidos ocurrió tanto mediante guerras de desplazamiento hegemónico (como la de Estados Unidos contra España en 1898), como por la reducción de la presencia gradual y pactada de países como Inglaterra y Francia (quienes no obstante mantienen posesiones coloniales). El elemento central de lo anterior fue la anexión de Puerto Rico, la independencia de Cuba y la construcción del Canal de Panamá.

Posteriormente, la primera guerra mundial ubicó a Estados Unidos como la potencia hegemónica emergente del siglo xx. El desplazamiento gradual de Gran Bretaña tuvo amplias repercusiones en la Cuenca del Caribe, tanto en lo económico como en lo geopolítico. Este hecho se reafianzaría con la segunda guerra mundial y la forma como las potencias del hemisferio colaborarían con el esfuerzo militar de los aliados.

Canadá y México, países frontera de la potencia, elaboran sus principios fundamentales de sobrevivencia y soberanía nacional sin disputar geopolíticamente la hegemonía de Estados Unidos, no obstante que en momentos históricos particulares disienten de los planteamientos estadounidenses.

En el caso de Canadá, cinco elementos determinan su estrategia de defensa. En primer lugar, la definición de que los canadienses son "no militaristas", prefiriendo los medios pacíficos a los violentos para resolver todo tipo de disputas, no obstante que Canadá desde la primera guerra mundial ha acompañado de manera importante a Estados Unidos y Gran Bretaña. En la segunda guerra mundial Canadá mantuvo a 10 por ciento de la población reclutada en las fuerzas armadas y perdió 42 000 hombres. La segunda característica es que la cultura estratégica de Canadá no contiene en sus planteamientos defensivos los elementos clásicos de la autosuficiencia en defensa. La tercera variable es que las fuerzas armadas de Canadá se sostienen como elemento primario para apoyar sus estructuras políticas, económicas, sociales e internacionales sin tener propósitos exclusivamente militares. El cuarto elemento es que las relaciones entre Canadá y Estados Unidos se dan en un marco de cooperación siendo conscientes del papel geográfico fundamental que Canadá cumple para la defensa de Estados Unidos y, como quinto elemento, Canadá elabora su política de defensa sin autonomía de las fuerzas mi-

litares, subordinándose a las estructuras políticas por medio de un mando unificado.⁸ De esta manera, durante la primera guerra mundial, Canadá definió su contribución al lado de los aliados por su compromiso de defensa con Gran Bretaña, mientras que hasta la segunda guerra se da con claridad su relación estratégica con Estados Unidos.

En el caso mexicano, la geopolítica fue determinada desde principios de siglo por la existencia de reservas de energéticos. Es paradójico que las grandes inversiones petroleras estadounidenses, inglesas y holandesas se realizaron durante la década de 1910-1920, cuando sucedieron los acontecimientos militares de la Revolución mexicana. En esos años es cuando las grandes corporaciones como la Royal Dutch Shell, Standard Oil, Sinclair Oil, City Services y la Warner Quinla, que produjeron más de 90 por ciento del petróleo en México entre 1910 y 1938, desarrolla sus inversiones de capital, siendo prácticamente las únicas compañías extranjeras existentes en México.⁹ Una de las grandes incógnitas geopolíticas de los primeros gobiernos de la Revolución es por qué no se aplicaron las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 27 de la Constitución de 1917, relativas a la posesión nacional del suelo y subsuelo, hasta 1938, cuando se produce la expropiación por el presidente Lázaro Cárdenas. Los historiadores han consignado diversas explicaciones, entre las que destacan que hubiera sido imposible lograr el reconocimiento internacional del gobierno de la Revolución —cuyo momento culminante se dio en 1923 con los Acuerdos de Bucareli—, mediante los cuales Estados Unidos reconoció al gobierno de Álvaro Obregón. Igualmente el desenlace de la primera guerra mundial, favorable a Estados Unidos e Inglaterra, hacía más difícil para un país sumergido en una guerra civil emprender un conflicto contra corporaciones de esas potencias, además de antecedentes como la intervención de Estados Unidos en Veracruz en 1914, y el incidente del telegrama Zimmerman, mediante el cual Alemania prometía a México devolver los

⁸ Douglas Murray, "Canadá", en Douglas Murray y Paul R. Viotti, *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, 3ª ed. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), 57-59.

⁹ Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, 2ª ed. (México: El Colegio de México, 1972), 13-18.

territorios que Estados Unidos se anexó en 1848, a cambio de un respaldo militar.¹⁰

La segunda guerra mundial fortaleció la hegemonía hemisférica de Estados Unidos (con la disidencia de Argentina) y los posibles países que pudieran cuestionarla (como México cuando nacionalizó el petróleo) mejoraron notablemente sus relaciones con la gran potencia. Entre México y Estados Unidos, de un potencial conflicto geopolítico de gran envergadura suscitado por la expropiación del petróleo, se pasó a una estrecha cooperación durante la guerra, siendo ese periodo uno de los mejores en términos de la relación bilateral. El presidente Roosevelt contribuyó notablemente a que el conflicto entre el gobierno de México y las grandes corporaciones no tuviera consecuencias geopolíticas negativas para Estados Unidos, en aras de la seguridad fronteriza-binacional, la seguridad hemisférica y en general por el interés nacional de la potencia. En este caso, a pesar de la existencia de un acentuado nacionalismo en México, se logra que no entre en fricción con los intereses estratégicos de Estados Unidos:

La más aguda prueba a la política del buen vecino vino de México, en donde el gobierno radical-nacionalista de Cárdenas ha expropiado tierras de dueños americanos y vastas propiedades petroleras americanas e inglesas, en gran acto de autodeterminación. Algunos americanos han presionado al gobierno para intervenir por medio de la fuerza en México; las compañías petroleras demandan del gobierno de ese país pago exacto, no sólo por sus inversiones en México, sino por una larga y lejana reivindicación por los derechos del subsuelo no explotado. La Administración se resiste a adoptar ambas demandas, pues incluso Cárdenas puede recibir solidaridad hemisférica ante un acto de tal naturaleza.¹¹

Para construir el sistema de alianzas militares durante la segunda guerra mundial, en 1940 se crea entre Canadá y Estados Unidos la Comisión Permanente Conjunta de Defensa (Permanent Joint Board on Defence), misma que se mantiene en actividad y mediante la cual

¹⁰ Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, 2 vols. (México: ERA, 1982).

¹¹ Franklin Roosevelt, *The Roosevelt Reader, Press Conferences and Letters of Franklin D. Roosevelt (1882-1945)* (Nueva York: Rinehart, 1957), 195.

se regula toda la relación militar binacional. A partir de esta actitud de protección del interés nacional de Estados Unidos en contra del particular de las grandes corporaciones, se busca también la cooperación bilateral hacia el flanco sur, para consolidar los diseños de seguridad hemisférica. Con México se constituyó la Junta de Defensa Binacional (The Joint Mexican U.S. Defense Commission). La contribución mexicana durante la segunda guerra mundial incluyó el envío de un escuadrón aéreo de combate a las Filipinas en 1945; la autorización para el libre tránsito de aeronaves y embarcaciones, factor muy importante por encontrarse México entre el territorio de Estados Unidos y el Canal de Panamá; y la defensa conjunta de los territorios de California y Baja California. Igualmente, México cooperaría eventualmente en la defensa del Caribe contra la incursión de submarinos alemanes.¹²

LA GUERRA FRÍA (1945-1990): ARMONÍA ESTRATÉGICA TRINACIONAL

Durante la guerra fría y el desarrollo por Estados Unidos de la doctrina de contención del comunismo como eje de la seguridad nacional, Canadá y México contribuyeron de forma notable a proporcionar seguridad en distintos niveles a la gran superpotencia. En el nivel nuclear, ambos desarrollaron una activa diplomacia de contención de las armas nucleares estratégicas. En el caso de Canadá su contribución se estableció directamente mediante la firma en 1958 del acuerdo Norad (North American Aerospace Defense Command), para poder detectar misiles que pudieran provenir de la Unión Soviética a través del Polo Norte.¹³ De igual manera, Canadá comenzó a elaborar las bases de su política exterior, sostenidas en elementos como el multilateralismo y el firme respaldo a la construcción de los organismos internacionales que regulan desde la posguerra

¹² Véase Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild, "The United States and Mexico: Solidarity and Security", en *United States Army in World War II. The Western Hemisphere Guarding the United States and its Outposts* (Washington, D.C.: Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1964), 331-363.

¹³ National Defense University e Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1997. Flashpoints and Force Structure* (Washington, D.C.: 1997), 76.

al sistema internacional.¹⁴ México contribuyó decisivamente, aunque de forma indirecta, por medio del Tratado de Tlatelolco,¹⁵ debido a que nunca se pudo reactivar la Junta de Defensa Binacional ni firmar acuerdos de defensa binacionales.

Los dos primeros acuerdos de seguridad multinacional impulsados y firmados por Estados Unidos durante la guerra fría, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947), y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN, 1948), involucran una noción geográfica de protección del territorio de Estados Unidos, comenzando por sus vecinos del norte y del sur. En las nociones geopolíticas de la guerra fría, la participación canadiense se unió a las estructuras centrales vinculadas a Europa, principalmente Gran Bretaña, mientras que en el caso de México, el "interamericanismo" fue la base de las primeras aproximaciones a la denominada "seguridad hemisférica". No obstante este interamericanismo plasmado en los compromisos del TIAR y la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), el "territorio" de la OTAN, en lo que respecta a responsabilidades de defensa, abarca parte de México, pues llega su jurisdicción hasta el Trópico de Cáncer.¹⁶

En lo nuclear, tanto Canadá como México, precisamente por ser frontera con Estados Unidos, sostienen como elemento central de sus políticas exteriores el establecimiento de acuerdos de control de armas en los foros de desarme de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Ello se debe al peligro que representaba para ambos la posible explosión de una bomba nuclear o las repercusiones de ella cerca de las fronteras:

Canadá ha puesto más énfasis en la distensión convencional más que en la disuasión nuclear. Desde mediados de 1960, Canadá ha trabajado para desmantelar la opción nuclear. Igualmente, la orientación

¹⁴ Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Ontario: Prentice-Hall, 1997), 155.

¹⁵ Mónica Serrano, "El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 50 (primavera-verano de 1996).

¹⁶ Por ello, los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango y Zacatecas, si fueran atacados, hipotéticamente entrarían en el radio territorial de la OTAN.

no militar de la política canadiense pretende lograr una posición fuerte a favor del control de armas, oponiéndose a la instalación del sistema de misiles antibalísticos (ABM) y al uso militar del espacio.¹⁷

En el caso de México, el factor que decidió encabezar el esfuerzo que culminaría en el Tratado de Tlatelolco (firmado en 1967) fue la llamada "Crisis de los misiles", de octubre de 1962, donde se planteaba la posibilidad de que Cuba aceptara la instalación de armas nucleares soviéticas en su territorio, dirigidas hacia Estados Unidos.

Estas políticas activas de Canadá y México, de rechazo a las armas nucleares, han contribuido a fortalecer la doctrina de autodefensa en materia nuclear sostenida por Estados Unidos, y a permitir que en el hemisferio no se presente una carrera armamentista de ese tipo. Esto fue posible a pesar de esfuerzos de algunos países de América del Sur, como Argentina y Brasil durante los años setenta e inicios de los ochenta, y de la doctrina cubana de autodefensa, que sostuvo durante mucho tiempo el derecho a la posesión de todo tipo de armas, incluidas las nucleares, para defenderse de un eventual ataque de Estados Unidos.

Durante la guerra fría, dada esta "armonía estratégica" entre Estados Unidos, Canadá y México, estos dos países se podían dar el lujo de disentir en muchas políticas de Estados Unidos que se ubicaban en un nivel inferior de prioridad estratégica. Por ello, Canadá y México no compartieron muchas de las acciones de "contención del comunismo" impulsadas por Estados Unidos en el ámbito político y/o militar. Esta disidencia fue importante en las relaciones interamericanas, sobre todo en las políticas hacia Cuba y Centroamérica. El control ejercido por Estados Unidos en los mecanismos diplomáticos interamericanos, como el TIAR y la OEA, llevó a México a disentir de ellos,¹⁸ y a Canadá a participar tardíamente, hasta 1990, cuando ingresó formalmente a la OEA.¹⁹ Sin embargo, en su relación con Estados Unidos, Canadá se considera un "aliado ambivalente".²⁰

¹⁷ Murray, "Canadá", 58.

¹⁸ Claude Heller, "México en la OEA; tesis y posiciones tradicionales", *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 54 (junio de 1998).

¹⁹ Brian Stevenson, "Cooperative Security and Canada's Role in Inter-american Security Reform", en Klepak, *Natural Allies?*, 134.

²⁰ John Herd Thompson y Stephen J. Randall, *Canada and the United States. Ambivalent Allies*, (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1994).

No obstante lo anterior, en materia de contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano en esa materia. Durante la guerra fría, México en la ONU orientó su diplomacia al establecimiento de relaciones más equilibradas entre los países desarrollados y los atrasados, al impulso de los mecanismos de solución pacífica de controversias, al fortalecimiento del derecho internacional y a establecer mecanismos para el control de armas.²¹

Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de paz de la ONU desde el inicio de estas misiones. Ello se debe al planteamiento de que Canadá con sus propios medios no puede asegurar su defensa, por lo que respalda el establecimiento de mecanismos de seguridad colectiva:

Canadá por sí sola no puede asegurar su seguridad. Como vecino de las superpotencias más fuertemente armadas, y como un país que depende de sus relaciones internacionales para su bienestar y prosperidad, así como para su sobrevivencia, la seguridad de Canadá necesita del mantenimiento de un orden internacional pacífico.²²

Así, de forma explícita, Canadá define su geopolítica ante Estados Unidos:

Canadá tiene cuatro vecinos, pero su demografía, cultura, lengua, estructura económica e ideología se combinan para hacer de Estados Unidos el más importante punto de referencia de la política exterior canadiense. Aunque Canadá también es un país ártico, los canadienses se orientan hacia el sur. La gran mayoría de los canadienses vive en ciudades sobre la línea fronteriza, lo más lejos posible de los hielos árticos. La mayor parte de los canadienses vive en lo que Roger Swanson una vez denominó una "frontera de celofán", dándose una exposición inevitable a la cultura americana, su sociedad de consumo y su economía. Los estadounidenses y tres cuartas partes de los canadienses hablan la misma lengua, pero lo más importante de forma

²¹ Olga Pellicer, comp., *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993* (México: PCE-SRE, 1994).

²² *Defence White Paper, 1987* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1987), 3.

predominante sobre anglosajones y francófonos, es que se comparten los valores liberales burgueses dominantes a través de toda Norteamérica, y la homogeneización sociopolítica se sobrepone a las diferencias culturales y lingüísticas. El comportamiento de la actividad económica —particularmente los flujos de inversión entre Canadá y Estados Unidos— también dirigen la atención sobre la frontera sur.²³

Para afianzar este planteamiento destaca la participación canadiense en la gran mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz organizadas por la ONU. Entre las más importantes está la presencia en el UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP, a partir de 1949); en el Sudeste Asiático, mediante la International Commission for Supervision and Control (ICSC) en Camboya (1954-1969), Laos (1954-1974) y Vietnam (1954-1973); en Nueva Guinea Occidental (UNTEA-UNSF, 1963-1963); en la misión de la ONU en el Congo (ONUC, 1960-1964); en la Misión de Observación de la ONU en Yemén (UNYOM, 1963-1964); en la misión del secretario general de la ONU para la República Dominicana (Domrep, 1965-1966); en el Grupo de Observadores Internacionales de la ONU para Nigeria (OTN 1968-1969); en el Grupo de Observación de la ONU en Centroamérica (ONUCA, 1989-1990); en la Misión de Verificación de Angola (Unavem, 1991); en la UN Transitional Authority (Untac) en Camboya en 1992; en la Misión de paz de El Salvador (Onusal, 1992-1993); en la Fuerza de Protección de Población en Bosnia (Unprofor, a partir de 1992).²⁴ Igualmente, las fuerzas armadas de Canadá han participado en numerosas misiones en Medio Oriente, Somalia y recientemente en Kosovo y Timor Oriental. En América Latina la participación canadiense más importante se dio en Haití a mediados de los noventa en la Misión de la ONU en Haití (UNMIH).²⁵ Esta participación activa

²³ Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3ª ed. (Scarborough: Prentice-Hall Canada, 1997), 28.

²⁴ J.L. Granatstein y Douglas Lavender, *Shadows of War, Faces of Peace. Canada's Peacekeepers* (Toronto: Key Porter Books, 1992). Véase también David Dewitt, "Canadian Experience in Peacekeeping and Verification", en Hal P. Klepak, ed., *Canada and Latin American Security* (Quebec: Meridien, 1993).

²⁵ Canadá tuvo una participación muy importante, tanto en la asesoría a los cuerpos de policía para la construcción institucional de la seguridad pública, como con tropas (envió a más de 700 soldados y oficiales), véase Michael Bailey, Robert Maguire y O'Neil G. Pouliot,

canadiense en los sistemas de seguridad establecidos a través de la ONU le imprime un papel a su política exterior que está en sintonía con los intereses de Estados Unidos. La participación en misiones de paz pone en cuestión un elemento de la política exterior canadiense: la promoción de la seguridad humana, pues ha sido muy criticada la acción de las fuerzas armadas en operaciones de paz como las implementadas en Somalia y Kosovo.

No obstante lo anterior, de manera similar, en Canadá se presenta una "crisis de identidad" por sus estrechos vínculos con Estados Unidos:

Estados Unidos ha penetrado en Canadá en todos los niveles. La política de defensa de Canadá y su evolución refleja los intereses de Estados Unidos. [...] La influencia de Estados Unidos y la obsesión canadiense para atenuarla explica mucho sobre la crisis de identidad de Canadá y la verdad sobre su política de defensa.²⁶

LA ETAPA POSTERIOR A LA GUERRA FRÍA, LA NUEVA GEOPOLÍTICA Y EL LIBRE COMERCIO

La armonía estratégica trinacional construida en los años de la guerra fría se fortalece después de ésta. Este fortalecimiento se desprende de los acuerdos de libre comercio. Entre Canadá y Estados Unidos se sella el libre comercio con el tratado de 1988.²⁷ Después de su firma, Canadá pasó a compartir muchos de los postulados de Estados Unidos en materia de seguridad hemisférica. Canadá ingresó a la OEA; respaldó la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989; y participó en la alianza contra Iraq en la guerra del Golfo Pérsico en 1991.²⁸ El acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos

²⁶ "Haiti: Military-Police Partnership for Public Security", en Robert Oakley, Michael Dzedzic y Elliot Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (Washington, D.C.: National Defense University, 1998), 243.

²⁶ Murray, "Canadá", 59.

²⁷ El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos tuvo un amplio respaldo popular en Canadá (medido mediante encuestas de opinión) y político (en el Parlamento). Herd y Randall, *Canada and the United States...*, 283.

²⁸ *Ibid.*, 274.

fue la base del TLCAN, e incluso las disidencias de Canadá con Estados Unidos en su política hacia Centroamérica, igual que en el caso mexicano, son superadas en los años noventa.

En los esquemas de seguridad de América del Norte hay una coincidencia fundamental entre México y Canadá, determinada por el poder de su vecino: en ambos países hay una crisis de identidad, y explícitamente (en Canadá) o implícitamente (en México) se reconoce la imposibilidad de la autodefensa, por lo que la vigencia de una suerte de "paraguas de seguridad" construido por Estados Unidos genera una especie de dependencia e incluso subordinación inercial. Éste es un fenómeno desprendido de la guerra fría, pero que se fortalece implícitamente con el TLCAN, aunque de forma explícita el tratado se restringe sólo al ámbito comercial. Tanto en México como en Canadá, el concepto de autodefensa se vuelve obsoleto porque han desaparecido las amenazas externas propias de los esquemas de la guerra fría, en el caso canadiense la de su anterior vecino enemigo (la Unión Soviética) y en el mexicano las provenientes de Centroamérica.

Los aspectos de seguridad del TLCAN son explícitos para Estados Unidos. En la defensa del gobierno federal ante el Congreso, en 1993, para poder lograr la ratificación del tratado, el entonces secretario de Estado señaló que el TLCAN era mucho más que un tratado sobre comercio, mencionando explícitamente la dimensión de seguridad contenida en el mismo:

Para los Estados Unidos y México, el TLCAN es mucho más que tarifas, comercio, crecimiento económico y creación de empleos. Es el símbolo de una nueva relación y una nueva estructura de cooperación. La aprobación del TLCAN y los acuerdos complementarios incrementará la capacidad de México para cooperar con nosotros en un amplio rango de asuntos vitales, que afectan nuestra seguridad de forma directa y tangible.²⁹

Desde la entrada en vigor del TLCAN, las relaciones entre los tres países se han intensificado notablemente, tanto en el ámbito privado

²⁹ U.S. Department of State, "Statement of Secretary of State Warren Christopher Before the House Foreign Affairs Committee", en <<http://www.state.gov/>>, 5 de noviembre de 1993, 1.

como en el gubernamental. Son notorios los compromisos en muchos niveles, que trascienden los aspectos económicos y comerciales. En el área de seguridad predominan los convenios de cooperación principalmente para la lucha contra el narcotráfico, y el incremento de los niveles de asistencia militar.

En las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, los intereses comunes estratégicos son múltiples. En materia de defensa las relaciones se establecen en el marco de la Comisión Permanente Conjunta de Defensa,³⁰ por lo que:

Los recursos naturales de Canadá y su integridad territorial son vitales para la economía de Estados Unidos y para su seguridad nacional. Sin embargo, los canadienses continúan protestando por la indiferencia e ignorancia de Estados Unidos hacia Canadá.³¹

Una de las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos respecto de Canadá es el tráfico de drogas a través de la frontera, realizado por grupos étnicos:

La heroína producida en Asia Sudoriental y Sudoccidental es introducida clandestinamente en los Estados Unidos con ayuda de grupos étnicos distribuidos por todo Canadá y los Estados Unidos. Las pandillas asiáticas y organizaciones nigerianas destacan en el comercio internacional de la heroína.³²

En el caso de Canadá, la posibilidad de separación de Quebec es un asunto que concierne a la seguridad de Estados Unidos, entre otras razones por la potencial inestabilidad política, además de que la crisis quebequense influye también en México por la posibilidad de que se otorguen leyes de autonomía.³³ La perspectiva de Estados Unidos en materia de seguridad por la crisis de Quebec es clara:

³⁰ *Ibid.*, 304.

³¹ *Ibid.*, 301.

³² Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas, *Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1999*, Washington, 1999, IV, 42 (versión en español).

³³ Robert A. Young, *The Secession of Quebec and the future of Canada* (Kingston: Queen's University, 1995).

El principal asunto para Estados Unidos no es si Quebec se separa o se mantiene en la federación, sino el posible deterioro de la estabilidad, llevando a que se incremente la presión para que Estados Unidos haga algo para mantener la tradicional estabilidad y la interdependencia económica.³⁴

Otra variable estratégica es que el acuerdo Norad, que fue signado para la eventualidad de un ataque nuclear ruso, ahora también se está empleando tanto para la interdicción de aeronaves, como para hacer la guerra contra el narcotráfico.³⁵ Para Estados Unidos un motivo de preocupación es que en Canadá se reactive un nuevo nacionalismo que afecte las buenas relaciones bilaterales entre los dos países.

El esquema de defensa de Canadá en los años noventa considera gran cantidad de "vulnerabilidades", producto de nuevas modalidades de conflicto para las cuales la estructura de la defensa no está preparada. Entre las amenazas que se consideran externas están las "explosiones de población" y flujos de refugiados; "estados fracasados" y sus efectos en el mundo; proliferación fuera de control e indiscriminada de armas, incluso nucleares; y los efectos de la acción del crimen organizado. Canadá también considera amenazas internas a su seguridad, como la reducción a los gastos para la defensa y su impacto en la debilidad de los sistemas para contener amenazas como el tráfico de drogas.³⁶

En el documento rector de la política de defensa de Canadá, el *Papel Blanco de la Defensa*, en su edición de 1994,³⁷ se mencionan las responsabilidades de Canadá en el sistema internacional de seguridad y la cooperación en materia de defensa con Estados Unidos como un elemento vital. Esta cooperación conjunta incluye un comando conjunto binacional de defensa; un grupo de tarea naval conjunto en cada costa; una brigada conjunta; dos escuadrones aéreos conjuntos y un escuadrón de transporte aéreo. Además se incluyen

³⁴ National Defense University Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1997...* (Washington 1997), 76.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Douglas L. Bland, ed., *Canada's National Defense* (Kingston: Queen's University, 1997), 282-283.

³⁷ *1994 Defence White Paper*, Ottawa, 1994.

acuerdos de cooperación en materia de industria para la defensa, y se piensa que, en el futuro, la cooperación va a abarcar el ámbito espacial.³⁸

Inmediatamente entrado en vigor el TLCAN en 1994, en México aparece el conflicto chiapaneco como un símbolo de la crisis del sistema político y expresión de la nueva conflictividad posterior a la guerra fría mediante conflictos étnicos, raciales, religiosos, etc. En Estados Unidos las primeras preocupaciones sobre la aparición de la guerrilla del EZLN se centraron en que, al haber firmado el TLCAN y al ser un país fronterizo, la existencia de una guerrilla no garantiza las condiciones propicias para un libre comercio y la realización de inversiones. De igual forma, uno de los principales problemas de Estados Unidos es que en México el proyecto de modernización está inacabado, y la velocidad de las reformas económicas no está acompañada de cambios en otros niveles del sistema político y la estructura del Estado, específicamente en las instituciones de seguridad, militares y de inteligencia.³⁹

En otras palabras, se establece un vínculo entre la profundización de los lazos comerciales, el impacto de las crisis políticas internas en los países y la capacidad de la estructura estatal para enfrentar las amenazas de seguridad. Por ejemplo, en 1994, a un mes de que aparece el conflicto de Chiapas, el Congreso de Estados Unidos realizó una audiencia donde el tema se centraba en los probables desenlaces del conflicto, su efecto en la democratización de México y su impacto para la seguridad de Estados Unidos. El asistente adjunto para asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado, Alexander Watson, señaló la importancia del TLCAN para que, precisamente, crisis como la de Chiapas se puedan resolver en beneficio de México y sus relaciones con Estados Unidos:

El alzamiento en Chiapas ilustra los serios desafíos que enfrentan México y otros países de la región debido a problemas como la pobreza y la falta de oportunidades para una parte importante de sus

³⁸ Bland, ed., *Canada's National Defense*, 322-325.

³⁹ Esto se analiza en los distintos artículos del libro de Sergio Aguayo y John Bailey, coords., *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* (México: Siglo XXI, 1997).

sociedades. El descontento legítimo sobre la situación, expresado por los habitantes del sur de México, no fue causado por el TLCAN. El TLCAN nada pudo hacer en ningún sentido en esos acontecimientos. En consecuencia, los eventos de Chiapas demuestran claramente la necesidad de tener el TLCAN. Con el TLCAN, México continuará en la dirección de las reformas de libre mercado, proveyendo al sector privado con iniciativas fuertes que le den energía a la economía mexicana y dirigirse hacia la comunidad de naciones occidentales, mediante reformas de libre mercado en la economía, estrechamente vinculadas a la legitimidad política y la apertura del sistema, con un proceso libre y democrático. Los Estados Unidos confían en que el gobierno mexicano resolverá la crisis de Chiapas responsablemente. Esperamos que todo lo que ha sucedido desde el alzamiento en Chiapas contribuya a fortalecer la reforma democrática.⁴⁰

Desde el estallido de la crisis de Chiapas, Estados Unidos ha sido contundente en mencionar que la salida es la solución negociada. El embajador de ese país, Jeffrey Davidow, señaló ante la pregunta de "¿Qué quiere Estados Unidos para Chiapas?", lo siguiente: "Quiere que sea una paz negociada, sin violencia".⁴¹ De igual forma, en los programas de asistencia militar de Estados Unidos a México, éstos se concentran en la guerra contra el narcotráfico, prohibiéndose el empleo del equipo en operaciones contra el EZLN.⁴² La presencia de ONGs vigilantes de derechos humanos, principalmente en Chiapas, se puede considerar un efecto indirecto del TLCAN y la apertura de México.⁴³ La vigilancia de los derechos humanos es parte prioritaria de la agenda diplomática de Estados Unidos y Canadá, por lo que México no puede omitirla.

⁴⁰ "Prepared Statement of Alexander Watson, Assistant Secretary of State Before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives, February 2, 1994", en *México: The Uprising in Chiapas and Democratization in Mexico* (Washington: GPO, 1994), 61-62.

⁴¹ "Entrevista de María Elena Medina al Embajador Davidow", *Reforma*, 6 de agosto de 1988, 10(A).

⁴² Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts. 1999 Edition. A Civiltian's Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin American and the Caribbean* (Washington, D.C.: Latin America Working Group, 1999), 90-91.

⁴³ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

La agenda de seguridad trinacional es muy diversa. En algunos casos coinciden los problemas para los tres países, en otros la cooperación de un país lleva a compartir cuestiones de seguridad, y en otros más son asuntos binacionales, no compartidos por alguno de los países.

En el caso de Canadá y México, el tema de las autonomías territoriales es de seguridad, aunque para cada país la problemática es diferente. Para Canadá es la parte más desarrollada e industrializada la que desea obtener autonomía (e independencia); en México es a la inversa, es la parte más atrasada del país. El tema migratorio fronterizo es compartido, aunque las situaciones en las dos fronteras son muy diferentes, pues en la frontera entre México y Estados Unidos las dificultades aparecen por la inmigración ilegal, y conducen a graves problemas de gestión gubernamental y conflictos, teniendo incluso dimensiones ecológicas la problemática binacional. En cambio, en la frontera Canadá-Estados Unidos los problemas son de otra naturaleza, como por ejemplo el control de potenciales terroristas. El control del tráfico de drogas, de igual manera, aunque es un fenómeno común, la problemática específica entre México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos es muy distinta. Existe un gran debate que lleva incluso a plantear la militarización parcial o total de la frontera México-Estados Unidos, mientras que para el caso canadiense la cuestión es de consumo y configuración de mafias de distinto origen.

Por lo que respecta a su construcción institucional, el TLCAN comprende la creación de la Comisión Tripartita sobre Cooperación para el Ambiente, con sede en Montreal; la Comisión para la Cooperación Laboral, ubicada en Dallas; y el Banco Norteamericano de Desarrollo, situado en San Antonio, para promover proyectos en la frontera. Otra es la Comisión Bilateral de Cooperación Ambiental, con sede en Ciudad Juárez.⁴⁴ También son muy importantes los mecanismos de resolución de las disputas comerciales. La dimensión de los conflictos de la frontera México-Estados Unidos es un grave problema de seguridad binacional. Esto se puede percibir, por ejemplo, tomando

⁴⁴ Larry Storrs, *México-U.S. Relations: Issues for the 106th Congress*, CRS Issue Brief, (Washington, D.C.: 24 de abril de 2000), 9.

en cuenta que al año se registran 250 millones de cruces de personas; 75 millones de cruces de automóviles; 3 millones de cruces de camiones de carga; y 500 000 vagones de ferrocarril. Esto convierte a la frontera México-Estados Unidos en la más transitada del mundo.⁴⁵

En el caso de la guerra contra las drogas, hay muchos avances en la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos. Desde 1996 se ha establecido institucionalmente el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) entre ambos gobiernos. Su primer resultado es la "Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas", firmada en mayo de 1997, para establecer una estrategia común que complemente los esfuerzos nacionales. Producto de este esfuerzo es que se sostenga que México es líder mundial en erradicación de plántos de amapola y marihuana.⁴⁶ Sin embargo, esta cooperación ha sido obstaculizada por el descubrimiento de numerosos vínculos de militares, políticos y funcionarios de las agencias mexicanas de investigación, con los cárteles de las drogas.⁴⁷

A fines del siglo xx e inicios del XXI, en Estados Unidos hay una visión estratégica de que se están produciendo cambios en las percepciones históricas mexicanas de seguridad que fueron predominantes durante todo el siglo xx. Esto se atribuye en parte al efecto económico y político de la entrada en vigor del TLCAN a mediados de la década, y por el proceso de cambio político que vive México, acelerado por el triunfo de Vicente Fox el 2 de julio de 2000:

Sólo recientemente, con el TLCAN, México comenzó a modificar su tradicional actitud insular y defensiva ante Estados Unidos. Al norte de su frontera, los funcionarios gubernamentales están comenzando a influir de muchas maneras, siendo esto muy importante. De esta manera, México está encaminado en el difícil sendero de la democratización, la reforma social y la economía de mercado. Los esfuerzos están

⁴⁵ Rand Beers, "Oversight of U.S.-Mexico Counternarcotics Efforts", *Testimony Before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources*, Washington, D.C.: House of Representatives, 4 de marzo de 1999, 1.

⁴⁶ GCAN-SRE, "Principales resultados de la cooperación binacional México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas" (México, agosto de 2000, mimeo).

⁴⁷ El caso más importante es el del general Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se le descubrieron vínculos con el llamado Cártel de Juárez en febrero de 1997.

cambiando el sistema de patronaje organizado mediante profundas desigualdades sociales, sin capacidades institucionales modernas y recursos adecuados, que facilitaban la operación de grandes cárteles de las drogas. Su actividad criminal genera gran violencia retroalimentando la corrupción y, de muchas formas, obstaculizando el proceso de transición política y estabilidad socioeconómica. México está lentamente construyendo capacidades para lograr tener una gobernabilidad eficaz, y ambos países están trabajando muy cercanamente para enfrentar desafíos comunes, sin alterar los principios de soberanía, respeto mutuo, integridad territorial y no intervención. Los programas contra las drogas tienen la prioridad. El progreso vendrá con tiempo, confianza y cooperación.⁴⁸

Uno de los temas pendientes en la agenda de seguridad trinacional es la forma como se van a complementar los esfuerzos institucionales en materia de seguridad. La coincidencia entre Canadá y Estados Unidos en sus políticas activas de seguridad internacional llevan a que en los foros internacionales, principalmente en la ONU y la OTAN, compartan muchos de sus postulados. En este caso, durante los años noventa, México, de ser un país con poco nivel de coincidencia con Estados Unidos y Canadá en la ONU, ha concordado de forma creciente con ambos en sus posiciones en materia internacional.

Por ejemplo, en 1985 Canadá en las votaciones en las sesiones generales en la ONU, coincidió con las posiciones de Estados Unidos en 69.8 por ciento de los casos, mientras que México lo hizo en 15.2 por ciento. En 1990, Canadá coincidió con Estados Unidos en 60 por ciento de las votaciones, y México lo hizo en 15.2 por ciento. En 1995, Canadá coincidió en 73.5 por ciento de los casos, y México en 41.6 por ciento, y en 1998 Canadá coincidió en 67.3 por ciento, y México en 32.8 por ciento. Esto muestra el nivel de coincidencia estratégica en asuntos internacionales existente entre Canadá y Estados Unidos desde los años de la guerra fría, y la forma como México se ha sumado de forma gradual a las posiciones de ambos países en los noventa.⁴⁹

⁴⁸ National Defense University Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1999. Priorities for a Turbulent World* (Washington, D.C.: 1999), 179.

⁴⁹ U.S. Department of State, *Voting Practices in the United Nations, Annual Report*, Washington, D.C.: (varios años).

En los foros internacionales se observan algunas contradicciones en la actitud de México respecto de las llamadas agendas de seguridad internacional, la tradicional y la de temas emergentes posterior a la guerra fría, y entre los postulados internacionales en materia económica y aquéllos en temas políticos y de seguridad.

En materia económica, México coincide prácticamente en todos los aspectos con Canadá y Estados Unidos, referidos a acuerdos comerciales y convenios internacionales como los de derechos de autor, patentes, leyes de regulación de la inversión, etc. Incluso respecto a las perspectivas de que se firme el acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005, México está más cerca de sus socios del TLCAN que de bloques comerciales como el Mercosur. Lo anterior se debe al éxito del TLCAN en lo comercial. Desde inicios de los noventa, Canadá fue el principal socio comercial de Estados Unidos, y Japón el segundo. En 1998 México superó a Japón como segundo socio comercial, además de que, en el conjunto de la inversión externa de Estados Unidos, México se consolidó como el principal país receptor, sumando 27 mil millones de dólares, siendo el principal país que tiene inversiones en México, con 60 por ciento de la inversión extranjera total. De igual forma, Estados Unidos es el principal cliente de México, al recibir 88 por ciento de las exportaciones (siendo las principales el petróleo, automóviles, autopartes y vegetales) y provenir de Estados Unidos 74 por ciento de las importaciones.⁵⁰

En materia de política exterior, seguridad y defensa, México no ha modificado sus doctrinas tradicionales. Se sostienen, restringidas al territorio nacional, y son consideradas "aislacionistas" e "insulares". Sin embargo, es previsible que aparezca un nuevo activismo diplomático, producto del cambio de gobierno derivado del triunfo electoral de Vicente Fox el 2 de julio de 2000. Se ha hablado de que el "mercado" y la "democracia" se van a defender de forma activa, con lo que se modificaría el tradicional discurso de defensa de la soberanía y la no intervención, y podría implicar transformaciones en los esquemas de defensa y seguridad que prevalecieron durante el siglo XX.

⁵⁰ Storrs, *México-U.S. Relations...*, 1.

El tema más importante es la discordancia institucional existente entre México y sus dos socios. En materia de seguridad y defensa esta deficiencia de México va desde la corrupción de los cuerpos policíacos y de impartición de justicia, hasta las diferentes formas de organización de los sistemas de defensa y de inteligencia. Esto provoca graves deficiencias en las posibilidades de enfrentar los diferentes problemas, contingencias y desafíos de seguridad y defensa.

No obstante lo anterior, es previsible que se incremente la cooperación en las relaciones trinacionales de seguridad. De igual manera, muchas diferencias en las percepciones geopolíticas que prevalecieron en el pasado entre los tres países, por ejemplo, hacia Centroamérica y el Caribe durante los años ochenta, hoy es posible que se den geopolíticas compartidas hacia Centroamérica y el Caribe. Un ejemplo es la política hacia Cuba, donde se está dando un cambio notable en la política exterior de México, más en concordancia con la de Estados Unidos.

Otro de los elementos es la cooperación que se da incluso en lo militar para enfrentar catástrofes naturales. México, desde 1997, ha desarrollado una activa política de asistencia militar humanitaria de emergencia; esta actitud demuestra que se está rompiendo con el esquema defensivo aislacionista. Esto fue destacado ante el paso destructivo del huracán Mitch por Centroamérica en noviembre de 1998, y en las inundaciones de la costa venezolana en diciembre de 1999, donde las fuerzas armadas mexicanas tuvieron un importante papel en la atención a la población afectada.⁵¹

Finalmente, el debate sobre si la política hemisférica de Estados Unidos va a ser prioritaria, sobreponiéndose a los esquemas regionales del TLCAN, dependerá del éxito que tenga la construcción de esquemas colectivos y cooperativos de seguridad. Estados Unidos ha encontrado más respaldo a sus planteamientos en otros países de América del Sur y Centroamérica, que en sus propios socios del TLCAN, por lo que con sus socios la tendencia parece ser el establecimiento de mecanismos bilaterales y probablemente trilaterales.

Las nuevas ideas sobre seguridad cooperativa se basan en la presencia de amenazas emergentes, tales como catástrofes naturales y

⁵¹ Véase "Auxilio a la población civil en Centroamérica", *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, época III, no. 93 (enero de 1999): 40-47.

ecológicas; la acción de actores privados como grupos terroristas; el crimen organizado transnacional que realiza actividades de tráfico de drogas, armas y personas; el desarrollo de grupos armados no gubernamentales, como los llamados "paramilitares"; e incluso la pobreza como causa de inestabilidad. Sin embargo, el gran debate en el sistema interamericano sigue ubicándose en el nivel político, sobre las capacidades de la OEA para "defender" la democracia.⁵² En otras palabras, en el seno de la OEA, la capacidad para condenar gobiernos es muy endeble, incluso cuando se han enviado misiones para respaldar esfuerzos de democratización. La OEA fue muy criticada por su inmovilidad para presionar al gobierno de Perú ante las irregularidades de la elección presidencial de mayo de 2000. México sostuvo su posición tradicional de no intervención,⁵³ y Canadá, siendo país sede de la reunión, estaba por pronunciamientos más enérgicos, pero que se lograran mediante consenso de los países, a lo que se opuso un grupo importante de naciones de América del Sur.⁵⁴

Sin duda el esfuerzo más importante de seguridad para Estados Unidos en el hemisferio es la crisis de Colombia, para lo cual se está desplegando el ambicioso Plan Colombia, con un costo de 1 300 millones de dólares. Este esfuerzo se lleva adelante de manera unilateral, precisamente para no ser paralizado en los foros hemisféricos.⁵⁵

Para Estados Unidos, deben concretarse acuerdos de cooperación para enfrentar estos desafíos mediante la reactivación del sistema interamericano de seguridad, debido a que la mayoría de estos fenómenos no respetan las fronteras de las naciones.⁵⁶ Precisamente es

⁵² Véase Mario Vargas Llosa, "La inutilidad perniciosa", *Reforma*, 11 de junio de 2000, (A), y César Gaviria, "Carta Abierta. Responde jefe de la OEA a Vargas Llosa", *Reforma*, 20 de junio de 2000, 34(A).

⁵³ Sergio Muñoz Bata, "En Canadá, México defendió lo indefendible", *Reforma*, 8 de junio de 2000, 35(A).

⁵⁴ En el caso brasileño, su política exterior y de seguridad se está oponiendo en muchos temas a la política hemisférica de Estados Unidos; véase Ricardo Sennes, "Brazilian Foreign Policy in the 1990s", *Peace & Security in the Americas*, no. 14 (mayo de 1999).

⁵⁵ Madeleine Albright, "Cómo podemos ayudar a Colombia", *Reforma*, 11 de agosto de 1999, 29(A); "Estados Unidos se prepara para ayudar a Colombia", *Time Magazine en español*, 27 de enero de 2000.

⁵⁶ National Defense University Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1999...*, 178. Para el cambio de la posición de Estados Unidos en crisis como la de Perú, véase

en los países andinos donde se presentan las mayores fisuras de los sistemas políticos, ante gobiernos como el de Chávez en Venezuela, la crisis de Ecuador y la crisis colombiana, además de que la amenaza del narcotráfico es donde está más presente. Ante estos desafíos, los socios del TLCAN no comparten las estrategias de contención de amenazas.

Christopher Ogden, "Política de fin de semana. Estados Unidos tropieza diplomáticamente en su reacción a las elecciones en Perú", *Time Magazine en español*, 28 de mayo de 2000.