

# SEGURIDAD HEMISFÉRICA. DEBATES Y DESAFÍOS



CUADERNOS DE AMÉRICA DEL NORTE

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE  
*Rector*

ENRIQUE DEL VAL BLANCO  
*Secretario general*

DANIEL BARRERA PÉREZ  
*Secretario administrativo*

MARICARMEN SERRA PUCHE  
*Coordinadora de Humanidades*

JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE  
*Director del CISAN*

SILVIA NÚÑEZ GARCÍA  
*Secretaria académica del CISAN*

DIEGO I. BUGEDA BERNAL  
*Coordinador de publicaciones del CISAN*

ELSIE MONTIEL ZIEGLER  
*Jefa del Departamento de Ediciones del CISAN*

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SEGURIDAD HEMISFÉRICA.  
DEBATES Y DESAFÍOS  
RAÚL BENÍTEZ MANAUT



D.R. © 2005, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Primera edición, febrero de 2005  
Primera reimpresión, octubre de 2006

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
Torre de Humanidades II, 9° y 10° pisos  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.  
Tels.: (5255) 5623-0300 al 09  
Fax: (5255) 5623-0014  
<http://www.cisan.unam.mx>  
[cisan@servidor.unam.mx](mailto:cisan@servidor.unam.mx)

Diseño de la colección y de la portada: Juan Carlos Mena

ISBN: 978-607-02-4588-6

La publicación de esta obra es producto del proyecto  
“Seguridad en América del Norte a inicios del siglo XXI”, finan-  
ciado por la Dirección General de Asuntos  
del Personal Académico de la UNAM, a través del  
proyecto PAPIIT no. IN316602-3.

Los contenidos son responsabilidad  
exclusiva del autor y no representan  
necesariamente los puntos de vista del editor.

Queda prohibida su reproducción total  
o parcial, impresa o en cualquier medio electrónico,  
sin el permiso por escrito del editor.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

Introducción . . . . .	7
Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional . . . . .	II
América del Norte: ¿seguridad regional en construcción? . . . . .	33
México: desafío existencial en seguridad. Entre el nacionalismo, América del Norte y América Latina . . . . .	47



## INTRODUCCIÓN

En el presente cuaderno de trabajo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México se recopilan tres contribuciones, escritas durante mi residencia sabática en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, redactadas entre mayo y noviembre de 2003, como Public Policy Scholar.

Estos ensayos fueron originalmente escritos para su debate en distintos foros académicos y forman parte de la actividad de investigación realizada en el CISAN y en el proyecto colectivo de investigación *Creating Community in the Americas*, encabezado por el profesor Joseph S. Tulchin, que cuenta con el respaldo de la Fundación Ford. El primero de ellos, titulado “Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”, fue presentado en la XXV Conferencia de Ejércitos Americanos celebrada en Ottawa, Canadá, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2003. El segundo, “América del Norte: ¿seguridad regional en construcción?”, se debatió en el LI Congreso de Americanistas realizado en Santiago de Chile, del 14 al 18 de julio de 2003. El tercero, “México: desafío existencial en seguridad. Entre el nacionalismo, América del Norte y América Latina”, se discutió en el seminario “REDES 2003: Research and Education in Defense and Security Studies”, organizado por el Center for Hemispheric Defense Studies, del 28 al 30 de octubre de 2003 en Santiago de Chile.

En estos trabajos se analiza la seguridad tomando en cuenta cinco niveles geopolíticos: el nacional, el binacional, el subregional, el hemisférico y el internacional. La distinción de los niveles geográficos y estratégicos responde a la forma como cada país del hemisferio diseña sus relaciones de seguridad respecto a la definición de amenazas y formas de cooperar con otras naciones para enfrentarlas. El primer ensayo analiza el nivel del debate hemisférico y sus variables condicionantes. El segundo se centra en el nivel subregional, estudiando América del Norte y la forma en que se están construyendo compromisos de seguridad binacional y en menor medida trinacional entre Canadá, México y Estados Unidos. Por último, el tercer artículo analiza el caso de México, donde se confrontan posiciones normativistas-idealistas, sostenidas en la acción internacional de este país durante casi todo el siglo XX, frente a los nuevos desafíos que la globalización y el realismo geopolítico y comercial demandan, por los estrechos vínculos que tiene con Estados Unidos y en menor medida con Canadá. A esta discusión la denominamos un “conflicto existencial”, por estar definida por posiciones nacionalistas muy arraigadas, confrontadas con las nuevas realidades.

La metodología de estudio de la seguridad en círculos concéntricos toma en cuenta la formulación de nuevas doctrinas y el establecimiento de las prioridades entre los distintos países. Se pretende

ubicar la importancia que otorgan los gobiernos a foros como la ONU y la OEA, y también el establecimiento de lazos con países vecinos y socios. Para desarrollar este método se parte de la base de que todos los países tienen como prioridad su doctrina y política de seguridad nacional, siendo ella la que determina, de forma implícita o deliberada, sus relaciones exteriores de seguridad y defensa con sus vecinos y socios (nivel binacional) y en el hemisferio en su conjunto. Algunos países han avanzado en la construcción de compromisos subregionales, como Centroamérica, el Caribe y el Mercosur. Por ello se observan notables diferencias en la prioridad que se otorga a la seguridad hemisférica, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, y también por el proceso de negociaciones en el seno de la OEA para realizar la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en la ciudad de México los días 27 y 28 de octubre de 2003. Estas negociaciones tuvieron un momento decisivo con la firma por los 34 países integrantes de la OEA de la “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, considerado uno de los documentos regulatorios principales para la definición de las futuras negociaciones sobre seguridad en el hemisferio.

La otra dimensión del debate se da en torno a dos concepciones o escuelas de pensamiento sobre seguridad: en primer lugar, la que incorpora múltiples factores causales de inseguridad, donde se deben tomar en cuenta fenómenos producto del subdesarrollo económico y social y la debilidad institucional para responder a amenazas, factores que dan sustento al concepto “multidimensional” de la seguridad adoptado en la Declaración de Seguridad Hemisférica y, en segundo lugar, lo que se puede considerar un concepto de seguridad “restringido”, circunscrito a los aspectos fundamentales de la nueva agenda internacional, donde la lucha contra el terrorismo encabeza la lista de amenazas, seguido por el crimen organizado, el narcotráfico y las llamadas amenazas tradicionales ubicadas en el nivel de la defensa.

No todos los gobiernos comparten las prioridades de seguridad de países con poder hegemónico y superioridad estratégica como Estados Unidos. El “tamaño estratégico” de cada país define muchas veces la posibilidad de poder construir iniciativas propias o subregionales, o si son sólo “replicadores” de posiciones previamente diseñadas en la superpotencia. Sin embargo, hay países que a pesar de tener un tamaño estratégico reducido, tienen “voluntad estratégica” para ser actores importantes en el sistema internacional y hemisférico de seguridad. Por ejemplo, pequeños países tienen una participación histórica importante en operaciones de paz de la ONU (como Honduras y Uruguay), y grupos de países participan en coaliciones—incluso militares— para tener presencia en el sistema internacional. A su vez, los llamados países intermedios juegan un rol decisivo: Canadá, Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia tienen una importante historia de actividad diplomática e incluso militar que está en el centro del debate. En ocasiones, países de tamaño estratégico



“chico”, como los centroamericanos o caribeños, se vuelven decisivos, sea en foros como la OEA o contribuyendo al sistema internacional más allá del hemisferio.

A inicios del siglo XXI, la seguridad hemisférica está en un proceso de redefinición por dos variables: oscila entre las tendencias de la seguridad internacional y sus desafíos, por ejemplo la nueva amenaza terrorista, incrementada desde el 11 de septiembre de 2001, y las políticas de las superpotencias, muchas veces unilaterales, como la de Estados Unidos, y las posiciones y doctrinas nacionales de seguridad. En los nuevos debates de seguridad, determinados por graves crisis internacionales como la que se plantea en Irak hoy día, los países del hemisferio tienen dificultades para definir su postura ante la superpotencia, que además es parte del hemisferio. Mantener posiciones de independencia —o incluso disidencia—, como lo hicieron México y Chile en el Consejo de Seguridad de la ONU durante los años 2002-2003, tiene costos y ventajas. El principal costo es el reclamo de Estados Unidos y la percepción de que los países de América Latina son aliados, pero no incondicionales. La ventaja es que los países muestran opciones de diplomacia y recuperan elementos claves de las relaciones de seguridad, postulando que no se debe alejar la acción diplomática y militar de los mandatos de los organismos internacionales y, de forma más amplia, de la normatividad internacional.

Sin embargo, organismos como la OEA están en una profunda crisis por no tener mecanismos establecidos de resolución de conflictos, por lo cual, ante graves crisis en el hemisferio, casi siempre se recurre a los mecanismos de negociación y solución de la ONU. El paradigma de la “intervención” y sus distintas modalidades (intervención diplomática, política, de buenos oficios, etc.) es visto con temor por los países. Así, graves crisis políticas internas se vuelven de difícil manejo en los organismos interamericanos, aun a pesar de que ellas tienen evidentes repercusiones hacia sus vecinos, a nivel subregional e incluso hemisférico. Por ejemplo, Colombia solicita desde hace años respaldo a su estrategia de contención de los grupos armados y el narcotráfico; y Venezuela se ha vuelto una especie de “caso prueba” permanente por su grave crisis política interna, no exenta de cuestionamientos a la posibilidad de ruptura del orden democrático.

Recientemente, desde que estalló la crisis de Haití en febrero de 2004, el tema de la intervención política por razones humanitarias (e incluso policiaco-militares) ha desencadenado un debate sobre si es viable intervenir para acelerar la renuncia-destitución de un presidente que, si bien fue electo por la población de su país, alteró la normalidad política, violó constantemente los derechos humanos de opositores y abrió la puerta de par en par al crimen organizado. Haití es un paradigma de las relaciones internacionales, pues se sostiene comúnmente que es un “Estado fracasado” o “inviabile”, y como tal, la intervención es legítima. Así lo entienden los países del hemisfe-

rio con actividad en ese país (principalmente Chile, Brasil y Argentina) que, no obstante están lejos geográficamente, han acogido la responsabilidad de participar en la “estabilización” y ayudar a reconstruir las condiciones políticas mínimas de convivencia, amparados por una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

Estos desafíos están en el eje de las discusiones en organismos internacionales como la OEA y la ONU. Estas instituciones tienen dificultades para adaptar sus estatutos, normatividad y forma de operar a la nueva realidad de inseguridad internacional y, en el hemisferio, a los desafíos múltiples a la seguridad que se reconocen en la declaración de la OEA. En otras palabras, la mayoría de los países del hemisferio —es el caso de México— actúan con principios y doctrinas que proyectaron al país durante la guerra fría, pero difícilmente sirven a los intereses y seguridad del país ante los nuevos desafíos internacionales. Los gobiernos muestran la tendencia a construir esquemas subregionales; en el caso de México, su subregión es América del Norte, pero se rechaza a plegarse o compartir las doctrinas de seguridad de Canadá y Estados Unidos. En este sentido, la mayor interacción comercial, social y económica que se ha acelerado desde la entrada en vigor del TLCAN no se ve reflejada en materia política, diplomática y de seguridad. ¿Hasta dónde se pueden sostener planteamientos de independencia y autonomía? Hay quienes afirman que sí es posible e incluso sano para la viabilidad del país, y que incluso fortalece su capacidad negociadora ante el mundo. Otros afirman lo contrario, que tarde o temprano hay que interactuar con los socios-vecinos, compartir sus preocupaciones de seguridad y cooperar en donde sea posible. Este debate también involucra a América Latina. México se aleja de sus vecinos del sur, y sólo mantiene una retórica “latinoamericanista”, mientras la realidad geoeconómica, social y geopolítica gravita al norte. Éstos son debates abiertos. En el presente cuaderno del CISAN se presentan estas tres contribuciones como aportes a estas discusiones.

Ciudad Universitaria, enero de 2005.

# DEFENSA Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA HACIA EL SIGLO XXI: EL DESAFÍO DE LA COOPERACIÓN MULTINACIONAL

## SÍNTESIS

En este artículo se presenta un análisis del debate sobre seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. Después de los atentados a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, cobra importancia esta discusión, ya que este país pone como prioridad la cooperación hemisférica en el combate al terrorismo. De igual manera, se toman en cuenta las posiciones de los países con una diplomacia activa en el hemisferio, como Canadá, México y Brasil, y posiciones colectivas subregionales adoptadas por el Mercosur, el Caribe y Centroamérica. La OEA realizó la Conferencia Especial de Seguridad (27 y 28 de octubre de 2003) en México. También se reflexiona sobre la forma en que se negoció entre los países el contenido de la “Declaración sobre Seguridad en Las Américas” y la construcción del diseño subregional de la seguridad. Se hace un análisis de los conceptos predominantes de seguridad hemisférica, como el de seguridad humana, seguridad multidimensional y la llamada “arquitectura flexible de la seguridad”. Se concluye con diez observaciones sobre el sistema de seguridad y defensa en el hemisferio, que son la base del debate entre los distintos gobiernos, y que incluye las negociaciones para la reformulación del sistema interamericano de defensa, que comprende la reestructuración de las relaciones entre la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Tratado de Río y la OEA.

### *Introducción*

Las estructuras de seguridad internacional y regionales están revisándose en todo el mundo. La guerra fría reconfiguró un conjunto de estructuras internacionales de seguridad, cuyo epicentro se ubica en el Consejo de Seguridad de la ONU. En el continente americano, desde la segunda guerra mundial, se realizaron las alianzas militares necesarias para la cooperación, mediante la creación de la JID en 1942. En 1947 se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y en 1948 se crea la OEA. Esta arquitectura de seguridad es complementada por una cantidad importante de acuerdos binacionales y subregionales. El más importante de ellos es el Tratado de Tlatelolco, para controlar el empleo de la energía nuclear y evitar la proliferación de armas nucleares en el hemisferio, firmado en 1967.

Muchos acuerdos binacionales de la guerra fría se han actualizado. Otros han dejado de ser vigentes y otros se han construido para crisis de seguridad ad hoc. Sin duda el conflicto regional más notorio que combinó todos los esfuerzos de los países del hemisferio y de los

organismos internacionales fue el centroamericano, entre 1979 y 1996. Para superar la crisis de seguridad en Centroamérica, hubo arreglos multinacionales e internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Los años noventa fueron muy importantes para la reconstrucción de la arquitectura de seguridad en el continente. La OEA revivió como institución y su membresía se amplió. También, a la par, se reactivó la “diplomacia de cumbres”. En materia de seguridad y defensa, las cumbres de presidentes se complementan con las de ministros de la Defensa y comandantes de ejércitos, con reuniones frecuentes de jefes de armadas y fuerza aérea, así como con la realización de maniobras militares, algunas de ellas con participación de la mayoría de los países del hemisferio (como las maniobras navales UNITAS).

El análisis de los avances y obstáculos para construir una nueva arquitectura de seguridad es vital. Los países del hemisferio tienen doctrinas de seguridad nacional propias; hay niveles diferentes de evolución institucional interna en materia de seguridad nacional y defensa, y hay diferentes perspectivas sobre la cooperación binacional, subregional y hemisférica.

A lo anterior se agrega un nuevo catálogo de nuevas amenazas, problemas de seguridad que se han profundizado después del 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas a Estados Unidos. Por lo anterior, se abren varias preguntas: ¿hay una agenda vieja, tradicional? o ¿una nueva agenda de seguridad? ¿Las nuevas amenazas son estatales o no?, ¿con qué mecanismos se enfrentan las nuevas amenazas?: ¿recursos nacionales o cooperación? En la parte final de este documento se realizan proposiciones sobre el futuro de la arquitectura de seguridad en el hemisferio.

### *La guerra fría*

En términos de seguridad, el hemisferio occidental pocas veces estuvo amenazado de forma directa por un enemigo extrahemisférico. Durante la guerra fría, a nivel colectivo se identificó una amenaza: el comunismo. Sin embargo, los problemas de seguridad —y entre ellos las estrategias de control del “comunismo”— la mayoría de las veces se definieron en términos “internos”, de seguridad nacional. El otro nivel de la seguridad, superado en términos generales en el hemisferio, es el de las conflagraciones fronterizas por territorios. En los años de la guerra fría los diferendos por territorios en la mayor parte de las ocasiones se resolvieron mediante negociaciones y mediaciones diplomáticas (aunque en ocasiones hubo enfrentamientos militares entre El Salvador y Honduras, y entre Perú y Ecuador). Como estos conflictos encontraron cauces diplomáticos, no se puede considerar que hubiera rivalidades importantes entre las distintas naciones. Ello define al hemisferio occidental como uno de los más pacíficos y estables del mundo a inicios del siglo XXI.

En el pasado, las amenazas en el nivel hemisférico se definieron por conflictos cuyo origen y desarrollo no tuvieron su epicentro allí: primera y segunda guerra mundiales y guerra fría. Los principales esfuerzos de cooperación se realizaron ante esos conflictos básicamente para respaldar el esfuerzo de Estados Unidos (primera y segunda guerra), y durante la guerra fría el conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética determinó la naturaleza de las amenazas y, por tanto, de las posiciones de los distintos gobiernos. La actual estructura institucional (arquitectura) de la “seguridad hemisférica” se sostiene en los compromisos derivados de la cooperación durante la segunda guerra mundial (JID) y los años inmediatos posteriores al fin de la guerra.

Es preciso tener en cuenta que esta estructura de seguridad ha tenido una evolución desigual que ha dependido del caso tratado y el nivel de la amenaza a enfrentar:

- en ocasiones respondió a consensos entre las naciones para enfrentar un desafío o amenaza (segunda guerra mundial);
- aparecieron notables desacuerdos entre los países desde la década de los sesenta, principalmente el medio para enfrentar al “enemigo comunista”;<sup>2</sup> y
- se construyeron mecanismos alternativos ad hoc, fundamentalmente diplomáticos, para hacer frente a los problemas de seguridad desde los ochenta.

A fines de los cuarenta, se revitaliza la JID, se firma el TIAR en 1947 y se formaliza la constitución de la OEA en 1948. La JID y la OEA operan como las principales estructuras institucionales del hemisferio, y el TIAR es el tratado regulatorio de las relaciones de seguridad. En el nivel político, la guerra contra el comunismo determinó las políticas exteriores y defensa de la mayoría de las naciones del hemisferio. Ello se concretó con las contradictorias relaciones con Cuba por parte de la mayoría de las naciones. El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967, es el instrumento jurídico-diplomático más significativo que ha evitado una carrera armamentista nuclear.

En los setenta, la mayor parte de los esfuerzos de seguridad se centraron en América Central. Las negociaciones sobre el Canal de Panamá (1972-1977) y su implementación, y después los esfuerzos para encontrar salidas negociadas a la crisis de Centroamérica marcaron las relaciones de seguridad. En los ochenta, se intentaron dos mecanismos diplomáticos paralelos al sistema hemisférico: el Grupo de Contadora (1983-1986) y el Proceso de Paz de Esquipulas (1986-1988). En 1982, la guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña determinó la necesidad de revisar el TIAR. En todos estos casos la política exterior de Estados Unidos fue un factor central. En ocasiones encontró convergencias con los países del Caribe, Centroamérica y América del Sur; en otros momentos las divergencias fueron

muy evidentes. Las divergencias diplomáticas oscilaron entre la implementación de soluciones militares a las crisis<sup>3</sup> o la búsqueda de salidas negociadas.

### *La seguridad hemisférica en los noventa*

Se puede considerar a los años noventa como los más positivos para las relaciones hemisféricas de seguridad. Canadá y los países del Caribe ingresan a la OEA, con lo cual se amplía el mapa de representación geográfica del hemisferio;<sup>4</sup> se resuelven mediante mecanismos diplomáticos (ONU-OEA) los conflictos en Centroamérica; se generalizan dos valores políticos como elemento sustantivo en la conducta de los Estados: la democracia y los derechos humanos; y se institucionaliza la diplomacia de cumbres a distintos niveles:

1. Cumbre Iberoamericana;
2. Cumbre de Las Américas;
3. Cumbres subregionales de mandatarios (CARICOM, Centroamérica, Mercosur);
4. Cumbre de Ministros de Defensa;
5. Conferencias de Ejércitos de América (CEA);<sup>5</sup>
6. Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica.

En los noventa, emerge a la agenda de seguridad hemisférica el tema de las “nuevas amenazas”, también llamadas “amenazas no convencionales” o “no estatales”. El primer avance fue el Compromiso de Santiago de Chile de Defensa de la Democracia (1991).<sup>6</sup> Con la inclusión de la defensa de la democracia, las amenazas a la seguridad y estabilidad políticas del hemisferio se interpretan no sólo en el nivel militar y, además, aparecen en la agenda de seguridad de los países, temas que son a su vez internos e internacionales: “intermésticos”, como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Con esto se amplía el rango de los actores responsables de perjudicar la seguridad: actores no estatales y causas económicas y sociales. También provocan inseguridad factores “no voluntarios”, como las catástrofes naturales y de salud.

En 1995 se crea en el seno de la OEA el Comité de Seguridad Hemisférica para analizar estas nuevas amenazas, definir cuáles son comunes a los países y cómo se pueden lograr mecanismos cooperativos para enfrentarlas.<sup>7</sup> Para ello se impulsaron estos nuevos mecanismos mediante el método de las “convenciones” para el combate y prevención de las principales nuevas “amenazas”:

- Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE);
- Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD);<sup>8</sup>

- Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA);
- Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.<sup>9</sup>

Mediante estas convenciones, se avanzó notablemente en construir una arquitectura institucional con base en compromisos gubernamentales, y para reformular la legislación y las políticas de defensa de los países, adaptándola a la convivencia entre países con regímenes de gobierno democráticos.

Entre los elementos principales a considerar en la problemática de la seguridad hemisférica, están el rol hegemónico de Estados Unidos, que se vuelve el principal diseñador de conceptos y políticas de seguridad en el continente. Uno de los problemas más importantes es que la jerarquía de las amenazas varía de acuerdo a las subregiones (por ejemplo, en el Caribe, los países andinos, o los países integrantes del Mercosur, las agendas de seguridad tienen prioridades diferentes). Finalmente, el peso de las doctrinas y agendas de seguridad nacional de cada país del hemisferio es el elemento determinante de su política de seguridad hemisférica; por ello, una realidad de ésta es la “asimetría de poder” entre Estados Unidos y las demás naciones del hemisferio, que tienen sus propias doctrinas, muchas de ellas basadas en preceptos y principios constitucionales, sostenidos en conceptos muy tradicionales de Estado-nación soberano (como es el caso de México y Brasil). Cabe destacar que la Carta de la OEA es clara respecto a los principios de soberanía de los Estados y no intervención, por lo que la cooperación se da de forma voluntaria y mediante compromisos de gobierno.

### *La seguridad hemisférica después del 11 de septiembre de 2001*

Después del 11 de septiembre de 2001, se da una profunda revisión estratégica de la doctrina de seguridad nacional, defensa y política exterior en Estados Unidos. En el reordenamiento de las prioridades de seguridad, el terrorismo, principalmente el de origen fundamentalista islámico, encabeza la agenda de amenazas. A nivel del hemisferio, el 21 de septiembre de 2001 tuvo lugar la XXIII Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, donde se invocó al TIAR como mecanismo de respaldo para Estados Unidos, y se fortalecen todas las medidas de seguridad en prácticamente todos los países del hemisferio.<sup>10</sup> Con lo anterior, se suman los esfuerzos realizados desde una década atrás, y que se habían concretado con la CICTE,<sup>11</sup> cuyos objetivos son: creación de mecanismos de intercambio de información; revisión de la legislación; recopilación de tratados bilaterales, subregionales y multilaterales; cooperación para la seguridad de las fronteras y documentación de viajeros; y desarrollo de actividades de entrenamiento y manejo de crisis, entre otros.<sup>12</sup>

En Estados Unidos, con la revisión doctrinaria después del 11 de septiembre de 2001, sostenida en las doctrinas de “Pre-Emptive Action” y “Homeland Security”, se otorga prioridad a los esfuerzos contra el terrorismo. Respecto a la seguridad hemisférica, Estados Unidos considera el fortalecimiento del TIAR como elemento clave, debido a que es el único instrumento legalmente acordado para la defensa colectiva.<sup>13</sup> Canadá ha hecho un importante esfuerzo para que se comparta su doctrina de seguridad humana, el concepto multidimensional y la defensa de la democracia.<sup>14</sup> México desarrolla el concepto de “seguridad integral”; el énfasis se pone en los elementos económicos y sociales, tratando de limitar la cooperación militar principalmente a aspectos educativos.

Los países del CARICOM y de Centroamérica han mostrado una evolución significativa en el nivel conceptual de la llamada seguridad subregional. El resto de las naciones del hemisferio otorga prioridad a sus doctrinas y políticas de seguridad nacional, como elemento predominante. El desarrollo de compromisos subregionales es lo que se entiende como la “arquitectura flexible de la seguridad”.<sup>15</sup>

En el nivel conceptual, el acuerdo de los gobiernos para impulsar políticas de cooperación ha avanzado de forma notable en América Central. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en América Central, firmado en 1995, incluye compromisos entre los gobiernos para que la seguridad se acompañe del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho; la subordinación de los militares al poder civil; la seguridad de las personas y su propiedad; el combate a la extrema pobreza, el narcotráfico y el crimen organizado; y el desarrollo de medidas de confianza mutua, alerta temprana y el control de fronteras. Igualmente el tratado incluye la voluntad para la solución pacífica de controversias, y la renuncia al uso de la fuerza para solucionar diferendos internacionales.<sup>16</sup>

En el Caribe, la jerarquía de las amenazas se define en el orden siguiente: terrorismo, crimen organizado transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas y sida. Además, se definen como vulnerabilidades de los países los desastres naturales y los problemas ambientales.<sup>17</sup> Los países del CARICOM reconocen sus dimensiones y capacidades y sobre esta base son muy favorables al fortalecimiento de la cooperación, sobre todo en el ámbito policial.<sup>18</sup>

Por su parte, los países andinos también han realizado una jerarquía común de las amenazas de la siguiente manera: terrorismo, narcotráfico, control de precursores químicos, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas de fuego, corrupción, desastres naturales, inestabilidad causada por la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad de las instituciones, degradación del ambiente y pandemias.<sup>19</sup> Países como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile concentran su esfuerzo en el desarrollo de la cooperación subregional, teniendo como dimensión geopolítica América del Sur. En estos países sobresale el desarrollo de la llamada “transparencia” en las políticas de defensa, básicamente a través de los Libros de Defensa (Chile y Argentina), las medidas de



confianza mutua y gran cantidad de acuerdos de cooperación.<sup>20</sup> La transparencia mediante los Libros Blancos es un hecho que inició en el continente con la divulgación de documentos para el debate público sobre defensa en Estados Unidos y Canadá.<sup>21</sup>

El resto de los países del hemisferio presentó sus posiciones ante la OEA de forma individual. De hecho, la agenda de amenazas no varía sustantivamente entre los diferentes países o subregiones. El debate se da en los mecanismos y compromisos multinacionales para enfrentar las amenazas, así como en los medios empleados: las fuerzas armadas (nacional o multinacionalmente), acción conjunta de policías, cooperación de los sistemas de justicia, inteligencia, información migratoria, sistemas de alerta temprana (por ejemplo, ante desastres naturales o enfermedades infecciosas), etcétera.

Así, la seguridad hemisférica se ha vuelto un asunto de pesos y contrapesos de la influencia que cada nación ejerce —o intenta ejercer— hacia las otras naciones, y del peso que cada país otorga a sus propias concepciones nacionales. Al respecto, sobresale que el país que tiene una dimensión “continental” es Estados Unidos, y el resto se sostiene en proyecciones subregionales en el CARICOM, Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), Mercosur, TLCAN, Pacto Andino, y se encuentra en proceso la configuración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Para la preparación de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica del año 2003 se adoptaron los acuerdos de Bridgetown, Barbados, en donde los países concuerdan en el concepto de “seguridad multidimensional”. Los compromisos de Barbados sostienen que las nuevas amenazas tienen una naturaleza transnacional, por lo cual se necesitan fortalecer las medidas de confianza mutua entre los países, sobre todo las relativas a desarme y control de armamentos.<sup>22</sup> De igual manera, en Barbados hay consenso respecto a que la seguridad puede ser amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud.<sup>23</sup> El concepto de seguridad multidimensional resuelve las diferencias nacionales sobre las prioridades, y en él se pueden incluir los diferentes conceptos y doctrinas de seguridad;<sup>24</sup> sin embargo, el nivel de generalidad, adecuado para lograr acuerdos, hace difícil encontrar compromisos específicos. De esta manera, hay conceptos tradicionales que se refieren a la protección de la seguridad mediante la responsabilidad del Estado, sostenidos en la defensa del territorio, la nación, los recursos, la infraestructura vital y la población. Desde los noventa, estos conceptos tradicionales se apoyan en conceptos nuevos, derivados de que los gobiernos se comprometen con la defensa de los derechos humanos, los derechos individuales y sociales, así como la defensa y promoción de la democracia. Se construye un vínculo nuevo entre democracia y seguridad. Además, la prioridad del individuo sobre el Estado se acepta como base del concepto de seguridad humana.<sup>25</sup>

Las diferencias conceptuales se dan entre:

- La superpotencia (Estados Unidos), ante los postulados de las naciones “grandes” y activas a nivel diplomático (Canadá, Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile) y las medianas y chicas (Centroamérica, Caribe, países andinos).<sup>26</sup>
- Estados Unidos tiene capacidad de influencia importante sobre las naciones medianas y chicas, y debe negociar sus postulados con las grandes.
- La definición de los niveles de prioridad de seguridad por cada país: internacional, hemisférica, subregional, binacional o fronteriza y nacional.
- La cooperación en defensa y la posible interoperabilidad.
- La “nivelación” de los compromisos en seguridad y defensa, con la integración económica, comercial y política.

La “estatura estratégica” de Estados Unidos provoca asimetrías que son imposibles de negar en cualquier análisis sobre la seguridad hemisférica.<sup>27</sup> Las naciones grandes han revalorado<sup>28</sup> el concepto de “soberanía” en la definición de sus concepciones de seguridad hemisférica, sustentándose en los principios tradicionales de la carta de la OEA, y tratan de incorporar sus doctrinas y concepciones nacionales en la agenda.<sup>29</sup> Para Estados Unidos, se debe pasar al nivel de la cooperación operativa y activar el vínculo seguridad-defensa mediante el fortalecimiento (o revisión) del TIAR y la JID.<sup>30</sup> En el caso de Estados Unidos, la búsqueda de una seguridad “absoluta” (colaboración total para la guerra contra el terrorismo) lo lleva a buscar en todos los niveles la optimización de las herramientas cooperativas multinacionales de la seguridad, para respaldar su nueva seguridad de la patria y el territorio (*Homeland Security*) e internacional (respaldo a la doctrina de acción militar-preventiva). Para alcanzar lo anterior se debe tener abierta la posibilidad de empleo de todos los medios disponibles: militares, inteligencia, legales, diplomáticos, etcétera, y ésta es la base para pretender la cooperación con los países de forma óptima mediante la revitalización de los acuerdos existentes. Esto determina sus posturas de seguridad en el hemisferio. Además, Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001 tiene una percepción de “vulnerabilidad” nueva, lo que lo lleva a buscar mecanismos de cooperación en todos los niveles: interno, binacional, subregional, hemisférico e internacional y con todos los instrumentos a su alcance. En el nivel hemisférico, considera insuficientes las capacidades de muchos países para colaborar en el fortalecimiento de la seguridad, por lo que se buscan mecanismos de cooperación concretos y mejorar las capacidades de muchos gobiernos. Lo anterior deriva en que la seguridad sigue teniendo como base, por parte de los Estados, una definición geopolítica ubicada en “círculos concéntricos”.

En el nivel operativo, ya son vigentes gran cantidad de compromisos binacionales y subregionales, sin embargo, se dificulta genera-

lizarlos en el nivel hemisférico. En realidad, la seguridad se hace operativa y más eficaz en cuanto menos son los países involucrados en un compromiso de cooperación en seguridad. En otras palabras, los mecanismos binacionales tienen mayor nivel de eficacia y operabilidad. Estados Unidos ha desarrollado sus compromisos en seguridad al máximo a nivel binacional (principalmente con Canadá y México, mediante los acuerdos de “fronteras inteligentes”)<sup>31</sup> y la cooperación se transforma en interdependencia, principalmente después del 11 de septiembre de 2001. En otras palabras, la cooperación vuelve necesaria la acción gubernamental de las partes firmantes de un acuerdo binacional. Debido al desarrollo importante del nivel binacional de la cooperación en seguridad, por ejemplo, entre México y Estados Unidos, se cree innecesario trasladar esos compromisos al nivel hemisférico. Con Canadá se desarrolla una cooperación a través del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés) que se considera en un nivel superior: la interoperabilidad.<sup>32</sup>

En el seno de la OEA, hay una brecha entre la capacidad operativa de los gobiernos y los compromisos asumidos, debido a las debilidades institucionales para su cumplimiento. A pesar de la voluntad expresada en gran cantidad de acuerdos, la implementación y eficacia se dificulta por:

- escasez de recursos financieros y humanos;
- cobertura insuficiente de instituciones policíacas, sistemas de justicia y legales no adaptados para enfrentar las nuevas amenazas, principalmente el terrorismo y el crimen organizado;
- corrupción;
- tecnología atrasada;
- debilidad de los controles fronterizos y migratorios.

Además, las doctrinas y conceptos de seguridad nacional son contrapuestos a la cooperación hemisférica en muchos países: Estados Unidos, México, Canadá, Brasil, tienen conceptos de seguridad nacional, defensa y política exterior que pretenden ser respaldados por otros países. Aparecen así conceptos procooperativos impulsados por muchos países de América del Sur, el Caribe y Estados Unidos, y los más aislacionistas o soberanistas, como los que sostiene México.

La relación entre la seguridad y la defensa es uno de los problemas conceptuales donde se observa mayor desacuerdo. Las posiciones diferentes se dan por el tratamiento militar de amenazas o problemas de seguridad no militares (por ejemplo, ante desastres naturales, el narcotráfico o seguridad pública); y la cooperación militar multinacional (conferencias, maniobras militares, medidas de confianza mutua y transparencia, educación y entrenamiento, etc.). Para cooperar ante catástrofes naturales, hay coincidencia en que se deben reforzar las instituciones estatales civiles y que los esfuerzos son principalmente en el nivel nacional, aunque ha habido gran cooperación mili-

tar ante fenómenos como los huracanes en la cuenca del Caribe. Para llevar a cabo la guerra al narcotráfico, las divergencias son importantes, pues los países enfrentan el problema de diversos puntos de vista: hay países productores, consumidores, de tránsito y de lavado de dinero. Para la guerra contra el terrorismo, las posiciones nacionales oscilan desde la reactivación y fortalecimiento del TIAR hasta la cooperación en inteligencia, justicia y policiaca. Y para poder confrontar una serie de amenazas nuevas, se habla de la necesidad de reforzar la relación JID-OEA, y estrechar la cooperación en defensa (mayor frecuencia de maniobras militares e interoperabilidad).<sup>33</sup>

De esta manera, el concepto seguridad hemisférica se encuentra encajonado entre los problemas económicos, sociales y ambientales, y entre los asuntos vinculados a la defensa. Ambos vértices del debate se condicionan por tres valores políticos básicos:

- la defensa de la democracia,
- la defensa de los derechos humanos, y
- la soberanía de las naciones.

Para algunos países, se debe profundizar en el vínculo seguridad-defensa para fortalecer la cooperación en ese ámbito, y para otros, la seguridad se debe vincular a las prioridades de desarrollo nacional. En otras palabras, el concepto varía de una noción “amplia” que incluye el de seguridad humana (Canadá), integral (México) y el planteamiento de Bridgetown de seguridad multidimensional, a una seguridad más cercana a la cooperación en defensa, temas policiacos, de inteligencia y de justicia (Estados Unidos).

### Esquema 1. Concepto de seguridad hemisférica. Rango de amplitud

Seguridad hemisférica		
<i>Problemas sociales y económicos</i>	<i>Valores políticos básicos</i>	<i>Defensa</i>
Migración	Soberanía	Medidas de confianza mutua
Ambiente	Defensa de la democracia	Cooperación guerra
Catástrofes naturales	Defensa de los derechos humanos	contra las drogas
Salud		Transparencia
Pobreza		Fuerzas militares transnacionales
		Guerra al terrorismo
		Maniobras conjuntas
		Operaciones de paz
		Cooperación en inteligencia

Los países del hemisferio otorgan prioridad a sus agendas nacionales de seguridad. Éste es quizás el principal obstáculo para el avance en la seguridad cooperativa. Es un obstáculo debido a que, aun reconociendo la naturaleza multinacional de las nuevas amenazas, los distintos países elaboraron sus doctrinas y políticas de defensa, política exterior y seguridad nacional para el contexto de la guerra fría y bajo una noción casi absoluta de soberanía del Estado-nación. Por ello, la soberanía sigue siendo un principio que jurídicamente sigue vigente y que políticamente es muy difícil de modificar. Esto, a pesar de que poco a poco muchos países han aceptado instrumentos jurídicos multinacionales, como aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional.

Es importante tener en cuenta la “amplitud geográfica” del concepto. Ésta se vincula al tamaño estratégico de un país, a las capacidades nacionales y subregionales para enfrentar las amenazas tradicionales y nuevas, y a la “voluntad” de los gobiernos para la cooperación. En algunos casos la dimensión geográfica de la seguridad se desprende de las doctrinas constitucionales y de acciones emprendidas en el ámbito externo, así como a la jurisdiccionalidad. Para ello, analizamos la seguridad hemisférica desde la óptica de las cinco subregiones:

- América del Norte
- el Caribe
- Centroamérica
- países andinos
- Mercosur.<sup>34</sup>

Del análisis se desprende que el tamaño no tiene relación directa con la proyección geográfica de la seguridad, pues hay países muy pequeños que tienen una proyección geográfica mucho más activa y global que los grandes. Esto es notable, por ejemplo, ante la participación en operaciones de paz de la ONU, donde dos de los países grandes, Brasil y México, tienen una participación limitada o nula, mientras que Chile y Uruguay en el caso del Mercosur, y algunos países de Centroamérica tienen una proyección importante.

**Esquema 2.** Seguridad hemisférica: niveles de seguridad y tamaño estratégico. América del Norte

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>
Niveles de seguridad			
Nacional	1	1	1
Binacional	2	2	2
Subregional	4	4	5
Hemisférica	3	4	5
Internacional	1	2	5

Prioridad del 1 al 5: 1 máxima, 5 mínima. La prioridad se establece de acuerdo con el nivel de actividad o pasividad.

**Nota:** la relación binacional se da primordialmente entre Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos.

**Esquema 3.** Seguridad hemisférica: niveles de seguridad y tamaño estratégico. Centroamérica y el Caribe

	<i>Centroamérica</i>	<i>Caribe</i>
Niveles de seguridad		
Nacional	1	1
Binacional	2	2
Subregional	2	2
Hemisférica	4	4
Internacional	3	5

Prioridad del 1 al 5: 1 máxima, 5 mínima. La prioridad se establece de acuerdo con el nivel de actividad o pasividad.

**Nota:** la relación binacional se da con Estados Unidos, aunque los países tienen relaciones binacionales importantes con países que comparten fronteras.

**Esquema 4.** Seguridad hemisférica: niveles de seguridad y tamaño estratégico. América del Sur

	<i>Mercosur</i>	<i>Países andinos</i>
Niveles de seguridad		
Nacional	1	1
Binacional	2	2
Subregional	3	3
Hemisférica	4	4
Internacional	3	5

Prioridad del 1 al 5: 1 máxima, 5 mínima. La prioridad se establece de acuerdo con el nivel de actividad o pasividad.

**Nota:** la relación binacional se da con Estados Unidos, aunque hay relaciones binacionales muy importantes, sobre todo entre países que comparten fronteras.

Mercosur: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile.

Países andinos: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia.

*Las asimetrías en seguridad*

En el continente conviven muy diversos tipos de países:

- potencias (globales y hemisféricas),
- países grandes,
- medianos,
- pequeños Estados.

Se enfrentan problemas tradicionales de seguridad a la par que nuevas amenazas. La cooperación en materia de seguridad es diversa y, según sea el asunto o amenaza, tiene distinto peso específico para unos y otros países. Hay amenazas comunes al hemisferio; sin embargo, están presentes sólo hipotéticamente en muchos países.

Es el caso del terrorismo. Estados Unidos fue atacado el 11 de septiembre de 2001, y trata de convencer al resto del continente de que concentre la cooperación para su combate. Por ello, para Estados Unidos es una amenaza presente, y para otros países es hipotética. Las medidas cooperativas se distinguen entre acciones de contención y acciones colectivas y nacionales de prevención. Además de la cooperación bilateral, muy desarrollada principalmente entre Estados Unidos, Canadá y México, y en Centroamérica y el Caribe, se trata de lograr expandir la naturaleza geográfica y los compromisos asumidos para la seguridad y la defensa común.

Otras amenazas a la seguridad del continente se deben al precario desarrollo de las instituciones del Estado en muchos países, y a problemas estructurales, económicos, sociales y políticos no resueltos que se han vuelto asuntos de seguridad nacional. Por lo acelerado de las comunicaciones y la apertura de las fronteras desde los años noventa, los riesgos a la seguridad de un país tienen capacidad expansiva más allá de las fronteras; es el caso del narcotráfico y sus vínculos con grupos armados en Colombia. Las capacidades gubernamentales nacionales se observan limitadas y, sin embargo, hay poca disponibilidad de una acción colectiva para ayudar a Colombia.

En el nivel conceptual, muchos problemas derivados de carencias estructurales han provocado migraciones masivas. El desplazamiento de población en ocasiones es visto como tema de seguridad, y los emigrantes, principalmente los de escasos recursos, son tratados con muy poco respeto a sus derechos humanos: es el caso de los emigrantes ilegales en Estados Unidos, los centroamericanos en México, y muchos otros desplazamientos entre los distintos países del continente. La población pobre y marginada, emigrante o residente en su país no puede ser considerada un problema de seguridad; sin embargo, se pueden adoptar medidas colectivas para su protección y para atender y transformar sus condiciones.

Hay un peligro conceptual: la “securitización”. Se debe a la integración conceptual de los problemas del desarrollo (o subdesarrollo) con los de seguridad y defensa. Es un gran riesgo conceptual considerar asuntos del subdesarrollo de los países como temas de seguridad y defensa. Son originalmente problemas y deficiencias de las políticas sociales y económicas. Una generalización y abstracción que abre el concepto “multidimensional” de seguridad puede impedir que los compromisos sean específicos y puede poner obstáculos a la cooperación. Si ello fuera así, instituciones internacionales responsables de políticas de desarrollo tendrían que participar en los debates de seguridad y viceversa. Muchos de los desafíos no son militares y por tanto su responsabilidad se ubica en la acción de gran cantidad de agencias civiles de los gobiernos, y en esfuerzos de cooperación multinacional.

Uno de los problemas principales para lograr consensos en las definiciones de seguridad hemisférica es la actual situación interna-

cional. ¿Cuál va a ser el efecto en los debates de seguridad hemisférica de la puesta en práctica por Estados Unidos de la doctrina de acción preventiva contra el terrorismo? Entre enero y abril de 2003, un grupo importante de países latinoamericanos y Canadá mostraron su desacuerdo con el medio empleado por Estados Unidos para derrocar a Saddam Hussein en Irak. Canadá, México, Brasil, Chile, Argentina y Venezuela,<sup>35</sup> entre otros, están en desacuerdo con la política de la administración de George W. Bush. Esto abrió en la diplomacia del hemisferio una fisura importante en dos aspectos:

- la política hacia la ONU y el intento de emplear al Consejo de Seguridad, para implementar la doctrina de Acción Preventiva contra el Terrorismo.
- El uso del medio militar como instrumento para proyectar el poder. Se impuso el medio “fuerte” del poder, sobre el medio “legítimo” del poder.<sup>36</sup>

Esta diferencia de opinión sobre los medios para lograr la estabilidad y la seguridad internacionales probablemente afecte la posibilidad de alcanzar acuerdos en el seno de la OEA en materia de seguridad hemisférica.

No hay consenso entre los gobiernos sobre cómo definir un asunto de seguridad hemisférica que requiera de una acción colectiva política, diplomática o militar.<sup>37</sup> La mayoría de los gobiernos otorgan prioridad a sus capacidades institucionales nacionales para enfrentar los problemas. Por ello, no hay un concepto de seguridad hemisférica, sino varios, y varias agendas, dependiendo del país o subregión de donde provenga. Incluso hay posiciones muy pesimistas respecto a poder compartir un concepto de seguridad hemisférica unificado (México). De igual manera, tampoco hay consenso en las políticas hacia las instituciones hemisféricas, sobre la viabilidad de los tratados y convenios firmados, y sobre la necesidad de revisarlos y en qué dirección, principalmente la JID y el TIAR. Existe la tendencia de revisar y fortalecer la JID, mientras que respecto al TIAR las críticas son más fuertes.

No obstante, se tiene un avance muy positivo en el tema de la cooperación en seguridad a nivel “temático”, o por problema a atender. La metodología de avanzar mediante convenciones temáticas es el camino que se ha encontrado para enfrentar la nueva agenda de amenazas, por lo que la cooperación contra el narcotráfico, lavado de dinero, control de armas pequeñas, precursores químicos, desminado, cooperación para enfrentar desastres naturales, etcétera, ha tenido una notable evolución. Esta cooperación temática tuvo un impulso decisivo en la década de los noventa del siglo XX en el seno de la OEA.

Las convenciones existentes serían suficientes para mejorar los niveles de seguridad ante las nuevas amenazas, si los países tuvieran las capacidades nacionales para su implementación eficaz. Por ello, la “seguridad real” de la población, las instituciones gubernamentales



y el Estado dependen de los esfuerzos de reforma, modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad de cada país. Entre ellas, es preciso enfatizar la necesaria modernización de las fuerzas armadas en el nivel doctrinal, organizacional, tecnológico y educativo.

El principal asunto de seguridad hemisférica reside en las relaciones de cooperación para lograr reforzar las capacidades nacionales de los países, y que la modernización de las fuerzas armadas y estructuras de seguridad en un país no afecte a otros, sobre todo los vecinos. Al respecto se abre un abanico de preguntas:

- ¿Se van a reforzar las capacidades institucionales con cooperación o con esfuerzos autosostenidos?
- ¿Se va a plantear un nuevo tratado de seguridad hemisférico o va a seguir siendo vigente el TIAR?
- ¿Cuál es el futuro de la JID? ¿Se va a mantener tal como está, se va a subordinar a la OEA, o se va a rediseñar o desmantelar?
- ¿Cuál es el rol de los distintos países? ¿Receptores pasivos de las iniciativas de Estados Unidos, o diseñadores de nuevos mecanismos y de una nueva arquitectura y compromisos de seguridad?
- ¿Se va a dar un salto cualitativo de la cooperación hacia la interoperabilidad institucional, como se da entre Canadá y Estados Unidos?

Estados Unidos ha implementado históricamente la cooperación bilateral como modalidad predominante, sobre todo en el campo de cooperación policiaca, inteligencia, defensa y sistemas de justicia. Esta cooperación se implementa sobre tres premisas:

- los requerimientos solicitados con base en las necesidades de los países;
- la oferta de cooperación mediante programas, y
- la negación o aceptación de la misma.

En el hemisferio, el impacto de la cooperación es inversamente proporcional al tamaño del país, de sus estructuras institucionales y de su presupuesto, sobre todo en materia de defensa. Por ejemplo, los programas de cooperación para países pequeños o medianos tienen un impacto concentrado positivo muy superior al implementado en países grandes. Para éstos la cooperación tiene poca posibilidad para ser eficaz, excepto si se otorga mediante ambiciosos programas.<sup>38</sup>

Otro aspecto importante para entender las debilidades de la contribución de los países a la seguridad hemisférica es la diferencia de capacidades institucionales, organización institucional para la seguridad, sistemas policiacos, de justicia, de inteligencia, y organización de la defensa y las fuerzas armadas. La uniformización de estas estructuras es imposible de lograr en el corto y mediano plazo. Por ello, las interrelaciones cooperativas deben establecerse teniendo en cuenta

las estructuras de seguridad y defensa existentes, sin afectar la soberanía de los Estados y con propósitos realistas.

La cooperación tiene dos niveles:

- la sumatoria de esfuerzos nacionales,
- la “interoperabilidad” que se da entre algunos países, sobre todo en el nivel de defensa.<sup>39</sup>

Todos estos elementos deben ser tomados en cuenta:

- primero, para intentar definir un concepto común de seguridad (o de amenazas colectivas);
- en segundo lugar, las posibilidades cooperativas entre los gobiernos e instituciones nacionales.

Hasta hoy en día la arquitectura multinacional del hemisferio es precaria (sólo se sostiene en la OEA y un conjunto pequeño de instituciones y tratados firmados), y trabaja básicamente en la sumatoria de las instituciones nacionales. Revisar y fortalecer la arquitectura institucional del hemisferio en materia de seguridad y defensa es, por lo anterior, una necesidad en el hemisferio. Desarrollar la cooperación es obligado ante el catálogo tan amplio de amenazas y desafíos a la seguridad.

El desafío político principal es que los países encuentren los vínculos de comunicación entre sus conceptos de defensa, seguridad nacional y el de seguridad hemisférica, para hacer posible la cooperación. Es claro que existe en el concepto de seguridad hemisférica en construcción un vínculo entre:

- seguridad,
- desarrollo,
- democracia,
- derechos humanos,
- libre comercio y
- defensa.

Los foros como la Conferencia de Ejércitos de América (CEA), las Cumbres de Ministros de la Defensa y los foros especiales como la Conferencia Especial de Seguridad, deben vincularse a la arquitectura de la seguridad hemisférica. Ello es muy importante porque el solo hecho de reunirse sin interrupción desde 1960, en el caso de la CEA, y desde 1997 en el caso de la Cumbre de Ministros de Defensa, les otorgan capacidad para la institucionalización y el vínculo institucional con la JID, la OEA, las convenciones y los tratados existentes. Deben ser foros con sede propia y planteamiento doctrinal estable, elaborado por consenso multinacional. Las doctrinas que los justifican se deben subordinar a las políticas de defensa y seguridad. Por

ello, son foros que deben dar un paso adelante y vincularse a la arquitectura de defensa y seguridad del hemisferio.

## PERSPECTIVAS

Para mirar hacia el horizonte del siglo XXI en materia de defensa y seguridad, se deben tener presentes diez consideraciones. Esto es vital para una reconstrucción o construcción de una nueva arquitectura de la seguridad y defensa del hemisferio.

1) En el hemisferio la guerra fría está superada. Una de las diferencias fundamentales que determinan las políticas de seguridad y defensa es que hay una clara subordinación de las fuerzas de defensa, policíacas, de seguridad e inteligencia a las autoridades libremente electas. La segunda diferencia es que el concepto de “soberanía”, muy importante en la Carta de la OEA, tiene más fuerza debido a que las políticas de defensa y seguridad se implementan bajo el estado de derecho y el imperio de la ley en todos los países. Por ello, en la posguerra fría se complementa la soberanía del Estado con la soberanía de la población. Los gobiernos son más legítimos y las políticas de defensa y militares están claramente subordinadas a la política nacional.

2) Hay nuevos actores que participan en las políticas de seguridad y defensa. En la guerra fría se diseñaban sólo en el aparato del Estado, en el Poder Ejecutivo (civil o militar). En la actualidad el proceso de decisiones es complejo; participan los empresarios, la prensa, la academia, las ONG, los partidos políticos. En el aparato del Estado también el Poder Legislativo y el Judicial son importantes. En los Estados federales como México, Brasil, Argentina, Colombia y Venezuela, los gobiernos estatales son importantes. En todos los países las autoridades locales también comienzan a tener incidencia en las políticas de seguridad. Por ello, hay más dificultades para elaborar políticas de seguridad y defensa con apoyo político. Estos obstáculos nacionales también generan problemas para compromisos de cooperación en el hemisferio.

3) En el hemisferio hay una nueva dimensión geopolítica de la seguridad. Muchos países participan activamente en operaciones de paz de la ONU, y sus fuerzas armadas tienen proyección global.

4) Los procesos de paz para dismantelar graves conflictos internos en Centroamérica fueron exitosos. La participación extranjera en asuntos internos de un país no viola la soberanía de un país cuando:

- a) lo solicita;
- b) tiene un fin positivo (construcción de la paz, separación de fuerzas, etcétera).

Esto llevó a exitosas experiencias de acción multinacional en El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Haití.

5) Se deben establecer mecanismos de “alerta temprana” de crisis de seguridad y defensa. Actualmente las políticas militares, de defensa y seguridad son “reactivas” y no “preventivas”.

6) Hoy en día todos los países del hemisferio se subordinan en materia de seguridad y defensa a la ONU y a su Consejo de Seguridad. Se debe considerar seriamente la evolución de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, o la posible construcción de un Consejo de Seguridad, subordinado a la voluntad de las autoridades políticas de los gobiernos. Se deben consolidar institucionalmente la Conferencia de Ministros de Defensa de Las Américas, la CEA y los otros foros especializados (fuerzas aéreas y armadas).

7) En el caso de la JID, se debe considerar la posibilidad de revisar y en su caso fortalecer su dirección, sede y atribuciones, siempre subordinadas a las autoridades políticas existentes y a la posibilidad de que se vinculen a las autoridades de la OEA.

8) Revisar la relación de la OEA con otros mecanismos multilaterales de seguridad, como la ONU y su Consejo de Seguridad, y la OTAN.

9) La cooperación se debe incrementar siempre que un país y sus autoridades políticas democráticamente electas lo decidan, en los siguientes rubros:

- educación y entrenamiento,
- maniobras,
- medidas de confianza mutua,
- confrontación de amenazas,
- análisis de balance de fuerzas,
- medidas de transparencia,
- análisis de presupuestos,
- adquisición de armamento,
- análisis de la movilización de tropas.

Debe consolidarse el esfuerzo multinacional, de alerta temprana y acción preventiva, principalmente para enfrentar las catástrofes naturales y probablemente el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. Siempre debe haber una evaluación del nivel de estas amenazas y las capacidades institucionales de un país o grupos de países para contenerlas.

10) Se debe buscar la operación conjunta (interoperabilidad) contra las amenazas. Siempre se deben subordinar las fuerzas militares a los mecanismos multinacionales y a la voluntad política nacional.

## NOTAS

<sup>1</sup> OEA, “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, 28 de octubre de 2003, CES/dec. 1/03.

<sup>2</sup> En términos generales este debate se centró en la diplomacia de los países hacia Cuba durante toda la época de la guerra fría.

<sup>3</sup> Esto tenía dos mecanismos: el fortalecimiento de las fuerzas armadas que enfrentaban grupos guerrilleros de izquierda, o la promoción de medidas de desestabilización a gobiernos (Nicaragua).

<sup>4</sup> El único país que queda fuera del sistema hemisférico de seguridad es Cuba.

<sup>5</sup> La CEA se reúne desde 1960.

<sup>6</sup> En Quebec, entre el 20 y 22 de abril de 2001, en la Cumbre de Presidentes de Las Américas, se acordó que la interrupción del proceso democrático en un país representaba un riesgo para el sistema interamericano; y en Lima, el 11 de septiembre de 2001, se adoptó finalmente la Carta Democrática Interamericana.

<sup>7</sup> “The Committee on Hemispheric Security”, en <[www.oas.org/csh](http://www.oas.org/csh)>.

<sup>8</sup> Hay un avance muy importante en el seno de la CICAD, con la adopción del Mecanismo de Evaluación Multilateral en la guerra contra las drogas. Los 34 países presentan regularmente sus autoevaluaciones en forma de informes nacionales; véase <[www.cicad.oas.org](http://www.cicad.oas.org)>. El cuestionamiento a esta evaluación es que no hay “evaluadores externos”, aunque se pretende que sea un mecanismo sustituto a la política “certificación” de los esfuerzos nacionales del Departamento de Estado de Estados Unidos.

<sup>9</sup> En proceso de firma y ratificación por los Estados miembros de la OEA. Véase “Report on Signatures and Ratifications of the Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions”, CP-CSH-517-02. OAS, 25 de noviembre de 2002.

<sup>10</sup> OEA, “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, resolución RC.23/RES.1/01. Washington, D.C., 21 de septiembre de 2001. Esta invocación al TIAR fue por iniciativa de Brasil.

<sup>11</sup> La I Conferencia Interamericana Especializada contra el Terrorismo se realizó en Lima, Perú, en 1996; posteriormente, en Mar del Plata, se crea la CICTE, misma que opera desde 1999. Hasta el momento sólo seis países han ratificado el protocolo de la CICTE, que está abierto para su firma desde 2002.

<sup>12</sup> La Convención tiene 23 artículos. Véase “Interamerican Convention against Terrorism”, OAS-AG RES.1840 (XXXII-O/02) adoptada el 3 de junio de 2002, e “Historia de CICTE”, en <[www.cicte.oas.org/historia.htm](http://www.cicte.oas.org/historia.htm)>.

<sup>13</sup> Roger Noriega, “The Complex Challenges for the Americas in the 21<sup>st</sup> Century”. Washington, D.C.: Interamerican Defense College, 25 de junio de 2003.

<sup>14</sup> “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (Canada)”, OAS, CP/CSH-558/03 add. 5, 7 de abril de 2003.

<sup>15</sup> OAS, “Preliminary Draft Structure of the Political Declaration to Be Adopted by the Special Conference on Security”, CP-CSH-551-03, Washington, D.C., 27 de febrero de 2003, 2.

<sup>16</sup> Firmado el 15 de diciembre de 1995 por los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

<sup>17</sup> “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (Presented by Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Granadines, Suriname and Trinidad and Tobago)”, CP/CHS-558-03, 4 de abril de 2003.

<sup>18</sup> “Declaration of Kingston on the Security of Small Island States, 10 January, 2003”, OEA/ser.K/XXIX, 15 de enero de 2003.

<sup>19</sup> “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (presented by Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela)”, CP/CSH/558/03, 1 de abril de 2003.

<sup>20</sup> *Libro de la Defensa Nacional de Chile*, segunda edición (parte 3, “Sector defensa y políticas internacionales”), Santiago de Chile: Ministerio de Defensa, 2002.

<sup>21</sup> El concepto “Libro Blanco” es originalmente británico. El primer país en emplearlo en el hemisferio fue Canadá.

<sup>22</sup> La lista de medidas de confianza mutua adoptadas por consenso entre los gobiernos se encuentran en: “Illustrative List of Confidence and Security Building Measures”, OAS, RESEGRE/DOC.6/03 rev. 3, 11 de febrero de 2003.

<sup>23</sup> OAS, “Declaration of Bridgetown: The Multidimensional Approach to Hemispheric Security” (AG-dec. 27), 4 de junio de 2002.

<sup>24</sup> Antes del 11 de septiembre de 2001, las diferencias nacionales sobre la seguridad hemisférica ya eran notables; véase Juan Pablo Soriano, “Acuerdos y desacuerdos sobre la redefinición del concepto de seguridad de las instituciones de seguridad interamericana: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México”, *Security and Defense Studies Review* 1 (primavera de 2001).

<sup>25</sup> Francisco Rojas Aravena, “Human Security: Emerging Concept of Security in the Twenty-First Century”, en Moufida Goucha y Francisco Rojas Aravena, eds., *Human Security, Conflict Prevention and Peace* (Santiago de Chile: UNESCO-Flacso Chile, 2003).

<sup>26</sup> Las discrepancias con la política de Estados Unidos provienen generalmente de las naciones “grandes”, mientras que las medianas y pequeñas comparten en términos generales sus planteamientos de seguridad hemisférica. En el año 2003 las tensiones se dieron ante la guerra de Irak.

<sup>27</sup> Gabriel Gaspar Tapia usa este concepto en “Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la postguerra fría”, en María Cristina Rosas, coord., *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino* (México: UNAM, 2003), 102.

<sup>28</sup> Clyde Prestowitz, *Rogue Nation: American Unilateralism and Failure of Good Intentions* (Nueva York: Basic Books, 2003).

<sup>29</sup> Brasil y México son los dos países que muestran mayores divergencias con la posición de Estados Unidos.

<sup>30</sup> Por ejemplo, el gobierno de México considera el TIAR un “instrumento superado” por la realidad y se retiró de él, y el de Canadá no lo ha firmado (<[www.sre.gob.mx/oea](http://www.sre.gob.mx/oea)>). Por el contrario, en América del Sur se considera el TIAR un instrumento útil. Brasil lo invocó en la OEA y Colombia lo está tratando de invocar para ser apoyada en su lucha contra el narcoterrorismo.

<sup>31</sup> El acuerdo de fronteras inteligentes con Canadá fue firmado en diciembre de 2001, y contempla treinta puntos para la cooperación. Con México se firmó en marzo de 2002 y tiene 22 puntos.

<sup>32</sup> Ann Denholm Crosby, *Dilemmas in Defence Decision-Making. Constructing Canada's Role in NORAD, 1958-1996* (Londres: MacMillan, 1998).

<sup>33</sup> La gran mayoría de los países están a favor de la cooperación multinacional en defensa, tanto en el nivel hemisférico como a nivel internacional (apoyando a la ONU); sin embargo, las “insinuaciones” respecto a una posible participación militar en Colombia no han tenido eco en ningún país latinoamericano, y principalmente las rechazan los países con frontera hacia Colombia (Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela y Panamá).

<sup>34</sup> Esta opción metodológica para medir el rango geográfico de la seguridad reconoce las diferencias nacionales al interior de las subregiones.

<sup>35</sup> Colombia respaldó a Estados Unidos al igual que los países de Centroamérica. Algunos de éstos incluso enviaron efectivos militares a Irak. En el caso de Chile y México, por ser miembros del Consejo de Seguridad, las presiones fueron muy superiores.

<sup>36</sup> Stephen Brooks y William Wohlforth, “American Primacy in Perspective”, *Foreign Affairs* 81, no. 4 (julio-agosto de 2002).

<sup>37</sup> En los últimos años el caso que siempre está implícito en los debates es el de Colombia, si se podría colaborar militarmente con ese país para combatir a la insurgencia, el narcotráfico y los grupos paramilitares.

<sup>38</sup> El programa de cooperación más importante es el Plan Colombia.

<sup>39</sup> Tte. Cnel. Serge Carignan, “Interoperability in the Defense and Hemispheric Security”, monograph, Washington, D.C., Interamerican Defense College, abril de 2003.





## AMÉRICA DEL NORTE: ¿SEGURIDAD REGIONAL EN CONSTRUCCIÓN?

### SÍNTESIS

En este ensayo se analiza la posibilidad de la evolución de la seguridad en América del Norte en sus dos vertientes: 1) a nivel institucional y temático, o 2) bajo un acuerdo macro regulatorio. En ambas posibilidades se toman en cuenta los elementos favorables y desfavorables para su despliegue. Cuando Canadá, México y Estados Unidos firmaron el TLCAN en 1994, el propósito fue incrementar las relaciones económicas, comerciales, financieras e industriales entre los tres países. De esta manera, las economías y sociedades de los tres países firmantes se han vuelto más interdependientes debido al crecimiento del flujo de personas y bienes entre sus fronteras. Sin embargo, hay una preocupación creciente en Estados Unidos sobre cómo asegurar las fronteras al flujo de migrantes. Después del 11 de septiembre de 2001, la seguridad se volvió la prioridad y se ha destacado que las fronteras son vulnerables. Es necesario un acuerdo TLCAN-plus de seguridad entre Canadá, México y Estados Unidos para asegurar las fronteras sin afectar el comercio entre los tres países.

#### *El TLCAN y la seguridad*

El desarrollo de la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, basada en el concepto de *Homeland Security*, implica la cooperación con gran cantidad de países del mundo, pero en primera instancia con sus vecinos y socios comerciales. De manera paralela a la necesidad de fortalecer su seguridad interna, se han firmado acuerdos sobre “fronteras inteligentes”, lo que lleva a la cooperación para compartir información con qué enfrentar al terrorismo y fortalecer la seguridad fronteriza.

El nivel de integración de las estructuras de defensa y seguridad con Estados Unidos difiere si se compara a Canadá con México. Canadá tiene firmados numerosos acuerdos de seguridad con Estados Unidos, principalmente el NORAD, y es un país que también tiene desarrollados gran cantidad de acuerdos de seguridad colectiva, como la OTAN. Por ello, para la relación Canadá-Estados Unidos, el libre comercio fue precedido por compromisos en materia de seguridad en los últimos cincuenta años. Por el contrario, México rechaza que el TLCAN deba ser acompañado de un acuerdo de seguridad, por lo que este país presenta reservas para firmar compromisos de seguridad con sus principales socios comerciales. La cooperación en seguridad de México con Estados Unidos y Canadá se da mediante acuerdos específicos, a fin de enfrentar problemas como el narcotráfico, la seguridad de las fronteras, el tratamiento a la criminalidad, etcétera.

En regiones del mundo con niveles de integración económica, comercial, monetaria, social y política muy desarrollados, como Europa, aún no se ha podido construir una política común exterior, de seguridad y de defensa, por la falta de consenso político entre sus integrantes. Las diferencias estratégicas aparecen entre los grandes países de Europa continental, Francia y Alemania, que buscan mayores niveles de autonomía respecto de Estados Unidos —siendo ésta una de las razones que explican su disidencia ante la crisis de Irak de marzo de 2003— con los países mediterráneos como España e Italia, o los nórdicos. Además, los esquemas de seguridad también difieren cuando se consideran los países del centro de Europa (más cercanos estratégicamente a Estados Unidos) y a Rusia. En la Unión Europea, además, se presenta el binomio en materia de seguridad entre la OTAN y la propia Unión, donde participan de forma destacada Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, en Europa hay notables avances en lo que se denomina la construcción de una política exterior y de seguridad común (PESC) —aunque aún no se logran los consensos políticos entre todos sus miembros—, se han construido foros de debate comunitarios, y se ha adelantado mucho en la posibilidad de constitución de comandos conjuntos, tanto binacionales como multinacionales.<sup>1</sup>

Si no ha sido posible lograr las convergencias en Europa, a pesar de definir amenazas comunes,<sup>2</sup> en América del Norte, lógicamente, existen más diferencias, a pesar de que sólo son tres países los involucrados en el proceso de integración comercial del TLCAN. Las diferencias provienen de las asimetrías económicas, sociales y políticas, y de las doctrinas de seguridad, de política exterior y de defensa históricamente afianzadas en los tres países. Además, si hubiera un proceso de integración más allá del comercio, sería a favor de la asimilación a las doctrinas y las posturas estratégicas de Estados Unidos. Al respecto, existirían más dificultades para encontrar aceptación a una profundización de las políticas exteriores y de seguridad por parte de México que de parte de Canadá, pues la brecha doctrinaria y el comportamiento histórico en materia de seguridad internacional es más notable.

A diez años de firmado el TLCAN muchas interrogantes aparecen en el debate sobre su vigencia. ¿Se debe revisar el tratado?, ¿se deben revisar capítulos?, ¿se debe ampliar?, ¿se deben firmar acuerdos paralelos en América del Norte, que complementen el tratado en los niveles migratorio y de seguridad? Entre los tres países, el debate entre comercio, vínculos sociales fuertes y soberanía aparece constantemente. Sin embargo, este debate ha cobrado fuerza en México y Canadá, debido a que ambos, en el esquema del TLCAN, son los llamados “socios menores” y, como tales, corren peligro de ser absorbidos por las dinámicas integracionistas de Estados Unidos. El segundo punto de la discusión es sobre la relación comercio-integración, sobre todo porque Canadá y México dirigen su comercio prioritariamente hacia Estados Unidos, con lo que vuelven interdependientes sus estructuras comerciales financieras e industriales de las del país vecino.<sup>3</sup> Igual-

mente, la profunda integración social y política<sup>4</sup> construye vínculos entre sectores de la sociedad civil, donde crecientemente se afirma que se están consolidando vínculos societales que respaldan la idea de una comunidad que va más allá del comercio.<sup>5</sup> Estos vínculos se dan sobre todo con la comunidad empresarial.<sup>6</sup>

Las circunstancias globales, regionales y nacionales se han modificado. Las elites políticas han cambiado en los tres países. En Canadá hay una opinión pública en favor de que el TLCAN no se revise ni modifique. En México la opinión está dividida: hay quienes sostienen que muchas de las deficiencias macroeconómicas del país son por consecuencia del TLCAN y que su implementación ha tenido efectos sociales negativos (por ejemplo, en el sector agropecuario),<sup>7</sup> y hay quienes sostienen que el TLCAN ha sido la válvula de salvación de la economía mexicana. Adicionalmente, México busca tratar de lograr acuerdos paralelos, principalmente de migración (véase el cuadro 1). Para Estados Unidos, el TLCAN es un acuerdo comercial en vigor, exitoso porque ha incrementado el comercio asombrosamente entre los tres socios firmantes, y se debe buscar profundizar relaciones en áreas que no se circunscriben al comercio, actualmente fuera del marco regulado por el tratado. Después del 11 de septiembre de 2001, se insiste en la cooperación en materia de seguridad, defensa, inteligencia y aplicación de la ley, tanto a nivel bilateral (Estados Unidos-Canadá, y Estados Unidos-México), como trinacional.

**Cuadro 1.** Opinión pública sobre el TLCAN, 2003

	<i>Muy bueno o bueno</i> %	<i>Muy malo o malo</i> %	<i>Poco o nada importante</i> %
México <sup>1</sup>	41	37	9
Canadá <sup>2</sup>	51	25	24
Estados Unidos <sup>3</sup>	34	32	35

<sup>1</sup> *Reforma*, 31 de mayo de 2003.

<sup>2</sup> Canadian IPSOS-Reid Express, 3-5 de junio de 2003.

<sup>3</sup> EKOS Research Associates, <www.ekos.com>, mayo de 2003.

A la par de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, se sugirió la idea de ir conformando un TLCAN en seguridad,<sup>8</sup> sobre la premisa de que el incremento del comercio y la apertura de fronteras necesitan resguardarse. Esta necesidad se hace más apremiante respecto a México, pues entre Canadá y Estados Unidos se tienen establecidos gran cantidad de convenios de cooperación en materia de defensa y seguridad. El más importante de ellos es el NORAD, firmado en 1958.<sup>9</sup> México, si bien había cooperado estrechamente en el nivel militar con

Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, se mantuvo aislado durante todo el periodo de la guerra fría, siendo uno de los países que mantuvo programas de cooperación sólo para fines de reequipamiento de las fuerzas armadas y para fortalecer los programas de educación militar.

El concepto de “vulnerabilidad” ha sido revalorado por el gobierno de Estados Unidos, principalmente después del 11 de septiembre de 2001, por lo que se rediseñan las estrategias de defensa y seguridad para poder enfrentar las debilidades, debido a que los sistemas de inteligencia, seguridad, justicia, migración y defensa respondieron exitosamente al periodo de la guerra fría, pero para poder enfrentar la amenaza del terrorismo, debido a que ha desarrollado estrategias de ataque a Estados Unidos, se deben revisar tanto las doctrinas prevalecientes como las estructuras existentes. Esto ha conducido a una transformación muy profunda de las doctrinas de seguridad, defensa e inteligencia.<sup>10</sup> Cada uno de los tres países tiene una doctrina de seguridad nacional propia que integra elementos de seguridad colectiva, cooperativa y fronteriza. En los casos de Canadá y México no ha habido una modificación sustantiva respecto a los conceptos prevalecientes a la época de la guerra fría, sino simplemente una adaptación a las medidas de seguridad cooperativa con Estados Unidos.

Estados Unidos es la superpotencia hegemónica del globo. Sostiene su seguridad nacional y su defensa mediante dos formas: por un lado, un activismo diplomático total, basado tanto en el empleo de los organismos internacionales como en acuerdos regionales, sub-regionales y binacionales con casi todos los países del planeta; y, por otro, mediante un despliegue de sus fuerzas armadas divididas a través de comandos en todo el mundo.

Canadá tiene su política exterior y de seguridad vinculada a su membresía al sistema de la Comunidad Británica de Naciones (British Commonwealth) y, poco a poco, principalmente desde la segunda guerra mundial, ha establecido lazos de cooperación estratégicos en materia de defensa y seguridad con Estados Unidos. Canadá tiene una activa política exterior y de seguridad, es miembro pleno de la OTAN y es uno de los países más activos en el sistema internacional de seguridad encabezado por la ONU. En este sentido es un país atlantista y multilateralista.<sup>11</sup>

México tiene una política exterior, de defensa y seguridad nacional aislada, nacionalista, y no tiene participación activa en el sistema internacional de seguridad; participa en los organismos internacionales sosteniendo los principios clásicos de la teoría de la soberanía absoluta de los Estados, y sostiene que el derecho internacional y las instituciones multilaterales son los elementos para participar en el sistema internacional de seguridad. Ante sus socios norteamericanos, México es el “eslabón débil” de la alianza trinacional, además de que es el socio latinoamericano de Norteamérica.<sup>12</sup>

Uno de los elementos que destacan en los tres países es que los gobiernos toman de forma creciente la opinión de la población para

impulsar sus políticas. Respecto al TLCAN, la opinión pública en los tres países está dividida respecto a los beneficios del tratado, como se aprecia en el cuadro 1, siendo en Canadá donde la población tiene mejor opinión del mismo. De igual manera, las decisiones de los gobiernos en cuanto a la guerra al terrorismo y contra Irak, en el año 2003, coinciden con la opinión pública. En Estados Unidos la población respaldó al presidente Bush en su decisión de derrocar al gobierno de Irak. Por el contrario, en México, desde enero de 2003 se incrementó el sentimiento antiestadunidense entre la población, alimentado por los partidos políticos y la prensa, además de que la cercanía de las elecciones de medio término en julio de 2003 orilló al presidente Fox a mostrar diferencias con la política de la administración de Bush en el Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>13</sup> En Canadá fue creciendo la oposición a Estados Unidos entre enero y marzo de 2003<sup>14</sup> (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2.** Opinión pública y guerra contra el terrorismo/Irak

México <sup>1</sup>	En contra de los ataques de Estados Unidos a Irak: 70% Apoyaría los ataques de Estados Unidos a Irak: 16% No sabe: 14%
Canadá <sup>2</sup>	¿Usted apoya al gobierno de Canadá en no ser parte de la coalición contra Irak? Apoya: 62% Se opone: 35%
Canadá	¿Usted apoya o se opone a la decisión del presidente Bush de atacar Irak? Apoya: 44% Se opone: 52%
Estados Unidos <sup>3</sup>	¿Usted piensa que el gobierno federal está haciendo todo lo posible para prevenir otro ataque terrorista? Sí: 67% No: 27% No sabe: 6%

<sup>1</sup> *Reforma*, marzo de 2003, <[www.reforma.com/encuestas/articulos/272716](http://www.reforma.com/encuestas/articulos/272716)>.

<sup>2</sup> EKOS Research Associates, 7-10 de abril de 2003, <[www.ekos.com](http://www.ekos.com)>.

<sup>3</sup> Fox News, 11-12 de marzo de 2003, <[www.pollingreport.com/terror.htm](http://www.pollingreport.com/terror.htm)>.

Desde el 11 de septiembre, en la práctica ha aparecido una nueva “seguridad de América del Norte” en Canadá, México y Estados Unidos, aunque ello no implica que entre los tres países se tengan las mismas percepciones de amenazas, las mismas doctrinas de seguridad y los mismos medios para enfrentar las amenazas. Los desacuerdos sobre cómo enfrentar estos asuntos de seguridad se dan tanto al interior de los gobiernos como en la opinión de la población.

### *Los niveles de la seguridad*

En Canadá, México y Estados Unidos se pueden distinguir cinco niveles de estrategia y doctrina de seguridad:

- Nivel 1: política y doctrina de seguridad internacional.
- Nivel 2: política y doctrina de seguridad hemisférica (regional).
- Nivel 3: política y doctrina de seguridad de América del Norte (subregional).
- Nivel 4: política y doctrina de seguridad binacional.
- Nivel 5: política y doctrina de seguridad nacional.

A inicios del siglo XXI, Estados Unidos otorga prioridad a dos niveles de seguridad: el internacional y el nacional. Los otros niveles: seguridad hemisférica, de América del Norte y binacional, deben apoyar el esfuerzo para reforzar la doctrina Rumsfeld,<sup>15</sup> principalmente su implementación en Afganistán y el Medio Oriente, el empleo del Consejo de Seguridad (o el no empleo del Consejo de Seguridad), y fundamentalmente para reforzar la protección del territorio y la nación (*homeland security*) (niveles 1 y 5).<sup>16</sup>

Canadá tiene como doctrina un respaldo muy importante a las instituciones internacionales de seguridad, básicamente la ONU y la OTAN, y sus esquemas de seguridad se sostienen en la promoción de la “seguridad humana” como elemento básico. Por seguridad humana se entiende la seguridad de las personas, incluso por encima de los Estados, y la posibilidad del empleo de herramientas militares para alcanzarla (intervención humanitaria). Canadá tiene una larga experiencia en asuntos transnacionales desde inicios del siglo XX, cuando participó con tropas en los conflictos en África del Sur, en las dos guerras mundiales, y posteriormente en las misiones de paz de la ONU. Asimismo, participa en muchos acuerdos multinacionales de seguridad; los más importantes son la OTAN y el NORAD (niveles 1, 3 y 4). Por ello, el diferendo entre Canadá y Estados Unidos por una concepción diferente de la ONU (nivel 1) no afecta la relación de seguridad en el largo plazo, ni la estrecha colaboración en seguridad fronteriza.

México, por otro lado, tiene como prioridad el resguardo de su seguridad nacional (nivel 5).<sup>17</sup> De los esfuerzos de las agencias de seguridad del gobierno, 90 por ciento se destina para misiones internas, y rechaza la participación extrafronteriza de sus fuerzas armadas (nivel 1).<sup>18</sup> Como segunda prioridad, México sostiene que implementa una relación de cooperación muy estrecha con Estados Unidos (nivel 4), por lo que las diferencias en el nivel 1 no deberían alterar, según el gobierno mexicano, las buenas relaciones entre México y Estados Unidos. Para México, no deben mezclarse los debates de comercio con la seguridad (como se dijo en marzo de 2003),<sup>19</sup> aunque el gobierno mexicano desde el año 2001 incorpora como prioridad de su agenda con Estados Unidos el tema de la migración, debido a una población

legal e ilegal que crecientemente tiene importancia no sólo en el nivel económico, sino también en lo social y político en Estados Unidos.<sup>20</sup>

Desde el 11 de septiembre de 2001, el tema migración se vincula al de la seguridad en América del Norte. En Estados Unidos y Canadá, se menciona la vulnerabilidad de los sistemas de control migratorio, y la facilidad con que ciudadanos de países “no deseados” ingresan a tales países. En el caso de México, se habla de que es población indocumentada y habría que buscar su documentación como medida de seguridad nacional en Estados Unidos.<sup>21</sup>

Canadá y México no concuerdan con Estados Unidos en su actual esquema de seguridad internacional (nivel 1) y tampoco en la política de seguridad hemisférica (nivel 2). Los desacuerdos con la llamada doctrina Rumsfeld por los gobiernos de Canadá y México<sup>22</sup> principalmente aparecieron por el intento de empleo del Consejo de Seguridad contra Irak, y finalmente por actuar al margen del Consejo de Seguridad para atacar Irak (nivel 1). Se dieron fricciones en las relaciones bilaterales, pues para ambos gobiernos la política de Estados Unidos representó un riesgo para la institucionalidad internacional. Este factor provocó un incremento de sentimientos “antiEstados Unidos” y una crítica al unilateralismo militar que implica el derrocamiento de un gobierno por razones de seguridad por otro país.<sup>23</sup> En el caso de Estados Unidos, se puso en evidencia un resentimiento por la falta de apoyo de quienes considera aliados cercanos (mucho más Canadá que México) y países amigos. Éstos consideran que la doctrina Rumsfeld de “acción preventiva militar” puede afectar la normatividad que regula las relaciones internacionales,<sup>24</sup> pues no hubo evidencias concretas y demostradas de posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak.<sup>25</sup> También hay desacuerdos entre los tres países en el nivel de la “seguridad hemisférica” (nivel 2),<sup>26</sup> pues Estados Unidos busca el fortalecimiento de los compromisos en organismos como la OEA y de tratados como el TIAR, así como la JID.

A pesar de las diferencias entre los tres países en los niveles 1 y 2, la parte más exitosa de la cooperación en América del Norte proviene del nivel bilateral (Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos). Esta colaboración se desprende de la idea pragmática de cómo cada país contribuye a la seguridad nacional del otro (nivel 4). En ese sentido, por razones de lejanía geográfica, es más débil la relación bilateral Canadá-México; se restringe a cooperación en defensa, inteligencia, migratoria y policiaca, básicamente al nivel de intercambio de información. Por ello, el epicentro es la seguridad de Estados Unidos y el respaldo que recibe y otorga de y a sus dos vecinos para colaborar en la *homeland security*. Ambos gobiernos, el de Canadá y el de México, reaccionaron inmediatamente a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Éste, enseguida, implementó un operativo de emergencia de seguridad fronteriza y de protección militar de todas las instalaciones petroleras y de electricidad del país, principalmente para proteger la frontera y la región petrolera de la sonda de Campeche

en el Golfo de México. Las respuestas inmediatas del gobierno canadiense se sintetizaron en:

Durante los primeros 45 minutos después de los ataques a Nueva York y Washington, Canadá aceptó que 224 aviones con 33 000 pasajeros aterrizaran en aeropuertos canadienses. [...] Inmediatamente el gobierno de Canadá adoptó un plan antiterrorista con cinco objetivos: prevenir que terroristas ingresen a Canadá; proteger a este país de ataques terroristas; legislar para poder identificar, perseguir y castigar a los terroristas; mantener la frontera con Estados Unidos segura y garantizar el tránsito del comercio legal; y trabajar con la comunidad internacional para lo anterior.<sup>27</sup>

Canadá y México respaldaron el derrocamiento del gobierno talibán de Afganistán en el otoño de 2001, pero no comparten la doctrina Rumsfeld respecto a la forma en que se intentó emplear al Consejo de Seguridad de la ONU, entre octubre de 2002 y marzo de 2003, para el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein en Irak. Sin embargo, Canadá y México respaldan la doctrina de *homeland security* de forma operativa total: este respaldo al *homeland security* se realiza tanto mediante acuerdos formales, como los llamados “Smart Border Agreements” (acuerdos sobre fronteras inteligentes), firmados en diciembre de 2001 entre Canadá y Estados Unidos, y en marzo de 2002, entre México y Estados Unidos, como en la cooperación interagencial que existe entre las instituciones de defensa, seguridad, inteligencia, migración y justicia.

Los acuerdos sobre fronteras inteligentes son la esencia de la seguridad en América del Norte a inicios del siglo XXI (véase el cuadro 3).<sup>28</sup> Por ello, no obstante diferencias doctrinarias o sobre la función de los organismos internacionales, no modifican el epicentro de la seguridad. En este aspecto, Canadá y México mostraron convergencias muy importantes respecto a la forma en que se debe emplear el Consejo de Seguridad de la ONU, lo cual abrió un diferendo con Estados Unidos por parte de ambos países. Sin embargo, lo anterior no afecta la seguridad de las fronteras y la cooperación que se implementa para fortalecerla. Uno de los aspectos más importantes en los tres países es que por vez primera, desde que entró en vigor el TLCAN, la opinión pública de los tres países fue determinante para influir en las posiciones de sus respectivos gobiernos en materia de seguridad.

De igual manera, tanto en Canadá como en México, las fuerzas armadas fueron desplegadas en situación de “alerta máxima” desde inicios de marzo de 2003, como una forma de defender en primera instancia su territorio, pero de forma indirecta, como un apoyo militar a Estados Unidos. Al respecto, en materia de defensa entre Canadá y Estados Unidos se habla de “interoperabilidad” por la forma en que opera el NORAD;<sup>29</sup> en México simplemente es “cooperación”. Por ello, es muy superior la contribución de Canadá a la defensa de Estados



Unidos (y de Estados Unidos a la de Canadá) que la que existe entre México y Estados Unidos. El nivel de avance en la relación de defensa Canadá-Estados Unidos se demuestra con el hecho de que entre los dos países existen casi 80 tratados a nivel de agencias de defensa y 250 memorándums de entendimiento, además de que las relaciones de defensa se discuten en 145 foros bilaterales. Los principales son la Junta Permanente de Defensa (Permanent Joint Board on Defense) y el Comité de Cooperación Militar.<sup>30</sup>

Otro elemento a considerar en las políticas de defensa de los tres países es el nivel de coordinación para la cooperación con el Comando Norte de Estados Unidos, creado en 2002. Es importante señalar que por vez primera Canadá y México se ubican en la cobertura de un comando militar de Estados Unidos. El Comando Norte tiene su sede en las instalaciones del NORAD, en la base aérea Peterson, en Colorado Springs, Colorado, y abarca el territorio de cuatro naciones: Estados Unidos, Canadá, México y Cuba (incluye a Puerto Rico y las Islas Vírgenes) y la totalidad del Golfo de México. La principal misión del Comando Norte coincide con la del Departamento de Homeland Security: “Defender el *homeland* es el trabajo número 1”,<sup>31</sup> aunque se hace la distinción de que *homeland security* no es lo mismo que *homeland defense*. La diferencia consiste en que la seguridad se da como un trabajo coordinado de agencias civiles y militares de inteligencia, justicia y policíacas, mientras que la defensa básicamente corresponde a la responsabilidad militar.

## CONCLUSIÓN

La seguridad de América del Norte está en construcción. Entre Canadá y Estados Unidos los mecanismos de defensa y cooperación son mucho más estrechos y se regulan mediante convenios de cooperación como el NORAD, por lo que no se necesita un “NAFTA-plus” en esta materia entre ambos países.<sup>32</sup> Por ello, la posibilidad de un TLCAN-plus en seguridad y defensa sólo se requeriría con México. Sin embargo, debido a que un tratado marco de defensa entre México, Estados Unidos y Canadá es inviable en términos políticos en el corto plazo, las relaciones con México se dan en el nivel de la cooperación inter-agencias, y no llega a la dimensión de “interoperabilidad”, lo cual se debe a obstáculos políticos y falta de compatibilidad técnica (distinto nivel tecnológico) en México. Por ello, con México la relación se da “interagencialmente”. El nivel en donde la cooperación está más desarrollada es el de la seguridad binacional (nivel 4), principalmente en tres aspectos: 1) cooperación entre los sistemas judiciales, policíacos y de inteligencia; 2) cooperación en la frontera (evitar y detener el crimen organizado); 3) el nivel migratorio. La cooperación en defensa entre México y Estados Unidos se reduce a entrenamiento, compra y donación de equipo e intercambio de información; y México y

**Cuadro 3.** Principales aspectos de los acuerdos sobre fronteras inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos\*

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México	Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-Canadá
<p><b>Seguridad de la infraestructura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planeación de largo plazo</li> <li>2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos</li> <li>3. Protección de la infraestructura</li> <li>4. Armonización de los puntos de entrada a puertos</li> <li>5. Exhibición de proyectos</li> <li>6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo</li> <li>7. Financiamiento de proyectos fronterizos</li> </ol>	<p><b>Seguridad de la infraestructura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>20. Sistemas de transportación inteligentes</li> <li>21. Protección de la infraestructura crítica</li> <li>22. Seguridad en transportación aérea</li> <li>23. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia</li> <li>24. Coordinación para la aplicación conjunta de normas</li> <li>25. Integración de servicios de inteligencia</li> <li>26. Huellas digitales en puntos migratorios</li> <li>27. Movimiento de deportados</li> <li>28. Legislación antiterrorista</li> <li>29. Congelamientos de activos de terroristas</li> <li>30. Entrenamiento y simulacros conjuntos</li> </ol>
<p><b>Seguridad en el flujo de personas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Viajeros con documentación previamente revisada</li> <li>9. Información avanzada sobre pasajeros</li> <li>10. Viajes de negocios por el TLCAN</li> <li>11. Fronteras seguras y disuasión de “polleros”</li> <li>12. Consulta respecto a la política de expedición de visas</li> <li>13. Entrenamiento conjunto</li> <li>14. Bases de datos conjuntas</li> <li>15. Revisión de personas provenientes de terceros países</li> </ol>	<p><b>Seguridad en el flujo de personas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificadores biométricos</li> <li>2. Tarjetas de residencia permanente</li> <li>3. Sistema único de inspección alternativa</li> <li>4. Procesamiento de refugiados y asilados</li> <li>5. Manejo de refugiados y asilados</li> <li>6. Coordinación de políticas de visas</li> <li>7. Previa revisión en transportación aérea</li> <li>8. Información avanzada sobre pasajeros, y registro de nombres de pasajeros</li> <li>9. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros</li> <li>10. Vigilancia de terminales de <i>ferry</i></li> <li>11. Bases de datos sobre inmigración compatibles</li> <li>12. Oficiales de inmigración fuera del país de origen</li> <li>13. Cooperación internacional</li> </ol>

### Cuadro 3. Principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos\*

(continuación)

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México	Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-Canadá
<b>Seguridad en el flujo de bienes</b>	<b>Seguridad en el flujo de bienes</b>
16. Cooperación entre los sectores privado y público	14. Armonización de procesos comerciales
17. Intercambio electrónico de información	15. Revisión fuera del área fronteriza
18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes	16. Provisión conjunta de servicios
19. Cooperación tecnológica	17. Datos sobre clientes
20. Seguridad en redes ferroviarias	18. Consideración de contenedores en puertos marítimos
21. Combate al fraude	19. Mejoramiento de la infraestructura
22. Intercepción de contrabando	

\* La numeración corresponde al orden como están listados los puntos en los acuerdos. Cuadro elaborado por David A. Shirk en "NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia para la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico", Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

Canadá están iniciando una relación similar. Si las relaciones comerciales se profundizan y los asuntos comunes de seguridad continúan estando presentes, la relación de seguridad en América del Norte seguirá involucrando a México, Canadá y Estados Unidos, y posiblemente se vuelva necesario un marco que regule la relación o un TLCAN-plus.

## NOTAS

<sup>1</sup> Michael Brenner, *Europe's New Security Vocation*, McNair paper no. 66, INSS-NDU (Washington, D.C., 2002).

<sup>2</sup> Ello, pese a alianzas muy sólidas como la OTAN, que ha modificado rápidamente sus hipótesis de guerra y conflicto para el combate al terrorismo internacional. Véase "NATO Secretary General Lord Robertson at the Conference «International Security and the Fight against Terrorism»", Viena: <nato.int/docu/speech/2002/so20614a.htm>, 14 de junio de 2002.

<sup>3</sup> La mayoría de los análisis de los efectos del tratado sostienen que ha habido grandes beneficios macroeconómicos tanto a nivel general, por el incremento del comercio y la inversión entre los tres países, como por sectores. Véase Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001) y Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro, eds., *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict* (Nueva York: Routledge, 2001).

<sup>4</sup> Robert Pastor, Rafael Fernández de Castro, *The Controversial Pivot. The U.S. Congress and North America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998); y Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis* (Nueva York: Columbia University Press, 1998).

<sup>5</sup> Véase David Brooks y Jonathan Fox, eds., *Cross-Border Dialogues. U.S.-Mexico Social Movement Networking* (La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 2003).

<sup>6</sup> Christopher Sands, "North America at Two Speeds", *North American Integration Monitor* 1, no. 2, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (noviembre de 2002).

<sup>7</sup> Timothy A. Wise, "NAFTA's Untold Stories: Mexico's Response to North American Integration", Interhemispheric Resource Center (IRC), 10 de junio de 2003, <www.americaspolicy.org/reports/2003>, consultado el 13 de junio de 2003.

<sup>8</sup> Michael Dziedzic, "NAFTA and North American Security", *Strategic Forum*, INSS-NDU, no. 18, Washington, D.C. (enero de 1995).

<sup>9</sup> "Welcome to NORAD", <www.norad.mil>.

<sup>10</sup> The White House, *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, D.C.: febrero de 2003), 1.

<sup>11</sup> "Canada and the United Nations", Department of Foreign Affairs and International Trade, <www.un.int/canada/canadacanun.html>; "Canada's Contribution to NATO", Department of Foreign Affairs and International Trade, <www.dfait-maeci.gc.ca>.

<sup>12</sup> David Thellen, "Mexico, the Latin North American Nation: A Conversation with Carlos Rico Ferrat", *The Journal of American History* 86, no. 2 (septiembre de 1999).

<sup>13</sup> En México el único sector que se pronunció en favor de respaldar a Estados Unidos fue el empresarial.

<sup>14</sup> Andrew Parkin, "Pro Canadian, Anti-American or Anti War. Canadian Public Opinion on the Eve of War", *Policy Options*, IRPP, Montreal (abril de 2003).

<sup>15</sup> Phillip B. Heymann, "Dealing with Terrorism", *International Security* 26, no. 3 (invierno de 2001-2002).

<sup>16</sup> Steve Tomisek, "Homeland Security: The New Role for Defense", *Strategic Forum*, no. 189, INSS-NDU (Washington, D.C., febrero de 2002), <[www.ndu.edu/inss/strforum/sfr89.htm](http://www.ndu.edu/inss/strforum/sfr89.htm)>.

<sup>17</sup> Raúl Benítez Manaut, "Seguridad nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox", *Este País*, no. 145, abril de 2003.

<sup>18</sup> Raúl Benítez-Manaut, "Mexican Security and Defense Doctrines: From the 19<sup>th</sup> to the 21<sup>st</sup> Centuries", *Creating Community*, no. 9, Washington, D.C., Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, noviembre de 2002.

<sup>19</sup> El presidente Bush y el embajador de Estados Unidos en México señalaron que podía afectar al TLCAN el desacuerdo entre México y Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU, en el mes de marzo de 2003.

<sup>20</sup> Jorge Durand, Douglas Massey y Emilio Parrado, "The New Era of Mexican Migration to the United States", *The Journal of American History* 86, no. 2, septiembre de 1999. Las cantidades de mexicanos en Estados Unidos difieren según la fuente y los elementos a considerar. Oscilan entre cinco y diez millones de personas. El gobierno de México calcula entre 8 y 8.5 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos, además de diez millones de estadounidenses que tienen ascendencia mexicana y, por tanto, podrían tener derecho a la nacionalidad mexicana. El U.S. Census Bureau estima que hay nueve millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos, de los cuales 4.7 son indocumentados. Se han naturalizado 1.6 millones de mexicanos en Estados Unidos. Francisco Alba, "Mexico. A Crucial Crossroads", *Migration Information Source*, julio de 2002, <[migrationinformation.org](http://migrationinformation.org)>, fecha de consulta: 18 de junio de 2003.

<sup>21</sup> En Estados Unidos está congelada la posibilidad de discutir en el Congreso un acuerdo migratorio, como lo plantea el gobierno mexicano desde el año 2001.

<sup>22</sup> En el caso de México, la fricción con Estados Unidos se debió fundamentalmente a que México no respaldó en el Consejo de Seguridad de la ONU a Estados Unidos. México consideró entre noviembre de 2002 y marzo de 2003 que el elemento fundamental para desmilitarizar Irak debía ser a través de la misión de inspectores de armas. Véase Miguel Marín, José Juan de Olloqui y Olga Pellicer, "México ante la guerra (mesa redonda)", *Este País*, no. 145, abril de 2003.

<sup>23</sup> Véase el texto de la conferencia de Reginald Stuart "Canadian Anti-Americanism: Before and After 9/11", Washington, D.C., The Woodrow Wilson Center, jueves 22 de mayo de 2003. En esta conferencia Stuart empleó el término *lite Anti-Americanism*.

<sup>24</sup> Jean Chrétien, "The Road to Baghdad Leads Through the U.N.", *Policy Options*, IRPP (Montreal: abril de 2003).

<sup>25</sup> La prueba de que Irak posee esas armas no ha sido presentada por la administración de Bush. Véase George Will, "The Bush Doctrine at Risk", *The Washington Post*, 22 de junio de 2003, p. 7 (B).

<sup>26</sup> México se retiró del TIAR el 7 de septiembre de 2001, ratificando el retiro un año después, y Canadá no ha firmado ese tratado. Véase Raúl Benítez Manaut, “Seguridad hemisférica: debates a inicios del siglo XXI”, *Creating Community*, no. 11, Washington, D.C., Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, abril de 2003.

<sup>27</sup> “Canada’s Actions against Terrorism since September 11<sup>th</sup>. Backgrounder”, en <[www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca)>.

<sup>28</sup> Gobierno de Estados Unidos, Gobierno de México, “Alianza para la Frontera México-Estados Unidos. Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera” (Monterrey, México, 22 de marzo de 2002); y U.S. Government, Canada’s Government, “Summary of Smart Border Action Plan Status”, diciembre de 2001.

<sup>29</sup> “Statement of General Ralph Eberhart, USAF Commander in Chief North American Aerospace Defense Command and United States Northern Command, before the House Armed Service Committee”, U.S. House of Representatives, 13 de marzo de 2003.

<sup>30</sup> “Canada-United States Defence Relations”, National Defence, Canada, BG-03.009, 8 de enero de 2003.

<sup>31</sup> <[www.northcom.mil](http://www.northcom.mil)>.

<sup>32</sup> Incluso ahora se está discutiendo la posibilidad de instalación de un nuevo sistema de misiles balísticos en Canadá. Véase “Canada and Ballistic Missile Defence”, Department of Foreign Affairs and International Trade, <[www.dfait-maeci.gc.ca/department/focus/bmd-en-asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/department/focus/bmd-en-asp)>.

## MÉXICO: DESAFÍO EXISTENCIAL EN SEGURIDAD. ENTRE EL NACIONALISMO, AMÉRICA DEL NORTE Y AMÉRICA LATINA

### SÍNTESIS

En este capítulo se analiza la “nueva” política exterior de México desde que el presidente Vicente Fox asumió el poder en el año 2000, sus consistencias e inconsistencias (la posición ante el TIAR y la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA) y la postura mexicana ante la llamada “seguridad de América del Norte” en construcción silenciosa. También se toma en cuenta el impacto del diferendo diplomático entre México y Estados Unidos entre enero y abril de 2003, producto de distintas concepciones sobre el rol del Consejo de Seguridad de la ONU ante el conflicto de Irak y, finalmente, se tienen presentes los cinco niveles de la política de seguridad de México: nacional, binacional, trinacional, hemisférico e internacional. En estos distintos niveles se dan desde grandes acuerdos de cooperación hasta diferentes posiciones que entran en conflicto. Esta parte se divide en los siguientes incisos:

1. El conflicto existencial en seguridad nacional en México: entre la Revolución mexicana y el siglo XXI. Los cinco niveles de la seguridad.
2. La política de seguridad, exterior y defensa de México. Bases y planteamientos para el siglo XXI.
3. México ante la crisis de Irak.
4. México, América del Norte y la seguridad hemisférica: aislamiento o cooperación.
5. Reflexión final.

*El conflicto existencial en seguridad nacional en México:  
entre la Revolución mexicana y el siglo XXI.  
Los cinco niveles de la seguridad*

Lo que se entendió por seguridad nacional en México durante el régimen de la Revolución (1917-2000) se concentró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político, por ello, la seguridad nacional fue básicamente un asunto de seguridad interna. Cuando este régimen comenzó su proceso de deterioro, dos factores, uno interno y otro externo, cambiaron los parámetros para definir la seguridad nacional del país.<sup>1</sup> El elemento interno fue el proceso de transición a la democracia, el externo fue el proceso de globalización, acelerado con la caída del régimen soviético y el triunfo de la democracia liberal y su variable subregional, la integración de los países en bloques, principalmente económico-comerciales. México participó en la configuración de “América del Norte” a través del TLCAN. Por ello,

en la transición hacia la democracia mexicana en los años noventa, se reformularon los elementos que definieron las políticas de seguridad de México. Así, los cinco niveles de la seguridad de México son:

1. La seguridad interna, que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho (parámetro nuevo, consolidado con el cambio de gobierno en el año 2000). Entre los problemas principales de seguridad nacional de México están la crisis de seguridad pública, la incapacidad de las instituciones del gobierno para hacer efectivo el imperio de la ley, el narcotráfico —también con importantes repercusiones externas— y problemas de gobernabilidad no resueltos, como la crisis de Chiapas.
2. La seguridad en la esfera propiamente nacional, donde variables externas a la gobernabilidad (económicas y sociales, así como de impartición de justicia y la estructura de defensa del país) se vuelven los factores determinantes. El discurso de seguridad nacional de México incorpora desde inicios de los años ochenta la pobreza y las carencias estructurales de la economía como variables de inseguridad.
3. La llamada seguridad perimetral-geopolítica derivada del TLCAN, establecida como un parámetro inevitable desde 1994. A ésta se le denomina seguridad trinacional. La seguridad del TLCAN es un elemento implícito que vincula el comercio con la seguridad. Después del 11 de septiembre de 2001 este nivel se vuelve estratégico, aunque todavía se encuentra en una fase embrionaria de construcción.
4. La seguridad hemisférica, que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio. Este debate se desarrolla principalmente en el seno de la OEA. México se retiró del TIAR el 7 de septiembre de 2001 y ratificó su posición el 6 de septiembre del 2002. Es preciso tener en cuenta que el discurso oficial mexicano de política exterior no tiene como prioridad los compromisos de seguridad en el hemisferio. Ante la seguridad hemisférica, el gobierno de México pone énfasis en el concepto “multidimensional” de la seguridad, derivado de la doctrina de seguridad interior.
5. La seguridad internacional, que ha abierto una gran discusión sobre si México tiene o no responsabilidades en el sistema global de seguridad. Su política hacia la ONU, principalmente en el Consejo de Seguridad,<sup>2</sup> pone en cuestión la vigencia o modificación de los instrumentos para defender sus intereses en el mundo. En la opinión pública y política mexicana hay dos posiciones: los aislacionistas, cuya postura es diseñar las políticas de acuerdo con los principios constitucionales de política exterior,<sup>3</sup> y los globalistas, que ponen énfasis en coordinar la orien-



tación de México con base en los equilibrios entre las distintas potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y en una participación más activa en la solución a diversos conflictos internacionales.

Esta “geopolítica de la seguridad” de México, definida en los cinco niveles mencionados, ha generado una “confusión conceptual” en el Estado y las fuerzas políticas, principalmente en el seno de los tres partidos políticos principales: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el PAN hay más proclividad a promover la cooperación y el acercamiento con Estados Unidos. En el PRI y PRD se mantiene una ideología nacionalista, aunque hay sectores “pragmáticos” en ambos partidos que coinciden en que la inserción de México al proceso de la globalización se debe dar realizando cambios en las políticas tradicionales de la Revolución mexicana. En el diseño de la política exterior es donde se observa la contradicción existencial: continuar con los llamados “principios”: no intervención, soberanía absoluta del Estado y resolución pacífica de las controversias, *versus* quienes de forma pragmática están de acuerdo en cambiar la forma de participación de México en el mundo, tanto en asuntos económicos (comercio, principalmente) como en diplomacia y seguridad. En el proceso de toma de decisiones del gobierno federal mexicano, según la Constitución de 1917, el presidente es quien define la política exterior; sin embargo, es creciente el peso del Poder Legislativo, la opinión pública y la academia, producto de la democratización del país.

*La política de seguridad, exterior y defensa de México.  
Bases y planteamientos para el siglo XXI*

México es un país que no tiene una geopolítica global ni formó parte de alianzas estratégicas durante el largo gobierno del PRI (1929-2000). Su política de seguridad nacional y defensa fue (y sigue siendo, pues en el gobierno de Fox no han cambiado las bases constitucionales) aislacionista, nacionalista y defensiva. Durante la guerra fría, México se mantuvo al margen de la política estadounidense de contención del comunismo, principalmente por disentir de su política hemisférica en este sentido, debido a que México percibió dicha política como violatoria de los principios de convivencia internacional. Para ello, México desarrolló sus principios de política exterior de no intervención, sostuvo que el derecho internacional debía ser superior en jerarquía sobre las soluciones militares y dio vigencia a la doctrina Carranza de respeto a la soberanía de los Estados. México dio prioridad al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU y en menor medida la OEA; por lo anterior, México en muchos momentos estuvo aislado de los

“consensos hemisféricos”.<sup>4</sup> Todo lo anterior se dio a pesar de que, a nivel de su seguridad interna, el gobierno implementó su propia política de control de los grupos de izquierda que en ocasiones fue similar a la de otros países, por ejemplo, violando derechos humanos.<sup>5</sup>

Con el fin de la guerra fría, por la generalización de los procesos de democratización en el continente y la solución pacífica a los conflictos en Centroamérica desde inicios de los noventa, se transformaron los conceptos de seguridad nacional, política exterior y defensa de casi todos los países del hemisferio —con la excepción de Cuba—. La geopolítica basada en la confrontación ideológica dejó de ser relevante y emergieron preocupaciones no tradicionales de seguridad nacional, como la migración, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Para enfrentar estos nuevos desafíos apareció una nueva regionalización y se actualizaron e implementaron convenios de seguridad, tanto bilaterales (en el nivel de inteligencia y aplicación de la ley) como multilaterales (en el seno de la OEA). Esta actualización de la seguridad se tuvo que implementar debido a que los convenios de seguridad de la guerra fría no son aptos para contener las nuevas amenazas. En otras palabras, la democracia en lo político y el libre comercio como tendencia macroeconómica modifica el ambiente de seguridad en el hemisferio, a pesar de las debilidades de los sistemas políticos democráticos observadas en muchos países. México sigue la tendencia latinoamericana de aceptar el libre comercio, acompañando este proceso de la democratización del sistema político, pero no ha actualizado su política exterior y defensa en la misma dirección de otros países latinoamericanos.

Por razones históricas y doctrinarias, México no tiene política exterior militar. Las fuerzas armadas se subordinan a la doctrina de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por lo que la política exterior se impone a los mandos castrenses. Es lo que se puede denominar una subordinación de los militares al presidente y a la elite diplomática tradicional. El problema es que a inicios del siglo XXI muy pocos países en el mundo ostentan principios como los mexicanos. Es una clásica fricción entre idealistas-normativistas *versus* realistas, dirían los teóricos de las relaciones internacionales. Por ello, México posee una doctrina de *defensa defensiva*, que no es compatible con las tendencias hemisféricas y globales ni con las nuevas necesidades de defensa del país. El aspecto positivo de esta doctrina es que México no tiene enemigos externos a inicios del siglo XXI. Goza de excelentes relaciones con sus vecinos. Con Guatemala se han superado las graves tensiones que se tuvieron en los años ochenta del siglo XX y con Estados Unidos las diferencias y conflictos no afectan la seguridad. Incluso con Cuba, aunque se registró un grave conflicto diplomático con el gobierno de Fidel Castro en el año 2002, su otrora poderoso ejército y fuerza aérea no se considera amenaza, ni las fricciones han llegado a verse como un problema de seguridad.<sup>6</sup> Con Belice tampoco hay fricción en esta materia.

El sacrificio de misiones externas significó dirigir las misiones de los militares al interior. México es un país pacifista en el mundo, pero fue militarista hacia adentro hasta 1946. Los militares están sobrecargados de misiones, en gran parte por la debilidad de las estructuras civiles del Estado, principalmente las policiacas. La parte más reconocida de las misiones militares mexicanas es el Plan DN-III-E; son eficaces rescatistas de la población civil ante catástrofes naturales de gran magnitud como terremotos y huracanes. Ésta es la única misión militar que se ha “exportado” con mucho éxito a Centroamérica, Colombia, Venezuela y otros países del subcontinente.<sup>7</sup>

Con Vicente Fox las fuerzas armadas también elevan su influencia dirigiendo la Procuraduría General de la República (PGR). Esto ¿es bueno o malo para el país y la naciente democracia? En otras palabras, los militares, se quiera o no, a inicios del siglo XXI siguen siendo vitales para el funcionamiento del Estado mexicano. Incluso una responsabilidad originalmente policiaca, la guerra al narcotráfico, es desempeñada por los militares mexicanos con eficacia, en parte a solicitud —y presión— de Estados Unidos desde los años ochenta, y también por la ineficacia, falta de profesionalismo y corrupción de los civiles que se encargaron de esa función en la PGR. Otros conflictos internos no resueltos, como el chiapaneco, proyecta con las fuerzas armadas el poder de la disuasión. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) aceptó el cese al fuego con el gobierno en 1994, inmediatamente después del alzamiento, porque enfrentar al ejército hubiera sido suicida, y no sólo militarmente, sino también en el nivel político. En Chiapas el ejército realizó una contrainsurgencia moderna, muy distinta a la implementada en el estado de Guerrero en los años setenta. En Chiapas el ejército tuvo que lidiar con una ciberguerra, organizaciones no gubernamentales, prensa nacional y extranjera y cuidar mucho los derechos humanos. Fue una contrainsurgencia muy distinta, moderna, básicamente disuasiva. Las fuerzas armadas mostraron su evolución profesional ante este conflicto que, sin resolverse en el nivel político, se encuentra en una etapa de estancamiento para su solución pacífica.<sup>8</sup>

Durante la guerra fría no hubo respeto a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado, pero nadie lo exigió. Ni en los ejércitos de los países más democráticos se respetaron los derechos humanos cuando estuvieron en guerra. La frialdad de la guerra contra el comunismo y del comunismo contra el capitalismo congeló la Declaración Universal de los Derechos Humanos firmada en Ginebra en 1948. México no fue la excepción, aunque fueron pocos los “desaparecidos” (aproximadamente 500), y no sucedieron catástrofes de lesa humanidad como en Argentina o Guatemala. Eso en parte se debió a la lealtad y doctrina militar y también porque el sistema político y los cuerpos de seguridad pudieron contener eficazmente a los opositores al régimen. Sólo hasta inicios de los noventa el tema de los derechos humanos se comenzó a impartir

en las academias militares mexicanas; hoy ya es una obligación en todos los niveles de estudio en los institutos de educación militar y en la práctica de las operaciones militares. Sin embargo, para cierto tipo de guerras internas que libran los militares al salir de las aulas en muchas ocasiones se hace caso omiso de los derechos humanos, por ejemplo contra el narcotráfico, y hay un gran peligro de que no se respeten estos derechos o las garantías individuales en el combate al terrorismo.

México está aprobando el examen que lo conduce a graduarse como una nación que se inserta con éxito al nuevo orden global. Sin embargo, la otra cara de la moneda, la globalización negativa, se sostiene en la continua polaridad social, la fragilidad de muchas reformas implementadas en los últimos veinte años y la parálisis de la reforma del Estado prometida pero no realizada por Vicente Fox. En relación con las estructuras de seguridad nacional y defensa, se mantienen sin cambio sustantivo las instituciones y la legislación escrita en el contexto de la Revolución mexicana y la guerra fría, cuando el Estado era autoritario y unipartidista y el país estaba aislado. Aquí aparece el primer dilema para la seguridad y defensa de México: la Constitución de 1917 y sus leyes ¿son aptas para dar la cara con éxito a los desafíos del siglo XXI en materia de seguridad y defensa?

Vicente Fox intentó hacer un esfuerzo de coordinación del proceso de toma de decisiones en seguridad nacional y defensa mediante la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional y el Gabinete de Orden y Respeto a inicios de su gobierno, desde diciembre del año 2000. Por muchas razones, entre ellas la falta de armonía con los cambios legales que se requerían, el esfuerzo se detuvo a fines de 2001. Una de las características del viejo proceso de toma de decisiones en seguridad y defensa es la falta de coordinación entre agencias, secretarías de Estado y cuerpos de seguridad. Ésta es una de las herencias del antiguo régimen que permanecen sin modificación. Esta estructura favorece al presidente en cuanto al poder decisivo y “coordinador” que le otorga la Constitución y las leyes, pero no favorece la democracia. Es funcional con la gobernabilidad, pero no con un Estado democrático. Mantener la estabilidad política y la gobernabilidad, básica en el corto plazo, puede lograrse a costa de la implementación de reformas en el sistema de seguridad y defensa para el largo plazo. ¿Cómo hacer las reformas y que éstas a su vez otorguen estabilidad? Este dilema es clave para la redefinición de las relaciones cívico-militares en el nuevo contexto democrático.

### *México ante la crisis de Irak*

En el seno del Consejo de Seguridad de la ONU se libró un diferendo diplomático entre septiembre del año 2002 y abril de 2003 sobre los medios para asegurar la estabilidad de las relaciones internacionales.

les:<sup>9</sup> la presión diplomática *vis-à-vis* la amenaza del empleo de la fuerza. El dilema es la intervención militar como recurso, por la ineficiencia de la diplomacia para ejercer presión hacia aquellos países o dirigentes que amenazan al sistema internacional y no cumplen las resoluciones del Consejo de Seguridad, como Saddam Hussein. Por la tenacidad con que el presidente George W. Bush insistió en desarmar por la vía militar el arsenal iraquí y derrocar a Saddam Hussein desde inicios de 2002, después de las batallas de Afganistán y el derrocamiento del gobierno talibán, Irak se convirtió en la prueba de fuego más importante para la estabilidad y gobernabilidad del sistema internacional.<sup>10</sup>

México vive el dilema de ser actor o solamente un país pasivo en materia de seguridad internacional. Este dilema fue clave entre enero del año 2002 y diciembre del 2003 por ser miembro temporal del Consejo de Seguridad. Es una delicada posición que determina los márgenes de respaldo y apoyo o, en su caso, autonomía ante Estados Unidos, a pesar de la vecindad y los estrechos vínculos económicos, comerciales (más de doscientos mil millones de dólares anuales de intercambios comerciales) y sociales (entre cinco y diez millones de mexicanos viviendo en el país vecino como legales o ilegales). La gran pregunta estratégica de México es ¿el libre comercio y la creciente interdependencia con Estados Unidos deben conducir a posiciones comunes en seguridad y defensa, o no?

Canadá es buen referente para México. Se puede ser socio y vecino, aliado estratégico, comprometer fuerzas militares de forma conjunta, tener acuerdos binacionales muy exitosos de seguridad como el acuerdo NORAD de defensa de América del Norte y participación conjunta en la OTAN, y sin embargo tener opinión diferente en ciertos casos. En el siglo XX, frente a la crisis de Centroamérica en los ochenta y ante Cuba, frecuentemente hubo posiciones diplomáticas divergentes que no deterioraron las estrechas relaciones entre Canadá y Estados Unidos. México se comportó de igual manera en aquellos años, la disidencia ante Centroamérica y Cuba no fueron obstáculo para que se firmara el TLCAN en 1993, se ratificara en el Senado estadounidense y entrara en vigor en 1994.

En la ONU, tomando en cuenta que se necesitan nueve votos y ningún veto para aprobar una resolución, la tendencia a no respaldar a Estados Unidos se expresó finalmente en que este país no llevó el caso a la votación final.<sup>11</sup> En el caso de México se decidió, principalmente por razones de política interna,<sup>12</sup> seguir los postulados de Francia, China y Rusia en el Consejo de Seguridad, mostrando una autonomía de la posición de Estados Unidos. Hacia el futuro, ¿qué puede hacer México ante estos escenarios de crisis? Los países miembros del Consejo de Seguridad establecieron su posición ante Irak en un delicado equilibrio entre la proyección de principios e intereses; los costos y los beneficios (diplomáticos, políticos y económicos), su posición geopolítica, como es el caso de Siria, representante de los

países árabes y quizás el país con mayores desafíos al emitir su voto; o Pakistán, por el sentimiento pro islámico crecientemente radicalizado. En el caso mexicano se abrió un dilema entre comercio y seguridad-defensa, y probablemente muestre una abierta contradicción entre política económica (pro TLCAN) y política exterior en el futuro próximo.

La ocupación militar de Irak a partir del 19 de marzo de 2003 se volvió un asunto de política interna en México. El sector que abiertamente expresó respaldo a Estados Unidos, solicitando al gobierno de Vicente Fox que apoyara la acción militar, fue la comunidad empresarial. Sin embargo, la mayor parte de la elite política exigió al presidente el seguimiento de los principios de política exterior, pero en dirección a oponerse a Estados Unidos.<sup>13</sup> Fox podría haberlo apoyado si hubiera empleado el último principio constitucional como argumento: la lucha por la paz y la seguridad internacionales. El gobierno de Hussein amenazó la paz y la seguridad internacional mediante el empleo de armas químicas y biológicas contra el pueblo kurdo y en la guerra con Irán; atacó a este país, invadió Kuwait y no cumplió con las resoluciones de la ONU, comenzando por la 687 de 1991, donde se debía sujetar al régimen de las inspecciones, y expulsó a la UNMOVIC en 1998, fecha desde la cual, se supone, reinició el proceso de fabricación de armas de destrucción masiva.<sup>14</sup> Por ello, Irak sí fue una amenaza al sistema internacional de seguridad y contenerlo podría haberse considerado entre las acciones de la diplomacia mexicana desde principios de los años noventa. Además, un elemento en contra de la política mexicana de proyectar sólo principios (o invocar sólo medios diplomáticos) es que la diplomacia sin la presión militar ha mostrado su ineficacia en la mayoría de los conflictos desatados desde el fin de la guerra fría. En todas las crisis internacionales la sola presión diplomática no logró convencer a ningún dictador militarista de replegarse cuando emprendió acciones militares (el caso más claro fue el de Milosevic en Yugoslavia), siendo la presión militar el ingrediente que da eficacia a la disuasión, por parte de las superpotencias.

Otro factor que podría haber citado el gobierno de Fox es que Hussein nunca fue un gobernante democráticamente electo, por lo que el principio de autodeterminación de los pueblos no era vigente en Irak (tampoco en muchos otros países). Sin embargo, el debate no se dio en este nivel. El dilema estratégico mexicano está trascendiendo la crisis de Irak.

En el Consejo de Seguridad de la ONU la posición que México jugó fue decisiva. Había sólo dos opciones: por un lado, si México iba a seguir siendo un país aislado, que no enfrenta los grandes debates estratégicos mundiales dada su interpretación aislacionista y nacionalista de los "principios" o, por el otro, el inicio de una política más activa en los foros multinacionales como la ONU y la OEA. Hay incluso quienes afirman en la opinión pública, la academia, los partidos

políticos y el Congreso que fue un gran error ingresar al Consejo de Seguridad de la ONU, pues esto puso al gobierno en un terreno de enfrentamiento con Estados Unidos que no debería tener.<sup>15</sup> En el pasado, ante los grandes conflictos internacionales, México había dado su apoyo a los tres países latinoamericanos que participaron más activamente en el Consejo de Seguridad: Brasil, Argentina y Colombia. Por ello, el debate estratégico de México se ubica en la siguiente pregunta: ¿se debe regresar a las actitudes pasivas del siglo XX o comenzar a jugar en el sistema de seguridad internacional?

El primer factor a tener presente es la relación con Estados Unidos: a veces se ha coincidido con él y en otras ocasiones hay diferencias. Esto es normal entre países que tienen una relación compleja y muy estrecha. La disidencia es posible porque en realidad existe una “igualdad jurídica entre los Estados” y porque en realidad cada país tiene distintas prioridades de seguridad. Las razones para no votar a favor de Estados Unidos se pueden dar en el manejo del “espacio de independencia” dentro del esquema del TLCAN, como lo hace Canadá. La negociación de problemas bilaterales considerados de seguridad como la migración, la cooperación en materia de justicia, la guerra contra el narcotráfico o los asuntos fronterizos se da sin estar condicionada a diferencias en foros como el de la ONU y la OEA. Además, hay una nueva condicionante en la política exterior mexicana: la opinión pública (medida en las encuestas) y la opinión política (las posiciones de las elites nacionalistas, muy arraigadas en el Congreso y la prensa), que están en contra de la ocupación militar de Estados Unidos en Irak. En igual caso se ubican las posturas respecto a la seguridad hemisférica.

Dos eran los elementos que favorecían votar con Estados Unidos en marzo de 2003: en primer término, hacer coherente la diplomacia con el comercio, o sea, anteponer los intereses a los principios, y en segundo lugar, tener un acercamiento con el Congreso de Estados Unidos, como medida para facilitar las demandas nacionales que deben ser negociadas en ese foro, como la lucha por los acuerdos a favor de la documentación de los migrantes; la posible renegociación de algunos capítulos del TLCAN con posibilidad de que México negocie en condiciones más favorables. Otro factor estratégico está en el nivel ideológico: poder superar el nacionalismo mexicano y que su referente no sea la postura antiestadunidense.

En relación con la guerra contra el terrorismo, desde septiembre de 2001 Estados Unidos otorga gran prioridad a su seguridad territorial (*homeland security*) y está dependiendo mucho de la colaboración que ofrecen sus dos vecinos, que se da de forma cotidiana para proteger las fronteras. Por ello, el vínculo estratégico no se puede deteriorar. México es estratégico y en ese nivel se da la verdadera colaboración de este país, tanto para contribuir a la seguridad de Estados Unidos como a la propia. Esta colaboración se da a niveles de cooperación policiaca, de inteligencia, migratoria y en menor nivel en defensa.

*México, América del Norte y la seguridad hemisférica:  
aislamiento o cooperación*

A diferencia de la era de la guerra fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. De igual manera, estas amenazas crecen por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para enfrentarlas, además de que se necesita revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, pues muchos de ellos son inadecuados para hacerles frente con eficacia. Ello lleva a sostener que los acuerdos comerciales pueden necesitar de compromisos en el nivel político y de seguridad para enfrentar las nuevas amenazas. Esto es claro en América del Sur como tendencia, principalmente como un impulso de la política exterior de Brasil.<sup>16</sup> En América del Norte, el TLCAN no ha sido el referente de los gobiernos como plataforma para lograr acuerdos supracomerciales. Además, el TLCAN, de forma deliberada, no incluyó una estructura institucional para su administración. En los países firmantes del TLCAN la percepción de amenazas es diferente. En México se define a las amenazas principalmente como internas, y en Canadá y Estados Unidos como externas. Sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se reconoce la vulnerabilidad de las fronteras de los tres países.<sup>17</sup> Este cambio en la autopercepción de seguridad de Estados Unidos, de una nación invulnerable (esquema vigente durante la guerra fría), a la vulnerabilidad producto de las nuevas amenazas, provoca la gran revolución doctrinaria e institucional que da pie a la nueva doctrina de defensa del territorio y la patria:

La naturaleza cambiante de las amenazas que enfrenta Estados Unidos requiere una nueva estructura gubernamental para proteger al país y la población de enemigos invisibles que pueden golpear con una amplia variedad de armas. Hoy, ninguna agencia particular del gobierno, por sí misma, tiene como misión principal proteger el territorio de la patria. De hecho, las responsabilidades de protección están dispersas entre más de cien diferentes agencias gubernamentales. Estados Unidos necesita una estructura unificada de protección de la patria que pueda proveer protección contra todas las amenazas, y que sea lo suficientemente flexible para ayudar a encontrar las amenazas del futuro.<sup>18</sup>

Entre los elementos prioritarios de la nueva estrategia de Estados Unidos está el control informático de la población extranjera, lo que afecta a la población latinoamericana legal e ilegal. En este sentido, se da una falta de compatibilidad entre apertura de fronteras (propio del incremento de los flujos económicos) y la seguridad. Además, el hipotético efecto esperado de que el aumento del comercio disminuiría la expulsión de población, no se observa entre México y Estados Unidos. La migración de mexicanos a Estados Unidos se debe a la debilidad de la economía mexicana, incapaz de generar empleos,



factor de origen socioeconómico en México, que en muchos sectores de Estados Unidos se percibe como asunto de seguridad.<sup>19</sup>

Por otra parte, el narcotráfico es un complejo fenómeno donde, en el nivel de tránsito, la amenaza proviene del sur —Colombia y los países andinos—, pero el consumo-demanda y el lavado de dinero se dan principalmente en Estados Unidos. En el caso del terrorismo, en algunos países de América Latina hay grupos que tienen capacidad para realizar actividades terroristas, principalmente las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 la amenaza terrorista, sobre todo la que viene del Medio Oriente, crece en complejidad, se vuelve de dimensiones globales y centra su acción en el ataque a objetivos en Estados Unidos. El posible uso del territorio mexicano para ingresar a Estados Unidos por la “porosidad de la frontera”, o que estadounidenses en México sean blanco de atentados, es por el momento el factor de amenaza del terrorismo internacional en México.<sup>20</sup>

Por lo anterior, la coincidencia en seguridad es muy estrecha en la relación bilateral. Desde el 11 de septiembre de 2001, el gobierno de México ha aplicado gran cantidad de medidas de seguridad que ayudaron a que Estados Unidos tuviera una frontera sur segura, principalmente a evitar que un posible comando terrorista pudiera ingresar a través de México. De igual manera, las medidas de protección de la infraestructura estratégica, como plataformas petroleras y de energía eléctrica, el control de aeropuertos, y el reconocimiento mexicano de la vulnerabilidad de las fronteras y el atraso tecnológico en ellas son elementos que estrechan la relación de seguridad entre los dos países y la necesidad de la cooperación. En este sentido el fortalecimiento de la geoseguridad de Estados Unidos tiene un importante sostén en México.<sup>21</sup>

Durante los gobiernos de Fox y Bush, tres momentos han marcado la cooperación: la visita del presidente Bush a Guanajuato en febrero de 2001; la visita del presidente Fox a Washington a inicios de septiembre de 2001, días antes de los atentados terroristas; y los convenios firmados en marzo de 2002 en Monterrey centrados en la seguridad de las fronteras (Acuerdo de Fronteras Inteligentes). Los acuerdos de Monterrey tienen el propósito de que haya una frontera común “eficiente y segura”. Para ello, se incluyen compromisos de intercambio de información de personas, de transportes de mercancía, de embarcaciones y protección de la infraestructura de la frontera. Por ejemplo, en el mes de octubre de 2002 llegaron a México los agentes del FBI para dar capacitación en el aeropuerto internacional de la ciudad de México. Otro asunto de seguridad que ha involucrado cada vez más a los dos gobiernos es el de la cooperación para mejorar la eficacia de los cuerpos policíacos y el sistema de impartición de justicia en México. El respaldo para entrenamiento, profesionalización y capacitación incluye a gran cantidad de agencias de los sistemas de impartición de justicia, policíacos y de inteligencia de Estados Unidos y México.

Otra dimensión de la seguridad entre México y Estados Unidos tiene que ver con la vigencia del TLCAN en muchos de sus capítulos. Aunque el tratado se restringe a lo comercial, de forma indirecta impacta la seguridad, tanto por las desigualdades evidentes que pueden afectar gravemente a México (como el asunto agrícola), como los temas de energía (petróleo y electricidad) y los de medio ambiente (principalmente en la frontera). Hay gran cantidad de compromisos firmados en estas materias. En particular, México, además de ser país fronterizo, ante la grave inestabilidad internacional, también es un país petrolero y uno de los principales abastecedores de Estados Unidos. El tema de la reforma a las leyes mexicanas de inversión en el sector energético se considera de alta prioridad para ambos gobiernos y se vuelve decisivo ante las dificultades para lograr la estabilización de Irak.

En materia de seguridad hemisférica, el periodo de guerra fría aisló a México de Estados Unidos y los países latinoamericanos. México otorgó poca importancia a la OEA como foro de debate entre 1948 y 1990. En los noventa inició una revaloración de la OEA en la política exterior mexicana y se promovió la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1995.<sup>22</sup> Sin embargo, hay notables diferencias sobre la vigencia del TIAR entre México y la mayoría de los países del hemisferio. También está pendiente el futuro de la relación militar hemisférica (el debate sobre la JID), la posibilidad de estrechar la cooperación militar con países fronterizos como Estados Unidos y Guatemala, y seguir con el ejemplo de otras naciones respecto a la implementación de medidas de confianza mutua, realización conjunta de maniobras y ejercicios militares, estrechar y ampliar los convenios de cooperación educativa, modernizar la adquisición de equipo militar, etcétera.

Uno de los elementos que están en proceso de negociación es la definición del concepto de “seguridad hemisférica”. La postura de México se acerca más a una definición “integral” y “multidimensional”, reconociendo diferencias subregionales.<sup>23</sup> Las tendencias entre los países de América del Sur, Centroamérica, Caribe, Estados Unidos y Canadá claramente se dan a favor de estrechar la cooperación.<sup>24</sup> La postura mexicana es mantener cautela ante dicha cooperación. Sin embargo, esto puede llevar a un aislamiento en el seno de foros multinacionales como el de la OEA, que está vinculado a otras áreas fundamentales de la política de seguridad, por ejemplo, para enfrentar el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero, el crimen organizado, etcétera.

### *Reflexión final*

Aunque prevalecen diferencias en materia de seguridad hemisférica e internacional entre México y Estados Unidos, la intensidad de la cooperación en seguridad no se detiene en lo que respecta al nivel binacional; por ello, en materia de seguridad, se debe distinguir en

qué nivel de la seguridad y qué relación guarda dicha cooperación con las políticas internas en ambos países.<sup>25</sup> Las nuevas condiciones geopolíticas y de (in)seguridad internacional ponen en un conflicto existencial al gobierno mexicano en materia de seguridad. Se tiene en fricción permanente los siguientes elementos:

- aislacionismo nacionalista *versus* internacionalización
- política interna *vis-à-vis* política externa (ecuación costo-beneficio suma-cero)
- principios *ante* intereses (política exterior frente a comercio)
- seguridad internacional clásica *versus* seguridad de los migrantes
- intereses económicos *vis-à-vis* intereses políticos
- defensa *frente a* política exterior.

Finalmente, la pregunta queda abierta: la seguridad nacional de México ¿seguirá respondiendo a parámetros internos? o, por vez primera, ¿los elementos externos y geopolíticos tendrán influencia determinante? Si siguen predominando los factores internos, la seguridad de México en el siglo XXI pondrá en tensión las políticas exteriores con las de defensa, pues las nuevas amenazas requieren cooperación en el ámbito militar (aun sólo en el diseño preventivo de contención). Los principios y doctrinas de defensa y política exterior vigentes en México se rigen con los parámetros clásicos de soberanía absoluta del Estado, y están impregnados de una ideología nacionalista que claramente no se acopla a la realidad de las interacciones entre los países en el nuevo contexto internacional de regionalización y globalización. Por lo anterior, para tener una política cooperativa en materia de seguridad hemisférica y seguridad internacional, se debe reflexionar muy profundamente si las bases políticas y doctrinarias, propias para la realidad geopolítica y ubicación de México en el siglo XX, siguen siendo adecuadas para enfrentar los desafíos del siglo XXI o si, por el contrario, habría que cambiar o actualizar dichas bases tanto en el nivel doctrinario y constitucional, como en el político.

## NOTAS

<sup>1</sup> Raúl Benítez Manaut, “Memorándum de seguridad nacional ante el siglo XXI”, *Este País*, no. 118, enero de 2001, 30-34.

<sup>2</sup> México fue miembro temporal del Consejo de Seguridad de la ONU entre enero de 2002 y diciembre de 2003.

<sup>3</sup> Esto lo analizo con detalle en “La Revolución mexicana y la seguridad internacional”, en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Alvarez, eds., *El Siglo de la Revolución Mexicana*, tomo II (México: INEHRM, 2000).

<sup>4</sup> Raúl Benítez-Manaut, “Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in Mexico, 1821-1989”, en Hal Klepak, ed., *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security* (Carleton: Carleton University Press, 1996), 57-90.

<sup>5</sup> Jorge Luis Sierra, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México* (México: Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 2003).

<sup>6</sup> En la política hacia Cuba es donde sí se observa un cambio radical de la política exterior mexicana. En el gobierno de Vicente Fox se han dado fricciones entre los dos gobiernos porque México considera a los opositores internos al régimen de Castro como “actores” reconocidos en el nivel político, a diferencia de la política vigente entre 1959 y 2000.

<sup>7</sup> Esta cooperación militar se realiza fuera de los acuerdos hemisféricos de cooperación; la modalidad es binacional.

<sup>8</sup> Cynthia Arnson, Raúl Benítez Manaut y Andrew Selee, eds., *Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz* (México: CISAN-UNAM, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003).

<sup>9</sup> Dos fueron los momentos decisivos: la aprobación de la resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002 y la aprobación (o no) de una resolución que respaldara la acción militar de Estados Unidos, entre enero y marzo de 2003.

<sup>10</sup> En su “State of the Union” de enero de 2002, Bush identificó a Hussein como el líder del “eje del mal”, donde incluyó a Irán y Corea del Norte. Véase Francis Fukuyama, “Occidente puede estar resquebrajándose: Norteamérica contra el resto”, *El Mercurio* (Santiago de Chile), 8 de septiembre de 2002.

<sup>11</sup> La propuesta tendría que haberse presentado el 17 de marzo de 2003 al Consejo de Seguridad. Los ataques iniciaron el 19 de marzo.

<sup>12</sup> El presidente Fox enfrentó una crisis de legitimidad con la opinión pública y los dos partidos de oposición todo el primer semestre de 2003; la búsqueda de recuperación de respaldo político se ubicó en una fórmula “nacionalista”. Este recurso ha sido empleado en muchas ocasiones por otros presidentes.

<sup>13</sup> Artículo 89, fracción X de la Constitución. Esta disposición constitucional es antidemocrática en lo que respecta al proceso de toma de decisiones. Los principios señalan que la diplomacia se debe basar en “la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

<sup>14</sup> Aunque el gobierno de Estados Unidos no ha podido demostrar la posesión de estas armas.

<sup>15</sup> Lo mismo sucedió con la opinión pública chilena ante las decisiones del presidente Ricardo Lagos, el otro miembro latinoamericano temporal del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>16</sup> Clovis Brigagao y Domicio Proenca Jr., *Concertação Múltipla. Inserção Internacional de Segurança do Brasil* (Río de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002).

<sup>17</sup> El concepto de “frontera” incluye fronteras terrestres, navales, aeropuertos, políticas migratorias e incluso el concepto de fronteras “porosas”.

<sup>18</sup> Presidente George Bush, *The Department of Homeland Security*, Washington, D.C., White House, junio de 2002, 2.

<sup>19</sup> Véase Francisco Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, y Rodolfo Tuirán, “La migración mexicana a Estados Unidos: tendencias presentes y desafíos futuros”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, coords., *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación* (México: SRE-ITAM, 1908).

<sup>20</sup> Véase Raúl Benítez Manaut y Andrés Ávila Akerberg, “Terrorismo y globalización a principios del siglo XXI: dilemas para la seguridad internacional”, en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés, coords., *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre* (México: CISAN, UNAM, 2002), 203-244.

<sup>21</sup> La principal reforma administrativa en México se da en la modernización tecnológica del Instituto Nacional de Migración (INM) de la Secretaría de Gobernación.

<sup>22</sup> Ahora México da gran importancia a esta instancia en la OEA.

<sup>23</sup> En este aspecto México difiere notablemente de Estados Unidos, quien otorga prioridad a la lucha contra el terrorismo y la cooperación para su combate en el hemisferio.

<sup>24</sup> Los documentos oficiales de los gobiernos ante la OEA, presentados para la Reunión Especial de Seguridad Hemisférica son claros al respecto. Roger Noriega, “The Complex Challenges for the Americas in the 21<sup>st</sup> Century”, Interamerican Defense College, Washington, 25 de junio de 2003; “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (Canada)”, OAS, CP/CSH-558/03 add. 5, 7 de abril de 2003; OAS, “Preliminary Draft Structure of the Political Declaration to Be Adopted by the Special Conference on Security”, CP-CSH-551-03, Washington, 27 de febrero de 2003, 2; “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (presented by Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname and Trinidad and Tobago)”, CP-CHS-558-03, 4 de abril de 2003; “Declaration of Kingston on the Security of Small Island States”, 10 de enero de 2003, OEA/ser.K/XXIX, 15 de enero de 2003; “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (presented by Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)”, CP/CSH/558/03, 1 de abril de 2003; Pedro Villagra, Luis Bitencourt y Henry Medina Uribe, “Shaping the Regional Security Environment in Latin America: Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia” (Carlisle: North-South Center, U.S. Army War College, julio de 2003).

<sup>25</sup> Las diferencias de opinión en el Consejo de Seguridad de la ONU no han deteriorado la relación de cooperación binacional en seguridad fronteriza, contra el narcotráfico, policiaca y judicial.

OTROS TÍTULOS DE ESTA COLECCIÓN

EDIT ANTAL

*Debates sobre la guerra contra el terrorismo.  
Una perspectiva transatlántica*

•

ELAINE LEVINE

*Inserción laboral de migrantes mexicanos  
y latinos en Estados Unidos*

•

PAZ CONSUELO MÁRQUEZ-PADILLA

*México y Estados Unidos en el 2000.  
Dos elecciones paradigmáticas*

•

ROBERT GROSS

*Henry David Thoreau y la desobediencia civil*

•

LUIS ERNESTO DERBEZ BAUTISTA

*La perspectiva mexicana  
frente a la seguridad multidimensional*

•

HANS BLIX

*La reforma de las Naciones Unidas  
y las perspectivas futuras para el desarme*

•

LEONARDO CURZIO

*La seguridad México-Estados Unidos:  
una oportunidad para coincidir*

•

NATTIE GOLUBOV

*La educación superior en Estados Unidos:  
claves para una lectura*

*Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, de Raúl Benítez Manaut, se publicó en la ciudad de México el 18 de septiembre de 2013. La formación es de Ma. Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de Teresita Cortés Díaz y el Departamento de Ediciones del CISAN.