
Dimensión internacional

46. Seguridad, defensa y relaciones internacionales en México

Arturo Sotomayor²⁴²

La relación entre política de defensa y política internacional en México es compleja. Ésta no siempre ha existido y en ocasiones se le ha negado. En ello incide el hecho de que México no posee una tradición de pensamiento internacional propia. Lo cual ha permitido que sean las fuerzas armadas las que monopolizan y definan los límites y alcances del debate sobre defensa nacional.

La tradición dicta que los temas militares (incluyendo los de defensa) y aquellos vinculados con política internacional deben separarse. En la práctica esto implica que la política de defensa esta *de facto* desvinculada de la política exterior. De tal forma, existe una inercia a tratar los temas de seguridad internacional, a pesar de que cada vez es más evidente que la política exterior mexicana se está securitizando. La única memorable excepción a esta regla ha sido la postura de México en materia de desarme y no proliferación nuclear, cuando un tema estrictamente vinculado a la seguridad internacional fue tratado como un tema rigurosamente diplomático. En más de un sentido, la posición mexicana a favor del desarme nuclear intentó desmilitarizar el tema, convirtiéndolo de hecho en un tema legal y jurídico, sujeto de tratados y convenios internacionales.

Sin embargo, la excepción no viola la regla mexicana y ésta dicta que ambos temas (política militar y política internacional) son como el aceite y el agua; no se mezclan. De tal manera, en estas breves líneas deseo analizar las razones, tanto internas como externas, que explican la aparente disociación entre la defensa (y por antonomasia la política militar) y la política internacional en México. Para ello vale la pena resaltar que en condiciones de normalidad, todo Estado requiere el respaldo de una política militar si ha de poner en práctica una política exterior efectiva. Para especialistas en seguridad internacional como Robert J. Art y el Nóbel Thomas C. Schelling, la fuerza militar posee, al menos, tres usos internacionales: la defensa, la disuasión y el pavorreo.²⁴³

La defensa involucra la capacidad militar de repeler un ataque de un enemigo o minimizar su daño. No obstante, en México las fuerzas armadas, en especial el ejército, han sido utilizadas para una plétora de actividades, aunque la defensa no ha sido la misión primordial. En ello incide un factor geopolítico de peso. El país es demasiado pequeño para pelear una guerra contra su vecino del norte y demasiado grande para flanquear un conflicto con cualquiera de sus vecinos al sur. Ni Estados Unidos ni

²⁴² Naval Postgraduate School.

²⁴³ Ver Robert J. Art, "To What Ends Military Power," *International Security*, Vol. 4, Spring 1980; Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 1-34.

ningún país de Centroamérica representan para México una amenaza a su existencia o sobrevivencia. Bajo esas condiciones, el vínculo entre política militar e internacional se diluye sin la presencia de un enemigo exterior concreto y tangible.

Una suerte similar padece la capacidad de disuasión, cuya función consiste en prevenir a un enemigo de iniciar un ataque contra territorio nacional. La disuasión descansa en el supuesto de que la preponderancia militar permitirá que el enemigo considere sus opciones antes de iniciar cualquier acción contraria. Así pues, una amenaza en contra del enemigo es siempre más creíble cuando se acompaña del recurso militar. Sin embargo, la disuasión se disipa sin la presencia de un adversario potencial para la seguridad mexicana. Tradicionalmente, las mayores fuentes de amenaza en México han provenido de actores no estatales (como el narcotráfico) o de actores internos (guerrillas). Con excepción de la Segunda Guerra Mundial, México rara vez ha asumido roles de defensa y disuasión convencionales.

Eso no justifica la ausencia de una capacidad militar mínima, después de todo, siempre puede ser utilizada para pavorrear. Es decir, el uso de la fuerza militar puede engrandecer el prestigio de un país si se le da un cauce pacífico. Los países escandinavos y Canadá han dispuesto un número importante de contingentes para las operaciones de paz de Naciones Unidas. En el largo plazo, dicha política dispuesta a vincular explícitamente la política militar con la internacional ha rendido algunos beneficios diplomáticos. Sin embargo, México ha optado por un camino distinto y poco ortodoxo. Posee la capacidad militar para defender, disuadir y pavorrear; pero rara vez ha emprendido alguna de esas tareas.

Una razón de política interna que explica el recelo mexicano por evitar el vínculo entre lo militar y lo internacional recae en el precario e informal acuerdo cívico-militar negociado en la década de los cuarenta. El acuerdo concedió a los militares un grado de autonomía institucional a cambio de que se abstuvieran de intervenir en la política nacional. Este pacto otorgó a las fuerzas armadas una insularidad de los asuntos civiles y una relativa independencia que ninguna otra institución obtuvo. Gracias a ese acuerdo implícito entre políticos y uniformados se garantizó el control civil sobre las fuerzas armadas y se impidió que en México se reprodujeran las dictaduras militares que proliferaron en el resto de América Latina.²⁴⁴ Pero, al mismo tiempo se evitó una mayor integración de los imperativos de política exterior con las necesidades de defensa nacional. Durante todo el autoritarismo mexicano, el papel asignado a la institución militar consistió en ser garante del régimen, lo cual significó, las más de las veces, la orientación hacia tareas internas de control y de seguridad. Para el propio régimen resultaba complicado vincular al ejército con el ámbito exterior.

²⁴⁴ Para una discusión sobre el pacto cívico-militar en México puede consultarse Mónica Serrano, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27 (1995); y Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, Oxford University Press, New York, 1992.

La política mexicana hacia la región latinoamericana también ha alimentado un recelo hacia lo militar y lo internacional. Durante la mayor parte de la guerra fría existió de parte de los civiles una genuina preocupación por la debilidad democrática en América Latina. Con excepción de Costa Rica, Colombia y Venezuela, la mayor parte de los regímenes latinoamericanos padecieron del mismo síndrome: dictaduras y golpes militares. Para evitar ser presa del mismo contagio, las autoridades civiles mexicanas disminuyeron los contactos formales a nivel regional en materia de defensa. De tal forma, se despachaban exclusivamente civiles a las diversas reuniones interamericanas con la intención de evitar cualquier tipo de socialización entre militares mexicanos y sus contrapartes latinoamericanas. La medida resultó justificable para la época y fue prudente dadas las circunstancias, aunque en el fondo esa política también debilitó el lazo entre política de defensa y política internacional.

Cuando el resto de los países latinoamericanos se democratizaron, fortaleciendo el control civil sobre las fuerzas armadas, México quedó aislado y, en efecto, desvinculado de los debates sobre integración y defensa regional. El desfase se hizo patente en 2001, fecha en la cual México anunció unilateralmente su salida del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Con ello se convirtió, de hecho, en el único país de América Latina que no pertenece a ningún esquema defensivo regional. Si bien el TIAR sufre de atrofia, la salida mexicana debilitó la ya precaria relación que existe entre política de defensa y política internacional.

Finalmente, la política exterior mexicana comparte co-responsabilidad por el desatento con el que se han tratado los temas de seguridad internacional. La doctrina hacia el exterior descansa en una vieja y consolidada tradición fundamentada en el derecho internacional público. Es lógico y hasta natural que un país en desarrollo y vecino de una gran potencia militar opte por el camino del derecho internacional público para relacionarse con el mundo. A México le ha costado caro aceptar la idea de que el sistema internacional es anárquico y prefiere pensar que aún en la ausencia de un gobierno mundial existe un mínimo de gobernabilidad, basado en instituciones y normas que la mayoría de los países respetan la mayor parte del tiempo. Esa tradición jurídica tiene, igualmente, un legado importante en las figuras de notables y eminentes embajadores mexicanos que utilizaron el derecho internacional público para avanzar y proteger los intereses nacionales. Vienen a la memoria los nombres de Luis Padilla Nervo, Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa y Alfonso García Robles, por mencionar sólo algunos notables diplomáticos. La idea básica de esa tradición jurídica es que frente a los usos y abusos de la fuerza (militar), existen normas y principios que regulan las relaciones entre Estados. Así por ejemplo, se tiene el principio de no intervención en los asuntos internos o el de la autodeterminación de los pueblos. El uso y abuso de la fuerza militar tiene su límite ahí donde lo demarca el derecho internacional público. No obstante, la tradición ha caído en el abuso y el desuso, pues ignora las oportunidades

y acota la discusión sobre política internacional a un debate meramente jurídico. Si bien, los abogados y juristas se benefician de ese debate, se hace a costa de incluir conceptual y políticamente el instrumento militar como medio de política exterior.

En la actualidad, es evidente que el acuerdo tácito entre civiles y militares y la antigua política exterior legalista ya no son operantes en un país democrático. Al terminar el siglo xx, el cambio de régimen, la internacionalización de la vida política mexicana y las transformaciones internacionales exigen una modificación de tajo de esta situación. Un desafío central para la consolidación democrática de México consiste en desarrollar un papel limitado, pero constructivo y constitucional para el Estado en materia de seguridad, lo cual incluye modificar las misiones esencialmente internas que tienen las fuerzas armadas.

En condiciones de consolidación democrática, el aparato militar se justifica para garantizar la defensa externa y disuasiva del Estado, pero cuando no hay amenazas externas eminentes, entonces los militares deben apoyar la política exterior del país al que sirven. Infelizmente, en este rubro, México tiene una nota roja y es poco el avance que ha habido en materia de reforma militar. Por tanto, en virtud de que el pacto cívico–militar en México está agotado, se requiere un nuevo arreglo político que por un lado reconozca el papel fundamental de las fuerzas armadas en un período democrático y que, por otro lado, garantice el control civil y democrático sobre los militares. De ahí que cualquier discusión sobre una eventual participación en misiones de paz de la ONU debe necesariamente pasar por un debate político sobre el papel de las fuerzas armadas en un contexto democrático. Por ejemplo, nada podrá hacerse en materia de misiones de paz sin reformar el sector militar, lo cual incluye su modernización, internacionalización y normalización democrática. Igualmente, nada podrá hacerse en materia de seguridad internacional sin integrar efectivamente la política exterior con la política de defensa, lo cual implica desechar una visión jurídica desfasada con la realidad internacional.

47. México ante los acuerdos de paz y seguridad internacionales

*Guadalupe González Chávez*²⁴⁵

En materia de paz y seguridad internacionales, México ha jugado un papel importante a los ojos de la comunidad internacional. Entre las razones se encuentran su localización, tanto geográfica como política e ideológica, así como su capacidad de iniciativa política y diplomática. De ahí que su actitud, acciones, posicionamiento, propuesta y adhesión a determinados mecanismos y compromisos internacionales es observado con detalle de manera permanente.

En lo internacional, al país se le considera independiente desde el ángulo económico, social, político y diplomático, especialmente interesante por su ubicación geográfica y por su pertenencia al grupo de países de América Latina y El Caribe. Además por tener salida hacia el Atlántico, el Pacífico y el Caribe. Las posturas que el país tome constituirán un punto de identidad para los mexicanos. Las actitudes y determinaciones internacionales han sido motivo de orgullo y de consenso, a la vez que de preocupación para la sociedad mexicana.

En México, lo que pasa en el mundo en materia de paz y seguridad sí importa, así como preocupa la imagen y garantías que ofrece el país al resto de las sociedades y países. Esto está relacionado con las garantías que los propios mexicanos, sus empresas y causas puedan tener en otros lugares o regiones. Garantías en materia de neutralidad, firma de acuerdos y el mantenimiento de buenas relaciones con el resto de los países del mundo han asegurado la posibilidad de que los mexicanos y sus organizaciones puedan realizar actividades privadas, lucrativas o no, en el ámbito internacional de manera pacífica, con la posibilidad de contar con movilidad, confianza y apoyo respaldados en el hecho de provenir de un Estado soberano con personalidad propia.

Desde su aparición en el entorno internacional, a principios del siglo XIX, estableciendo su independencia de Europa tras abatir varias intervenciones, México trata de posicionarse tomando en cuenta los diversos actores sociales y la acción gubernamental. Los aspectos que lo vinculan con su propio continente representaron la primera prioridad en materia de paz y seguridad internacional, propiciando los acuerdos financieros con los deudores de las colonias, así como los que aseguraban la soberanía y la infraestructura de las comunicaciones que permitirían, de manera estratégica, la vinculación y la comunicación permanente, cotidiana de la sociedad mexicana con el entorno internacional. No es de extrañar entonces que en medio de guerras inter-

²⁴⁵ Universidad Anáhuac.

nas e intervenciones, avanza sin detenerse, en el período de 1848 a 1884, el tejido e infraestructura de correos, telégrafos, ferrocarriles y mejoramiento de las capacidades portuarias para las comunicaciones nacionales e internacionales a lo largo y ancho del país. El contacto permanente con el exterior, con las posiciones y acciones que tomaban los diversos actores internacionales, permite a la sociedad mexicana conceptualizar su posicionamiento en materia de alianzas y definiciones de defensa, de la paz y la seguridad internacionales.

De ahí que su diversidad de relaciones le permite a México llegar a la Primera Conferencia de Paz de la Haya en el año 1899, plenamente respaldado por el consenso interno y por aquellos países que buscaban crear un tejido jurídico y político internacional, con una nueva concepción de seguridad mundial. Identificada la posición e interés de México por parte del resto de países, pueblos y naciones, el país es invitado a participar siempre en la construcción y tejido de las plataformas jurídicas y políticas internacionales relacionadas con la paz y la seguridad.

México se vuelve también un actor regional, así como un representante importante de América Latina. La participación en negociaciones de paz y seguridad internacionales le ofrece también el espacio para ampliar y diversificar sus relaciones económicas, políticas, culturales y sociales, así como la posibilidad de movilidad para sus ciudadanos, organizaciones, mercancías y productos en el resto del mundo. Al mismo tiempo, el conocimiento de las realidades en otras regiones le facilita el mejoramiento y adaptación del propio marco nacional de regulación en materia de paz, cooperación y seguridad para el Estado mexicano. Desde 1899, las negociaciones y compromisos relativos a la paz, el desarme, no proliferación y control de armamentos más el trato humanitario en situaciones de guerra se vuelven estratégicos para la seguridad del país. En el paso del siglo xx al xxi, se vuelven prioritarias las cuestiones relativas a la solución de conflictos en materia de desarrollo, comercio, energéticos y crisis financieras, terrorismo y crimen transnacional organizado, así como temas como el contrabando, la piratería, la trata de personas, el tráfico de armas, drogas, estupefacientes y sus precursores.

Nuestra nación cuenta hoy con acuerdos internacionales de carácter bilateral y multilateral que lo comprometen con el cumplimiento de acuerdos, convenios y tratados con otros países, mientras le garantizan un lugar en organismos y mecanismos internacionales vitales en materia de la paz y seguridad global, así como combate a la delincuencia y al crimen transnacional organizado. Aquí destacan los referentes a las relaciones con países vecinos y a los acuerdos de carácter multilateral como la Carta de las Naciones Unidas o la Carta de la Organización de Estados Americanos, que tienen como objetivo el aseguramiento de la paz y la convivencia entre los pueblos y naciones. Inseparablemente a estos instrumentos, se encuentran los convenios internacionales que obligan a la protección de civiles y población indefensa en tiempos de guerra, la prohibición de cierto tipo armamentos, la adopción de medidas de fomento

de la confianza, los compromisos en materia de transparencia en cuanto a armamentos y los relativos al combate a su tráfico y circulación ilícitas.

El gobierno mexicano mantiene estructuras permanentes en la capital del país, igualmente en representaciones diplomáticas que dedican atención al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al Consejo de Seguridad de las Américas de la OEA, al Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de Armas Químicas y al cumplimiento del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares. Actualmente, el gobierno de México mantiene como posición oficial la promoción del respeto a los derechos humanos y al cumplimiento de los acuerdos en materia humanitaria. México, a su vez, contribuye de manera regular con los compromisos financieros de las acciones de paz de las Naciones Unidas, así como con expertos mexicanos que han participado significativamente para favorecer la solución de conflictos que influyen en el contexto internacional, por ejemplo, el conflicto en Nicaragua, El Salvador, Timor y Haití.

En algunos momentos, México ha llevado sus acciones a tribunales como la Corte Internacional de Justicia para la determinación de la ilegalidad de las armas nucleares, así ha promovido y participado en iniciativas políticas como el proceso de Contadora, el grupo de Países para una Nueva Agenda de Desarme Nuclear y el Grupo de Río, en 1983. A partir de los años noventa, el país ha concentrado esfuerzos en la negociación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la Convención contra el Crimen Transnacional Organizado y sus protocolos, al igual que la Declaración de Seguridad Hemisférica. Ya en el siglo XXI, ha fortalecido y generado nuevas iniciativas a ser incluidas en los acuerdos de asociación bilaterales y birregionales en materia de seguridad, como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), el fortalecimiento del mecanismo de Tuxtla con acuerdos específicos que permitan fortalecer mecanismos relativos a la seguridad mesoamericana y la Iniciativa Mérida, con Estados Unidos.

Principales acuerdos de México en materia de seguridad internacional

Carta de las Naciones Unidas, San Francisco.

Estatuto de la Corte Penal Internacional, Roma.

Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

Reuniones internacionales

Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, México (2003).

Procesos de negociación y consolidación para la paz, Nicaragua, El Salvador, Guatemala (1990-1996).

Iniciativas regionales

- Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, 1987. Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay, y Venezuela.
- Grupo Contadora (1983-1986).
- Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, ASPAN. (Canadá, Estados Unidos de América y México) (2005).
- Iniciativa Mérida. Estados Unidos, México y Centramérica (2008).

Referencias de lugares nacionales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 29 de diciembre de 1971.
- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, 6 de mayo de 1972.
- Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales. DOF, 28 Mayo 2007.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 7 noviembre de 1996.
- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- Ley de Seguridad Nacional, 2005.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.

Referencias en organismos internacionales

- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/A-63.html>.
- Protocolo de Armas de Fuego, Convención sobre la Delincuencia Transnacional Organizada. <http://www.uncjin.org/Documents/documents.html>.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001. <http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/>.
- Programa de Acción 2001 de las Naciones Unidas sobre el Tráfico ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad sobre "Armas Pequeñas". <http://www.iansa.org/un/un-small-arms-report-feb2005.pdf>.
- Departamento de Asuntos de Desarme. Secretaría General de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/dda.htm>.

48. Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte

*Arturo Santa Cruz*²⁴⁶

La soberanía es la variable clave para una integración norteamericana más profunda, dado que la unificación, tanto económica como social, es ya un hecho palpable. El comercio bilateral de Estados Unidos con Canadá y México pasó de los \$293 mil millones de dólares en 1993, a \$713 mil millones en 2004. La inversión estadounidense en estos dos países creció con una tendencia similar, de un monto acumulado de \$83 a \$210 mil millones. En este momento, hay 21 millones de personas de origen mexicano, y más de un millón de canadienses, viviendo en Estados Unidos. Asimismo, alrededor de 700 mil ciudadanos estadounidenses viven en Canadá, y poco más de medio millón en México. Por lo tanto, no es de sorprender que una encuesta realizada en los tres países, en octubre de 2003, señalara que una notable mayoría de personas cree que una unión económica norteamericana será establecida durante la siguiente década. El asunto más destacado de la agenda ya no es la formación de una unión económica aún más estrecha entre los tres países, sino los prospectos de una mayor integración, y particularmente, la construcción de una comunidad norteamericana. En los últimos años, y de forma más patente desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuestiones tales como el ambiente, la migración, la política, la seguridad y el comercio son comúnmente difíciles de separar; el nombre del juego ha cambiado y su resultado final será determinado en gran medida por un factor: la soberanía.

La soberanía importa

Tal como lo presentó un reporte del Woodrow Wilson International Center for Scholars en 2002, la manera en que “los ciudadanos de los Estados Unidos, México y Canadá definan [la] identidad y soberanía” de sus países determinará hasta qué punto emergerá una comunidad de América del Norte.²⁴⁷ La soberanía es crucial porque encapsula las concepciones que cada país tiene de su propia identidad e intereses nacionales. Se puede, por ejemplo, argumentar que para Estados Unidos la defensa de su sistema constitucional ha figurado en un lugar importante entre sus intereses nacionales porque coincide con su identidad básica; cualquier acuerdo internacional que se perciba como contrario a éste probablemente será rechazado con el argumento de la

²⁴⁶ Universidad de Guadalajara.

²⁴⁷ Emily Heard, *Toward a North American Community*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2002, p. 32.

soberanía. Este es el cristal a través del cual son percibidos los proyectos de cooperación e integración. Por ello, en el contexto norteamericano, si el permitir la inversión privada en la extracción de petróleo (México), o la apertura de las industrias culturales (Canadá) o la legalización de trabajadores indocumentados (Estados Unidos), es considerado contrario a la soberanía del país, el proyecto estará condenado al fracaso.

Pero la soberanía no es ni inmutable, ni meramente idiosincrática. Lo que cada país considera como sus intereses nacionales cambia con el tiempo. Promover un orden internacional liberal, por ejemplo, no era tan importante para Estados Unidos antes de la Segunda Guerra Mundial tanto como lo fue durante la Guerra Fría. Además, lo que el interés nacional significa para cada Estado está determinado, en parte, por las demandas y reconocimiento de los otros, la soberanía es, entonces, un atributo concedido a los Estados por la comunidad internacional, así como la igualdad de ciudadanía era conferida a los individuos por la *polis*; es un concepto inherentemente relacional. Así, mientras Canadá, México y Estados Unidos mantengan concepciones de soberanía que permitan exclusivamente la integración económica, el surgimiento de una Comunidad norteamericana no se verá materializado. Ciertamente, existen algunos efectos de derrame desde la integración económica, pero la construcción de una comunidad no es uno de ellos. Por lo tanto, la soberanía es más, y no menos, importante en la economía política global posterior al 11 de septiembre; lejos de ser obsoleta, como lo sugieren algunos analistas, todavía define el contorno de las aspiraciones e identidades nacionales.²⁴⁸

Resulta interesante que las innumerables propuestas, artículos y reportes publicados recientemente acerca de la integración norteamericana difícilmente mencionan el asunto de la soberanía. He aquí dos ejemplos prominentes: *Security and Prosperity Partnership of North America*, preparado por ministros norteamericanos designados por sus líderes para producir un reporte en la Cumbre de marzo de 2005, y *Building a North American Community*, el reporte de un cuerpo independiente de trabajo patrocinado por el Council on Foreign Relations en asociación con el Canadian Council of Chief Executives y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. El primer documento ni siquiera menciona la soberanía, está limitado a materias de competitividad y seguridad. Hablar de soberanía parece ser tabú en el actual proceso de integración dirigido por el Estado. El segundo reporte menciona a la soberanía tres veces, pero principalmente para reiterar que debería permanecer tal y como está. Aunque el esfuerzo no-gubernamental es más ambicioso que el inter-gubernamental, sugiriendo una serie de tópicos y pasos que llevarían al avance en la creación de una comunidad norteamericana, el mecanismo clave para alcanzar las metas lo elude. Este se encuentra enmarcado simplemente en los términos de “seguridad, prosperidad

²⁴⁸ Richard Haass, “Sovereignty”, *Foreign Policy*, Sep-Oct. 2005, p. 34.

y oportunidad”.²⁴⁹ Enfrentémoslo, la creación de una comunidad norteamericana implica la redefinición de la soberanía de tres países.

La Política del Reconocimiento

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

La historia de los dos socios más pequeños en América del Norte ilustra claramente lo importante que resulta el factor del reconocimiento. Canadá y México han sido profundamente impactados por su interacción con Estados Unidos, ya que su vecino común ha forjado, de forma significativa, su identidad e intereses. Como lo nota Herschel Hardin, “Si Estados Unidos no existiera, tampoco lo haría Canadá”.²⁵⁰ El temor de México hacia las ambiciones anexionistas de su vecino ha existido prácticamente desde su establecimiento como un país independiente, lo cual sucedió antes de la Guerra de 1846-1848, en la cual perdió la mitad de su territorio.²⁵¹ Yo señalaría que, en el fondo, las relaciones bilaterales de Canadá y México con su contraparte han sido una batalla para ganar reconocimiento. Estados Unidos históricamente ha sido, y continuará como el mayor poder en América del Norte. Para Canadá, el miedo de perder sus diversos mercados culturales y sus características nacionales en la interacción con éste ha sido una constante, mientras que para México la pérdida de su integridad territorial en manos de su vecino del Norte, acompañada por la percepción estadounidense de México como su patio trasero, ha producido un sentimiento de soberanía que ha sido definido por sus temores acerca de Estados Unidos.

La lucha por el reconocimiento es una parte integral de la soberanía y no sólo en América del Norte, como lo ilustra claramente el repetido intento de Rusia por ser considerado un país europeo.²⁵² El reconocimiento es un acto social que otorga a las diferencias un significado particular, a la vez que constituye a un actor como sujeto.

²⁴⁹ De forma similar, un artículo reciente sobre el décimo aniversario del TLCAN menciona la soberanía, brevemente y una sola vez. Véase Ana Paula Ordorica, “Una década del TLCAN y sus impactos”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, no. 3, 2005.

²⁵⁰ Richard Gwyn, *The 49th Paradox: Canada in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1985, p. 195.

²⁵¹ Taylor Hansen, *El nuevo norteamericano*, México, UNAM, 2001, pp. 63-64.

²⁵² Erik Ringmar, “The Recognition Game: Soviet Russia Against the West”, *Cooperation and Conflict* Vol. 37, No. 2, 2002, pp. 115-136.

En este sentido, como lo señala Alexander Wendt, “la subjetividad depende de la inter-subjetividad”.²⁵³ Lo que creemos ser depende parcialmente de cómo nos perciben los demás. Pero los agentes, como Hegel notó hace mucho tiempo, se esfuerzan por ser reconocidos, no por conceder reconocimiento, de ahí la lucha por éste. De igual forma, no es un concepto lineal. Hay al menos dos diferentes niveles del mismo, negativo y positivo, o delgado y grueso. El primero, implica ser reconocido como persona independiente dentro de una comunidad legal, en el caso del sistema internacional, ser reconocido como un Estado soberano. Este nivel es lo que hace a los actores formalmente iguales. El reconocimiento grueso, sin embargo, también requiere que lo que sea que hace único al individuo (o al Estado) sea considerado como valioso por sí mismo. Es este segundo tipo, el nivel positivo o grueso, es el que resulta especialmente relevante para el desarrollo potencial de construcción de una comunidad en América del Norte.

Los Estados-nación, incluyendo aquellos que se embarcan en procesos de integración, no se despojan de su identidad simplemente; desean que sus rasgos distintivos sean reconocidos por los otros.²⁵⁴ Como lo señaló Samuel Huntington refiriéndose a los países post-Comunistas, “las personas pueden aspirar a una identidad pero no ser capaces de lograrla, a menos que sean bienvenidas por aquellas que ya poseen esa identidad. El factor crucial de la post-Guerra Fría para las personas del Este de Europa era si el Oeste aceptaría que se identificaran a sí mismas como parte del Oeste”.²⁵⁵ En el escenario norteamericano, esto probablemente significaría, más que un crisol o un enfoque mestizo de la integración, un mosaico al estilo del canadiense, en el que, a pesar de la convergencia regional, las diferencias nacionales fueran adoptadas abiertamente.

En este proceso, las decisiones de política exterior de los tres Estados serán cruciales. Como Stephanie Golob afirma, la política exterior “provee de tres cosas a los ciudadanos de una nación: soberanía, seguridad e identidad. La soberanía dicta que el gobierno y los ciudadanos del Estado [“nosotros”] decidan las políticas, la identidad define “quiénes somos” como nación, y la seguridad protege la soberanía y la identidad de la nación. Los gobiernos deben convencer a los ciudadanos de que los proyectos regionales son consistentes con estos tres valores, mediante la expansión de la definición del ‘nosotros.’”²⁵⁶

²⁵³ Alexander Wendt, “Why a World State is Inevitable?”, *European Journal of International Relations* Vol. 9, No. 4, 2003, p. 511.

²⁵⁴ Wendt *op. cit.*, p. 515.

²⁵⁵ Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, New York, 2004, p. 23.

²⁵⁶ Citado en Emily Heard, *Toward a North American Community? A Conference Report*, *op. cit.*, p. 10.

Seguridad en América del Norte

El estado actual de la integración en América del Norte hace evidente que la definición misma de seguridad nacional, con lo que ella implica en términos tanto de identidad como de soberanía, ha sufrido mutaciones importantes en los últimos años, antes aún del 11 de septiembre de 2001. Así, ya durante la administración de Ernesto Zedillo, por mencionar un par de ejemplos relevantes, México y Estados Unidos establecieron un grupo bilateral para explorar medidas de cooperación en cuatro áreas (operaciones contra el narcotráfico, desastres naturales, modernización de las fuerzas armadas y entrenamiento, así como educación). También se estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel, con la participación, por parte de México, de los titulares de las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa, Marina y Salud, además del Procurador General. Fue en este contexto que en 1997, por primera vez en un documento producido conjuntamente, se identificó al narcotráfico como una “amenaza común” y se estableció una “Alianza” para combatirlo.²⁵⁷

Así pues, si bien la constitución, en 2005, de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, o la más reciente Iniciativa Mérida obedecen en buena medida a los imperativos de seguridad impuestos por Estados Unidos, es claro que la región gravitaba ya, desde mediados de la década anterior, hacia esquemas de cooperación más profundos. En el caso de la Iniciativa Mérida, más allá de sus limitaciones, el hecho de que Washington haya reconocido política y financieramente su corresponsabilidad en el problema del narcotráfico, dejando atrás la práctica de simplemente culpar a su vecino del sur, parecen haber facilitado el cambio en la concepción no sólo de su seguridad, sino también de la soberanía que tiene México. Esta mudanza, a su vez, tendrá sin duda un importante impacto en la futura agenda de seguridad regional.

²⁵⁷ Martha Bárcena Coqui, “México y Estados Unidos en el contexto Internacional y sus intereses de Seguridad Nacional”, en Agustín Maciel (editor), *La Seguridad Nacional en las Relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2003, p. 24. Guadalupe González González, “Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico”, en Agustín Maciel (ed.) *La Seguridad Nacional en las Relaciones México-Estados Unidos*, op. cit. p. 263.

49. Seguridad binacional y combate al crimen organizado. Logros y mitos

*John Bailey*²⁵⁸

228

Estamos en el momento justo para las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. La relación ha sido influida por la opinión de los medios sobre el hecho de que los Estados fallidos, la demanda de droga, la corrupción y la narcoviolenencia se están filtrando a Estados Unidos a través de la frontera. Las autoridades mexicanas tienen razón cuando exigen mayor compromiso en el combate al crimen organizado, pues las cosas parecen caminar en el discurso, pero no en la práctica. Desde los ataques perpetrados con granadas contra la población civil, el 15 de septiembre de 2008 en Morelia, y contra el consulado de Estados Unidos en Monterrey, el 12 de octubre del mismo año, la dinámica del crimen organizado ha cambiado: se habla ya de narcoterrorismo. La mejor muestra de que en Estados Unidos vemos este cambio cualitativo y se habla de México con un lenguaje semicatastrófico, es que simplemente en este año ha habido más muertes en México a causa del crimen organizado que en Afganistán.

El secretario de Seguridad Pública de México, Genaro García Luna, ha sido enfático al decir que se requiere mayor cooperación de Estados Unidos en materia de seguridad; que la situación actual es una en la que México está poniendo los muertos, mientras Estados Unidos pone las armas y los consumidores. Éste último, no ha hecho lo mínimo suficiente para frenar el flujo de armas, ni la demanda interna de drogas. Se ha dicho mucho, pero las cosas parecen no cambiar.

Respecto a la estrategia del gobierno de Felipe Calderón en contra del crimen organizado, hay que tener en cuenta que este mandatario heredó una situación muy grave y muy deteriorada, en la que no contaba con las herramientas clave para enfrentar dicho problema. Esto lo obligó a recurrir al ejército, que en definitiva no es el instrumento adecuado para esta lucha, pero, a falta de un buen sistema de inteligencia y una policía capaz, no le queda otra alternativa. El presidente firmó un Acuerdo Nacional de Seguridad con los gobiernos estatales el 22 de agosto de 2008. Lo importante de este convenio es que se busca crear el consenso político para hacer un frente común al crimen organizado. Si el acuerdo logra eso, sería un triunfo del presidente Calderón.

La Iniciativa Mérida forma parte de la estrategia del gobierno de Calderón, lo cual es un acierto, no tanto por el monto y los recursos que implica, sino más bien porque

258 Universidad de Georgetown.

muestra que los políticos en Estados Unidos se han despertado para darse cuenta, de una vez por todas, que la situación de seguridad en Centroamérica y México es grave.

La relación entre México y Estados Unidos es lo suficientemente fuerte como para resistir tanta presión, pero es necesario hacer una reflexión seria por cuatro razones:

1. La seguridad pública se ha politizado en México, y tanto el gobierno como la oposición necesitan pasar las elecciones de julio de 2009;
2. El equipo de la administración de Obama no ha reflexionado lo suficiente sobre qué hacer con respecto a sus políticas bilaterales y regionales;
3. Existen importantes lagunas de conocimiento con respecto a las políticas de seguridad bilateral;
4. La relación bilateral tiene que ver con algo más que la seguridad, pero la correspondencia entre seguridad y otros aspectos (por ejemplo el comercio, la migración, las relaciones culturales) no está clara. Mencionaré sólo unos ejemplos de estas lagunas de conocimiento en las políticas de seguridad.

Escuchamos con frecuencia la necesidad de dirigir la política antidroga hacia la educación y la disminución de demanda. Hoy en día existen probablemente decenas de programas funcionando en ambos países, pero la realidad es que no sabemos qué es lo que funciona mejor o incluso qué es lo que funciona. Con toda razón, los mexicanos critican la falta de atención en la manera en la que el crimen organizado opera en Estados Unidos y el tipo de corrupción que esto ocasiona. Se necesita una visión más clara al respecto. Los estadounidenses afirman que la violencia relacionada con el narcotráfico está penetrando cada vez más en su país. No obstante, la evidencia son unas cuantas notas periodísticas en esta o aquella localidad.

Existe el mito de los grandes intereses actuando en contra del control de armas, como el de la Asociación Nacional del Rifle (NRA), que están en oposición a cualquier regulación en materia de posesión y uso de armas. Los primeros que se creen esta historia son los políticos en Estados Unidos. Las encuestas serias que se han levantado al respecto, apuntan a que la mayoría de los ciudadanos están en favor de un mayor control sobre la venta y uso de armas, pero no se les hace caso. Es increíble, por ejemplo, que existan más reglas sobre la fabricación de videojuegos que sobre la compra y venta de armas en Estados Unidos.

Nadie tiene un panorama claro sobre la frontera como un universo de 3,218 km de largo y 321 km de ancho. Ambos países hablan de mejorar la coordinación de sus esfuerzos en materia de seguridad, pero no se tiene un registro de las modalidades de cooperación entre los diez estados contiguos y las 14 principales áreas metropolitanas que se encuentran a lo largo de la frontera. Dicho registro puede ayudar a delinear el camino hacia el cual debe dirigirse dicha cooperación.

Podría dar más ejemplos pero el punto está claro. La seguridad es un tema prioritario en esta coyuntura, pero ambos países están operando con lagunas de conocimiento, vacíos de información y en reacción al ciclo de noticias que se va dando. Dan

Lund sustenta lo anterior de manera más efectiva en un informe del 12 de marzo de 2009: “es necesario que tanto México como Estados Unidos hagan un análisis profundo y compartido, lo cual al parecer está anulado por el actual formato de intercambio de discursos en materia de política pública”.

Por tanto, los gobiernos deben analizar de forma conjunta el tipo de guerra que se vive. Esto podría ser a través de una comisión bilateral, un grupo de trabajo conjunto o un equipo de expertos. El imperativo es hacer una pausa, reunir los datos y reflexionar sobre las políticas públicas a implementar. Con suerte, una información más precisa puede mejorar la cooperación. Pero si va a haber discrepancia, ambos países deben al menos estar en desacuerdo con base en los hechos.

50. Relaciones de defensa México-Estados Unidos

*Craig Deare*²⁵⁹

Si bien es cierto que la demanda estadounidense de droga es una de las causas principales del narcotráfico que fluye por el país, y la oferta norteamericana de armas de fuego satisface las necesidades de los cárteles y otros grupos criminales en México, esas realidades tienen poco que ver con la relación de defensa en sí. Sin embargo, en el contexto de desafíos de seguridad y defensa que enfrenta el Estado mexicano, y dado el papel primordial que están jugando las fuerzas armadas en esta guerra declarada por el presidente Calderón, las relaciones de defensa han cobrado relevancia.

Resulta innecesario explicar a una audiencia mexicana el porqué son tensas las relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países. Todo niño mexicano en edad escolar conoce los eventos ocurridos en 1836, 1846-1847, 1914, 1917, por mencionar algunas fechas relacionadas con atentados contra la soberanía nacional mexicana. Pero un breve repaso histórico desde 1940 en adelante sirve para demostrar que a pesar de esas violaciones pasadas, la relación militar ha mejorado de manera paulatina y gradual.

La cooperación y colaboración mexicana durante la segunda guerra mundial, en especial la participación activa en las Filipinas del famoso escuadrón 201, demuestra

259 Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.

que cuando el gobierno mexicano percibe una amenaza a su seguridad, es capaz de formar una alianza estratégica –aunque haya sido limitada y temporal– para proteger sus intereses. Cabe mencionar que a principios de los años noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se dio un cambio económico gradual pero importante, estrechándose los vínculos comerciales con Estados Unidos. En materia de defensa, el último agregado de defensa estadounidense con rango de General, el Brigadier Joseph Stringham, estableció en ese entonces una relación muy positiva con la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Cuánto de esto se debió a la personalidad de Stringham o a directrices de la presidencia de México para mejorar la relación, no se sabe. No obstante, el cambio más trascendente ocurrió durante 1995 y 1997, cuando el Secretario de Defensa Nacional, General Enrique Cervantes Aguirre, estableció una relación inédita con su contraparte, el Secretario de Defensa, William J. Perry. Fue durante este tiempo que algunos eventos importantes sucedieron, empezando con la visita histórica del Secretario Perry a México en octubre del 1995, siendo la primera vez que un secretario de defensa estadounidense visitaba México. Además se estableció un Grupo de Trabajo Bilateral de Alto Nivel entre los dos países, con participación de las cancillerías y también con la Secretaría de Marina. Asimismo, el General Cervantes fue invitado a visitar Estados Unidos al año siguiente, donde se concretaron algunas iniciativas de cooperación innovadoras. Así, durante estos dos años se avanzó en varios aspectos y las relaciones alcanzaron niveles de cooperación importantes. Sin embargo, con la salida del Secretario Perry, la relación regresó a la realidad previa, es decir, más de vecinos distantes. A su vez, hubo incidentes que enfriaron la relación de defensa, como la devolución por parte de México de un lote de 73 helicópteros UH-1H.

Esta realidad continuó hasta los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Las consecuencias de los atentados terroristas tuvieron impactos enormes en muchos campos, algunos de los cuales afectaron las relaciones entre México y Estados Unidos. Muchos temas bilaterales se securitizaron, incluyendo cuestiones de libre comercio y migración, lo cual provocó tensión entre los dos vecinos. En el ámbito de defensa, el cambio mayor fue la creación del Comando Norte, otro “Comando Combatiente” regional. Aunque su misión principal es la defensa interna del territorio nacional de los Estados Unidos, una misión secundaria es la de cooperación y coordinación con los países vecinos, México y Canadá. El hecho de que el gobierno estadounidense creara esta entidad sin haber consultado de manera significativa y participativa a sus vecinos, cambiando relaciones establecidas por muchos años, molestó –y con razón– a los líderes mexicanos.

Durante los seis años de su mandato, el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, nunca viajó a México, su oficina se proponía visitar a su contraparte en la primavera de 2006, meses antes de las elecciones presidenciales mexicanas. Las autoridades mexi-

canas, en cambio, suplicaron al Secretario de Defensa no venir a esas alturas, ya que probablemente tendría un efecto contraproducente para el gobierno panista. Por su parte, el Secretario de Defensa, Robert Gates, visitó México en abril de 2008, concretando la segunda visita de un secretario estadounidense.

Por otro lado, los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina han visitado Estados Unidos en ocasiones múltiples; por ejemplo, el General Vega García fue a Washington en tres ocasiones, dos para visitar al Secretario Rumsfeld y otra para visitar al Jefe del Estado Mayor Conjunto, el General Peter Pace. A su vez, el Secretario de Marina, el Almirante Mariano Saynez Mendoza, acudió al cuartel central del Comando Norte en diciembre de 2007. No obstante estas realidades, la relación de defensa vive un cambio cualitativo desde que el presidente Calderón decidió hacer frente al problema del narcotráfico con más energía.

En términos de sustancia, fue propuesta la Iniciativa Mérida como un acuerdo a nivel presidencial con elementos presupuestales para los Departamentos de Estado, Justicia, y Seguridad Interna, el cual ha recibido un fuerte apoyo por parte del Secretario Gates y su equipo en el Departamento de Defensa. El desafío para esta iniciativa en Estados Unidos es el Congreso estadounidense, en general más interesado en política doméstica que en la relación bilateral con México. En el Congreso mexicano, sectores importantes cuestionan el incremento de la intervención del gobierno americano en los asuntos de defensa, ya que ellos lo perciben como una amenaza a la soberanía nacional.

Realidades estructurales de ambos países

A pesar de los acontecimientos históricos, la realidad es que los niveles de cooperación entre el Pentágono y las dos secretarías mexicanas han mejorado durante los últimos quince años. No obstante, existen una cantidad de realidades estructurales en cada país que crean dificultades para que esa cooperación sea más efectiva.

Por parte de México, existen cuatro retos a superar para mejorar los vínculos con sus contrapartes estadounidenses: la existencia de dos secretarías en vez de una secretaría de defensa unificada; la falta de presupuesto adecuado para las realidades militares del país; la carencia de liderazgo civil capacitado sobre las secretarías; y la desconfianza generalizada de parte de las fuerzas armadas con otras entidades estatales. Tratemos cada uno brevemente:

Aunque en su momento la necesidad de dividir la Secretaría de Guerra y Marina en dos entidades haya existido, la falta de una secretaría unificada, con un solo secretario que pueda conducir y supervisar todas las fuerzas armadas del país, tiene consecuencias de ineficiencia e ineficacia para los propósitos militares de la nación. El hecho de que el Secretario de la Defensa Nacional tenga tres contrapartes estadounidenses —el Secretario de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Jefe del Estado Mayor

del ejército— no contribuye a una relación más estrecha con el Pentágono. Si a eso se añade que el Secretario de Marina también tiene dos contrapartes —el Secretario de Defensa y el Jefe de Operaciones Navales— hay aún mayor confusión en el Pentágono.

Un presupuesto que representa aproximadamente 0.4% del PIB nacional para las fuerzas armadas no es adecuado para los requerimientos de un país del peso internacional de México, y es inadecuado para las realidades militares de un país “en guerra”. Si bien es cierto que las realidades colombianas y mexicanas son muy distintas, vale la pena notar que Colombia gasta aproximadamente 4% de su PIB para la defensa. Un pie de fuerza bien remunerado garantizaría operaciones más efectivas contra los cárteles dispersos por la República y material de calidad y cantidad superior a los que tienen los demás. Asimismo, personal bien entrenado y liderado requiere recursos mayores a los que reciben hoy en día. Las fuerzas armadas que son más profesionales están en mejores condiciones de entenderse y operar con sus contrapartes estadounidenses, sobre todo cuando los incrementos de la asistencia, básicamente en equipo, van en aumento.

Aunque, en el caso de México, pueda tomar años en lograrse esto, hay que reconocer que la mayoría de los ministerios de defensa en países democráticos cuentan con civiles capacitados para ejercer liderazgo político sobre las fuerzas armadas. La carencia de liderazgo civil capacitado en temas de defensa tiene consecuencias internas en el país, pero también dificulta la relación con contrapartes en el norte. Si bien es cierto que para intercambios con militares estadounidenses los militares se entienden bien, en Estados Unidos, el Secretario, los Sub-Secretarios, los Secretarios Asistentes, etc. son todos civiles nombrados por el presidente y confirmados por el Senado. No tienen contrapartes civiles en México.

Por razones particulares a la realidad mexicana, las fuerzas armadas han operado por muchos años aislados de otras entidades federales. Existe una desconfianza —basada en gran parte por una falta de conocimiento e interacción aunado a fricciones con fuerzas policíacas— entre la SEDENA y la SEMAR y otras corporaciones federales, estatales y municipales. Estas realidades no encajan bien con lo que sucede en la frontera norte, lo cual complica la interacción.

En cuanto a las carencias estadounidenses, hay cuatro limitaciones que hay que mejorar para que la relación entre el Departamento de Defensa y las fuerzas armadas mexicanas prospere: la falta de atención hacia América Latina en general y México en particular, por lo que debe reestructurarse el modo de tratar los temas relacionados con la defensa; se tienen prioridades distintas en materia defensiva; y los procesos de interacción intergubernamentales en las fases de implementación de programas de cooperación son diferentes. Veamos cada uno rápidamente:

Uno de los grandes desafíos para Estados Unidos es la falta de atención que se presta hacia la región. Esto se debe a factores difíciles de superar. Estados Unidos es

un actor global y las amenazas provenientes de otras partes del mundo son mayores. El continente americano es una región mucho menos peligrosa militarmente hablando porque se ha logrado controlar el desarrollo de armas nucleares y por la casi inexistencia de amenazas terroristas, así, el enfoque regional de la política de Washington suele ser más económico y comercial. Los desafíos de la región tienden a ser más de desarrollo que de defensa.

Dadas estas realidades, el Pentágono no ha puesto mucho énfasis en las estructuras para el continente; por ejemplo, el cargo en la Oficina del Secretario de Defensa responsable para políticas de defensa hacia la región es un Secretario de Defensa Asistente Adjunto, un civil con jerarquía equivalente a un general de dos estrellas. En comparación, para asuntos de Asia existe un Secretario de Defensa Asistente, un funcionario con jerarquía equivalente a un general de cuatro estrellas. Y en cuanto a estructuras militares, en vez de tener a un comando con responsabilidad para el continente completo, hay dos. El Comando Sur interactúa con la mayoría de América Latina –desde Guatemala hacia el sur- y la mayoría del Caribe. Mientras tanto el Comando Norte tiene la responsabilidad de interactuar con México, Canadá y algunas islas del Caribe. Esta división arbitraria viola el principio de la guerra de “La Unidad de Mando” y crea grietas innecesarias entre México y Guatemala, al igual que confusión en el Caribe.

La prioridad defensiva estadounidense tiene que ver con la guerra externa (sea convencional o irregular) y expedicionaria. En contraste, la mayoría de los países del continente (con la excepción de Canadá) enfoca su esfuerzo en defender el territorio nacional o en combatir amenazas internas. En el caso de México, el énfasis puesto en operar en contra de los cárteles y el crimen organizado es completamente ajeno a las misiones militares estadounidenses.

Finalmente, cada país se encuentra en fases muy distintas en cuanto a las relaciones entre las fuerzas armadas y otras entidades gubernamentales. Por una parte, las fuerzas armadas estadounidenses operan de manera integrada con otras agencias federales, incluyendo los Departamentos de Seguridad Interna, Justicia, Hacienda, la CIA, el FBI, y otros. Los Comandos Norte y Sur integran representantes de aproximadamente 45 agencias federales en sus cuarteles. En contraste, las fuerzas armadas mexicanas aún no operan de manera conjunta y sus relaciones con la mayoría de las otras agencias federales son distantes.

Conclusión General

La posibilidad de desarrollar relaciones bilaterales más cercanas, sobre todo con respecto a cuestiones de defensa, es un aspecto importante para una “Asociación Estratégica”. Esta posibilidad contaba con el respaldo de los presidentes Calderón y Bush, de modo que ahora está por verse si el presidente Barack Obama apoya con

igual entusiasmo. Sin embargo, el acercamiento no se ha logrado debido a las realidades estructurales expuestas previamente, exacerbadas por desconfianzas y prejuicios desarrollados a través de los años. Esta “interfase poco compatible” entre las instituciones burocráticas y sus procesos distintos, hace más difícil avanzar hacia esa asociación. Tomará mucho tiempo y esfuerzo superar estas realidades. Sin embargo, la Iniciativa Mérida es un buen primer paso, debido a que el 50% de la ayuda del primer año se destinó a las fuerzas armadas mexicanas.

51. Dinero, armas y drogas: ¿son los insumos estadounidenses alimento de la violencia en la frontera Estados Unidos-México?²⁶⁰

Andrew Selee²⁶¹

Hablar del crimen organizado unido al tráfico de drogas es oportuno debido al aumento de la violencia en México, que alcanzó 6 mil muertes relacionadas con la violencia el año pasado. Aunque la mayoría de éstas tuvieron lugar en tres ciudades y, abrumadoramente, implicó a aquellos que trabajan para las organizaciones de tráfico de droga, el alcance del crimen organizado es más amplio que esto, y está socavando la ley en muchos lugares de México, creando un sentido creciente de inseguridad. El gobierno mexicano ha definido esto como la mayor amenaza al país y ha tomado una valiente postura contra la delincuencia organizada, mientras trata de fortalecer a las instituciones judiciales y fuerzas policíacas mexicanas.

Este problema es importante para Estados Unidos no solo porque México es vecino, con el cual se comparte una frontera de 2 mil millas, o porque sea un socio estratégico en el hemisferio, al cual se dirige la mayoría del comercio exterior, sino importa debido a que las organizaciones de crimen organizado que están causando muerte y destrucción en México tienen presencia en ambos países y su comercio es un problema

²⁶⁰ Testimonio de Andrew Selee, Director del Instituto México del Woodrow Wilson Center ante el Sub Comité de Seguridad Nacional y Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el 12 de marzo de 2009.

²⁶¹ Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

compartido. Estas organizaciones están nutridas por el apetito de narcóticos en este lado de la frontera, con ventas de droga estadounidense entre los 10 mil y 25 mil millones de dólares que son enviados de regreso a México para alimentar a los cárteles. Algunos de estos productos son usados para comprar armas para las organizaciones de tráfico de drogas, casi siempre en tiendas de armas o en ferias de venta libre.

Cuando se ve la violencia a través de la frontera y sus consecuencias profundas para la democracia y el imperio de la ley, se debe reconocer que Estados Unidos alberga a aquellos que a sabiendas o no, financian y equipan a las organizaciones del crimen organizado detrás de ellos. Eso significa que también Estados Unidos tiene responsabilidad en al menos una parte de la solución a este problema.

La cooperación en la aplicación de la ley entre los gobiernos de Estados Unidos y México se ha incrementado significativamente en años recientes. Los gobiernos realizan investigaciones de forma conjunta y capturan a algunos de los peores criminales envueltos en el comercio de drogas, mientras se mueven de un país a otro. A su vez, se comparte inteligencia oportuna que ayuda a obstaculizar las operaciones de las organizaciones de tráfico de drogas. La aprobación, por el Congreso, de la Iniciativa Mérida el año pasado, ha impulsado profundamente la cooperación, fortaleciendo contactos y construyendo confianza entre los dos gobiernos para hacer frente a esta amenaza de manera conjunta.

Sin embargo, las medidas más importantes que el gobierno de Estados Unidos podría tomar para socavar el alcance y la violencia de las organizaciones de tráfico de drogas, deben llevarse a cabo en su propio territorio. Existen tres conjuntos de acciones que se pueden reforzar y que serán vitales para socavar el tráfico de narcóticos. Responden al interés estadounidense de seguridad nacional porque ayudarán a estabilizar la situación en México y prevenir cualquier desbordamiento hacia Estados Unidos. Al mismo tiempo, son buenas políticas domésticas porque harán que las comunidades en Estados Unidos sean más seguras.

Primero, es posible hacer mucho más para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos. La demanda de narcóticos en este país guía al comercio de droga de cualquier parte del hemisferio, incluyendo México. No hay, por supuesto, una varita mágica para hacer esto, y no reivindico ninguna experiencia en particular en la prevención y tratamiento de adicciones. Sin embargo, incluso un vistazo rápido a los últimos gastos federales en narcóticos muestra que hemos enfatizado de manera creciente la reducción del suministro e interdicción, mientras se ha reducido el compromiso para bajar el consumo en los Estados Unidos. Investigaciones disponibles sugieren que invertir en el tratamiento de adicciones puede ser en realidad la manera menos costosa para bajar las ganancias de las organizaciones de tráfico de drogas, mediante la reducción de su mercado potencial. Y aunque muchos programas de prevención tienen efectos marginales en el uso, también hemos aprendido mucho en los últimos años

sobre la prevención de adicciones con el gran éxito de las campañas anti-tabaco, que sugiere que es oportuno invertir de nueva cuenta en la prevención. No es posible eliminar el uso de drogas o las adicciones, pero vale la pena hacer un esfuerzo para lograr la reducción de la demanda, no sólo por salud pública, sino porque también hiere la última línea de las organizaciones criminales.

Segundo, se puede hacer más para reducir y controlar los 10 o 25 mil millones de dólares que fluyen de las ventas de drogas en ciudades americanas a las organizaciones de tráfico de drogas en México y que alimentan la violencia que se vive. El Departamento del Tesoro ha hecho un buen trabajo para controlar el lavado de dinero en instituciones financieras. Sin embargo, las organizaciones de tráfico de drogas ahora usan el envío de cargas en efectivo a través de la frontera, lo cual se ha convertido en la manera preferida de obtener sus ganancias. Actualmente, ningún organismo tiene la tarea de seguir las rutas del dinero de la misma manera que las agencias persiguen a las drogas (CBP, ICE, DEA, FBI).²⁶² Tesorería y las policías locales también integran este esfuerzo, pero se encuentran atareadas con otras responsabilidades. Redadas masivas a los coches saliendo de Estados Unidos a México podría obstaculizar los vínculos económicos que hay entre las ciudades fronterizas, ya que el dinero es a menudo llevado a través de la frontera en pequeñas cantidades. El reto real es desarrollar las capacidades de inteligencia para detectar el flujo de dinero mientras es transportado de un punto a otro dentro de Estados Unidos, o cuando entra a las instituciones financieras como transferencias monetarias, compras de moneda extranjera y depósitos de banco. Hay experiencias recientes de persecución de financiamiento terrorista que pueden ser modelos útiles de esfuerzos similares para perseguir las finanzas de los narcotraficantes.

Tercero, se puede hacer más para limitar el flujo de armas de alto calibre de Estados Unidos a México. La mayoría de las armas de alto calibre –tal vez 90%– que son usadas por las organizaciones de narcotraficantes, son compradas en Estados Unidos y exportadas ilegalmente a México. Es vital el incremento de inspectores de la ATF en la frontera, así como intensificar la cooperación entre las agencias que se encargan de aplicar la ley, que a menudo tienen inteligencia pertinente para esto. El enjuiciamiento actual por parte de la oficina de la fiscalía general de Arizona de un distribuidor de armas, que se sabía que vendía armas a las organizaciones de narcotraficantes es un precedente poderoso, pero es solo un primer paso. La administración Obama también debe limitar el acceso de los criminales a armas de alto poder, limitando la importación en Estados Unidos de algunas de las armas de alto calibre utilizadas por las narcotraficantes. Sin embargo, hay mucho por hacer para limitar el acceso que

²⁶² US Customs and Border Protection (CBP); US Immigration and Customs Enforcement (ICE); Drug Enforcement Administration (DEA); Federal Bureau of Investigation (FBI).

tienen los criminales a armas de alto poder sin violar el espíritu de la Segunda Enmienda o sin dañar los intereses de los cazadores americanos y de los coleccionistas de armas. En los últimos años, los esfuerzos para tratar con organizaciones de narcotraficantes han sido primordialmente enfocados a la interdicción del suministro en el extranjero y en casa. No se debe abandonar esta estrategia completamente. El gobierno mexicano ha requerido de ayuda para hacer frente a la amenaza de las organizaciones de narcotraficantes, así como para la emisión de leyes e instituciones judiciales para hacer difícil la operación criminal en un largo plazo. Sin embargo, es tiempo de adoptar políticas que son mucho más estratégicas y atacar las fuentes de las ganancias y armamento que alimentan la violencia relacionada con la droga. Esto requiere asumir nuestras responsabilidades para reducir las tasas de consumo y obstruir el suministro de dinero y armas. Para hacer esto se necesita liderazgo, tanto del presidente como del Congreso, para conseguir que nuestra política exterior y las agencias domésticas trabajen juntas para hacer frente a este problema de una manera más comprehensiva de lo que hemos hecho en los últimos años. No hay solución mágica a las amenazas que plantea el crimen organizado, pero una estrategia más comprehensiva ayudará a reducir el alcance y el impacto de estas organizaciones criminales.

Si hacemos esto, no solo será un servicio a nuestros vecinos y socios en México, que desean vivir en paz sin la amenaza de las organizaciones narcotraficantes a su seguridad y a su imperio de la ley, sino también a las comunidades que en Estados Unidos viven las consecuencias del deterioro de la seguridad pública y sus efectos en la salud pública.

52. Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida

*Armando Rodríguez Luna*²⁶³

En este artículo se va a analizar la transferencia de recursos asignados a las instituciones de seguridad mexicanas, así como algunos de los límites que tiene este programa de cooperación conforme a su contenido y a la estructura de seguridad en México.

El tráfico de drogas y de armas se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional de México. Estas vertientes del crimen organizado desafían no sólo a las ins-

²⁶³ Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C.

tituciones encargadas de seguridad y procuración de justicia, sino a todas las instituciones del gobierno. La sociedad en su conjunto se ve afectada por el poder corruptor y por la violencia que ha caracterizado sus actividades, particularmente en los últimos seis años. Por su parte, la capacidad de organización de los narcotraficantes mexicanos los ha colocado como los principales distribuidores de cocaína en Estados Unidos.

Para enfrentar este fenómeno transnacional, los presidentes de México, Felipe Calderón, y de Estados Unidos, George W. Bush, acordaron instrumentar, en marzo de 2007, un programa de cooperación en seguridad conocido como Iniciativa Mérida, aludiendo a la ciudad mexicana donde tuvo lugar el encuentro. Este nuevo marco de cooperación, anunciado oficialmente el 22 de octubre de 2007, está fincado en el principio de responsabilidad compartida y destinado a combatir el tráfico de drogas y de armas, al igual que la violencia generada por el crimen organizado. Dicho programa está planteado para ejecutarse durante tres años, con un monto total de 1.4 mil millones de dólares destinados para México. El programa tiene contemplados recursos adicionales para Centroamérica, República Dominicana y Haití. Es importante considerar que las partidas presupuestales están sometidas a la aprobación del Congreso de Estados Unidos, por lo que la transferencia anual de recursos puede variar de acuerdo a condiciones de política interna de ese país.

La estrategia del gobierno de Felipe Calderón contra el narcotráfico se basa en el uso de la fuerza a través de las instituciones militares y de seguridad pública. Los resultados en los primeros dos años de la actual administración, que inició en diciembre de 2006, han sido un incremento de la violencia dentro del territorio nacional medido por el número de ejecutados, el cual se incrementó en más de 100% en 2008, comparado con 2007. Además, el porcentaje del valor de la droga decomisada en México con relación al valor del negocio del narcotráfico se estima en 4.65%, mientras que se considera que el decomiso de armas ilegales tal vez alcance solo 1.4% del total que entra a México.²⁶⁴

En Estados Unidos, informes de inteligencia revelan que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos son ya la principal amenaza dentro del crimen organizado que opera en ese país porque controlan la distribución de cocaína en casi todo el territorio.²⁶⁵ De acuerdo con la *Office of National Drug Control Policy* de la Casa Blanca, la oferta de cocaína en Estados Unidos ha aumentado al igual que la pureza de la misma, mientras sus precios han disminuido.²⁶⁶ Por su parte, de acuerdo a cifras de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés), cerca de 87% de

²⁶⁴ Sergio Aguayo Quezada *México Todo en Cifras*, Ed. Aguilar, México, 2008, p. 209.

²⁶⁵ *National Drug Threat Assessment 2009*, National Drug Intelligence Center, U.S. Department of Justice, Washington, December, 2008.

²⁶⁶ *The National Drug Control Strategy. Data Supplement 2009*, The Office of National Drug Control Policy, White House, Washington, January 2009.

las armas que ha decomisado el gobierno mexicano a diferentes cárteles del narcotráfico, en los últimos cinco años, provienen de Estados Unidos. Una parte importante de este porcentaje son armas de alto poder como rifles semiautomáticos AR-15.²⁶⁷

Dentro de la Iniciativa Mérida, por cooperación en seguridad se entiende como transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático, intercambio de información y programas de capacitación. El programa significa para México tener acceso a un paquete de ayuda que le permita fortalecer sus capacidades operativas para combatir a los seis principales cárteles del narcotráfico que existen en el país. Por su parte, Estados Unidos asume la responsabilidad de ser el principal consumidor de drogas en el mundo y el origen de más de 90% del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras que llegan a México, así como de una parte significativa de los precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas y ser clave en el circuito financiero, que provee de recursos a los cárteles mexicanos.

La Iniciativa Mérida está dividida en cuatro grandes grupos. El primero de ellos tiene como objetivo combatir al terrorismo y al narcotráfico, al mismo tiempo resguardar la seguridad de las fronteras por tierra y aire. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) son los destinatarios de cerca de 60% de los recursos en este rubro. Aquí destacan los aviones CASA 235 que se destinarán a la SEMAR para realizar acciones de patrullaje y vigilancia, principalmente en las fronteras marítimas del Caribe y el Pacífico. De hecho, es lo único que esta secretaría recibirá dentro del programa. De igual forma, sobresalen los helicópteros Bell 412 EP con equipo de visión nocturna para despliegue rápido etiquetados para la SEDENA.²⁶⁸ Esta secretaría recibirá también equipo no intrusivo de rayos gamma y scanners de ión, a utilizarse en puntos de inspección dentro del territorio nacional. Estos aparatos son útiles para detectar drogas, armas, químicos y explosivos.

De igual modo está contemplada la transferencia de equipo informático para conformar e integrar bases de datos con registros de personas, armas, drogas y vehículos. Los principales receptores de éste serán la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Administración General de Aduanas (AGA). Cabe señalar que con la PGR se tiene un proyecto para la frontera norte con el objetivo de conformar una base de datos digital, con los registros que ya tiene esta dependencia, de traficantes de personas, armas y drogas.

Por su parte, con el INM está en marcha un proyecto para establecer una red informática de verificación y control, estableciendo puntos biométricos en los 165 puertos

²⁶⁷ United States Government Accountability Office, "Firearms trafficking: US efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges", Report to Congressional Requesters, Washington, D.C., June, 2009, p. 3.

²⁶⁸ En junio de 2009, el Congreso de Estados Unidos aprobó fondos suplementarios, por lo cual se entregarán a la Armada de México tres aviones CASA 235 y un mayor número de helicópteros Bell 412, *Reforma*, México, 17 de junio de 2009.

de entrada aéreas, terrestres y marítimas de México, con la prioridad de instrumentarlos en la frontera sur. Finalmente, la AGA recibirá equipo de rayos x para la revisión de transporte comercial, vehículos y equipaje, además de un Sistema Integrado de Vigilancia Inteligente con la capacidad para centralizar los datos que producen los puertos de todo el país. Esto forma parte de la estrategia establecida en la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), diseñada para garantizar el comercio seguro en la región.

El segundo grupo está enfocado a la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Salud (SS). La primera recibirá equipo blindado y de comunicación para funcionarios y policías que incluye desde vehículos hasta chalecos antibala. La SSP es la más favorecida de todas ya que recibirá 60% de los recursos, destacando aviones Cessna Caravan para vigilancia y monitoreo de comunicaciones; helicópteros UH60, también conocidos como *Blackhawk*, para transporte y despliegue rápido, así como equipos móviles de rayos gamma y rayos x.

La SHCP recibirá infraestructura informática para fortalecer la capacidad de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) contra el lavado de dinero. Esta infraestructura permitirá conectar a la UIF con la Plataforma México, el sistema informático que enlaza a todas las dependencias que forman parte de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, puesta en marcha por el gobierno de Felipe Calderón.

La cooperación con Estados Unidos es fundamental para atacar los circuitos financieros que capitalizan las actividades de los cárteles del narcotráfico en México. Dentro de la Iniciativa Mérida se establece que la corresponsabilidad de Estados Unidos, tiene como punto esencial vigilar su sistema financiero para impedir que sea utilizado por los cárteles del narcotráfico. En este sentido, un primer paso dado por el presidente Barack Obama fue la solicitud que hizo al Congreso de su país para incluir al Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa y a la organización criminal llamada 'La Familia Michoacana', en la lista de narcotraficantes sujetos a la *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*, la cual autoriza a la Oficina de Control de Bienes Extranjeros del Departamento del Tesoro a congelar las cuentas bancarias de los miembros de esas organizaciones delictivas.²⁶⁹

Por su parte, la Secretaría de Salud recibirá equipo informático para interconectar las oficinas estatales y municipales del Consejo Nacional de Adicciones (CONADIC), con el objetivo de extender a más lugares los programas de prevención y tratamiento contra las drogas. El combate al narcotráfico tendría que incluir con mayor énfasis la

²⁶⁹ Embajada de Estados Unidos en México. http://mexico.usembassy.gov/eng/releases/ep090415_BOsama_Drug-Trafficking.html

reducción del consumo de drogas, principalmente en Estados Unidos, pero también en México. Ello debido a que se ha observado un incremento del uso de drogas en ambos países durante los últimos años, particularmente de la cocaína, por lo que se requiere diseñar políticas preventivas integrales.

El tercer grupo del paquete de ayuda es para fortalecer las instituciones de procuración de justicia. La PGR es la principal receptora de recursos, los cuales son de carácter informático y de capacitación. Las partidas están definidas en torno a programas que buscan mejorar el sistema de justicia penal, destacando el financiamiento al programa de testigo protegido. Otro programa, por ejemplo, tiene el objetivo de modernizar los laboratorios periciales, específicamente lo relacionado al análisis balístico, químico-biológico y cibernético. Adicionalmente, está contemplado un programa para digitalizar administrativamente a los ministerios públicos, así como establecer intercambio de información y análisis entre el Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (CENAPI) y el programa *Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security* (OASISS). Éste forma parte del acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos vigente desde octubre de 2005, para combatir el tráfico y la trata de personas en la frontera.

El último grupo se enfoca a fomentar la transparencia a través del acercamiento con organizaciones no gubernamentales y a la capacitación sobre el conocimiento y respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo tiene el objetivo de combatir la corrupción dentro de las instancias de gobierno. Este último ocupa 90% de los recursos en este rubro.

Los recursos asignados resultan a todas luces insuficientes para cumplir con los objetivos establecidos. Tan solo hay que tomar en cuenta que mientras la Iniciativa Mérida contempla la transferencia de recursos durante tres años por 1.4 mil millones de dólares, los narcotraficantes mexicanos y colombianos lavan anualmente entre 18 mil y 39 mil millones de dólares producto de sus ganancias en Estados Unidos.²⁷⁰ La base tecnológica para resguardar las fronteras de ambos países, a través del intercambio de información en el área de inteligencia criminal y financiera, tiene el reto de incrementar los porcentajes de decomiso ya señalados, además de proporcionar información de inteligencia útil y oportuna, para impactar contundentemente el negocio de la droga en México y Estados Unidos.

Es importante la transferencia y actualización tecnológica de las instituciones mexicanas de inteligencia, procuración de justicia, impuestos y aduanas. Pero además de esto, México necesita mejorar la cooperación y la coordinación entre las instituciones de seguridad y los tres niveles de gobierno, algo que la tecnología por sí misma

270 David Johnson, *Guns, drugs and violence: The Merida Initiative and the challenge in Mexico*, Statement before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the House Foreign Affairs Committee, March, 2009.

no puede solucionar. En este sentido, la instrumentación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigente desde el 2 de enero de 2009, es clave para hacer más eficiente el aparato de seguridad mexicano. Son notables las facultades otorgadas al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) para promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública del país.

Otro factor relevante es la implementación de acciones de vigilancia y control sobre el uso de los recursos provenientes de la Iniciativa Mérida. Este programa de cooperación no contempla partidas específicas para ello, por lo que en la práctica, esta facultad quedará en manos del Congreso estadounidense, como parte del proceso legislativo para liberar los recursos. Sin embargo, México tiene que fortalecer sus procesos de auditoría y fiscalización de los montos asignados a la seguridad. La ley antes referida otorga facultades en este sentido al CNSP, pero también es importante la coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, las otras instancias de rendición de cuentas y transparencia del Estado mexicano.

Estados Unidos aún se encuentra en el proceso de elevar el nivel de coordinación entre las dependencias encargadas de combatir el tráfico de armas hacia México. Para contrarrestar la violencia generada por los cárteles de la droga en la frontera común, entró en vigor, en junio de 2009, la *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, instrumentada por la Oficina Nacional de Política para el Control de Drogas. Uno de los objetivos de la estrategia está el establecer mecanismos de coordinación entre la ATF y la *Immigration and Customs Enforcement* (ICE por sus siglas en inglés) para analizar y compartir información relativa a la violencia en la frontera y el tráfico de armas.²⁷¹ Esta información la controla el Centro de Inteligencia de El Paso, sin embargo, tanto la ATF como el ICE utilizan plataformas de información diferentes, lo cual da como resultado la dispersión de la información e incluso la duplicidad de funciones entre las dos agencias. No está claro hasta qué punto esta estrategia está vinculada con la del Departamento de Seguridad Interna, llamada *Southwest Border Security*, instrumentada a partir de 2009.

En síntesis, la Iniciativa Mérida es un programa de cooperación bilateral que pretende fortalecer la estructura de vigilancia y control de las fronteras en México, al igual que a las instituciones de seguridad pública. No queda claro si equipándolas militarmente es la mejor forma de disminuir la capacidad operativa y la violencia de los cárteles de la droga mexicanos. Cabe recordar que la Policía Federal, antes policía Federal Preventiva, integrante de la SSP, cuenta ya con más de 15 mil elementos provenientes de las fuerzas armadas.

²⁷¹ *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Office of National Drug Control Policy, June, 2009, pp. 29-36.

En este sentido, la Iniciativa también tiene como objetivo paralelo retirar gradualmente a las fuerzas armadas mexicanas del combate contra el narcotráfico, tal como lo establece la ley que autoriza el contenido y objetivos de la Iniciativa Mérida,²⁷² particularmente de las tareas de patrullaje y procuración de justicia que ha tenido que asumir en algunos municipios del país.²⁷³ Esto explica la importancia de dotar de capacidades operativas y de recolección de información de inteligencia a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. Lo anterior sólo será posible en la medida que el gobierno mexicano logre mejorar el nivel de cooperación, coordinación y profesionalización de sus instituciones y elementos de seguridad. Dicho de otro modo, el éxito de la Iniciativa Mérida depende, en gran medida, de las acciones internas tomadas por los gobiernos de México y Estados Unidos.

53. La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos

*Carlos Rodríguez Ulloa*²⁷⁴

A los diez días de asumir la presidencia, en diciembre de 2006, el gobierno del presidente Felipe Calderón declaró la guerra a la delincuencia organizada y con ello a sus representantes más virulentos, los cárteles del narcotráfico. Así, inició una campaña policiaca-militar con espectaculares operaciones que servirían para delinear su principal eje de acción en la política interna de seguridad: la lucha contra la delincuencia organizada.

Para complementar dichas acciones, el gobierno federal desarrolló una política exterior activa en materia de seguridad que busca optimizar los esfuerzos nacionales con el aumento en la cooperación internacional. Se fortaleció el intercambio de información de inteligencia, el uso de tecnologías, una mejora en los mecanismos de extradición, además de su extensión a otros temas relacionados al tráfico de drogas, como el combate al tráfico de armas y el control de los flujos financieros ilegales.

El tema de la política exterior de seguridad hacia otros países además de Estados Unidos, ha sido muy poco atendido. Ello se debe, en parte, a la gran importancia y noto-

272 Ver Sección Segunda, párrafo 6° “Merida Initiative to combat illicit narcotics and reduce organized crime authorization Act of 2008”. H.R. 6028, 11th Congress, 2D Session, Senate of the United States, June 11th, 2008.

273 Jesús Aranda, “En 16 meses el ejército ha recibido casi 15 mil denuncias”, *La Jornada*, 25 de mayo de 2009.

274 Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

riedad que ha adquirido la Iniciativa Mérida. Además, dicha política de seguridad la están desarrollando diversas burocracias que inauguran nuevos canales ‘no tradicionales’ de acción exterior, como la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la misma oficina presidencial y, en menor medida, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), dejando un papel reservado como intermediario y gestor a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El activismo de la PGR se desarrolla en materia de extradiciones de delincuentes reclamados por otros Estados, principalmente Estados Unidos, con quién el gobierno federal ha mantenido una estrecha colaboración en esta materia. En los primeros seis meses del mandato de Felipe Calderón se extraditaron a 63 narcotraficantes, estableciendo una cifra récord del gobierno mexicano. Así, se ha extraditado a un total de 192 personas relacionadas con el narcotráfico, hasta el 1 de enero de 2009: 184 a Estados Unidos, dos a Italia y una a El Salvador, Países Bajos, Panamá, Francia, Perú y Guatemala, respectivamente. Además, la PGR trabaja en el diseño de instrumentos jurídicos en materia de extradiciones con España, Perú, Argelia, Azerbaiyán, China, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Honduras, Italia y Rusia.

Lo anterior es un cambio importante ya que, tradicionalmente, México se había rehusado a promover las extradiciones, pues evidenciaban la incapacidad del Estado en mantener el control en las prisiones nacionales y exhibía sus deficiencias al respecto. Si bien es cierto que esta política cambió a partir del gobierno de Vicente Fox, esta administración le ha dado un impulso sin precedentes, utilizándola como factor generador de confianza internacional y de promoción de su imagen exterior. Por otro lado, la PGR también participó en junio de 2007 en la Reunión de Fiscales Generales de México, Estados Unidos, Colombia y Centroamérica, buscando crear un frente común regional contra la delincuencia organizada. Además, como producto de su participación en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el 12 de diciembre de 2007, se adoptó a nivel Ministerial la ‘Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México’, mecanismo que permitirá mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los países miembros.

La SSP ilustra otro ejemplo de cooperación internacional en seguridad, por medio de la administración e impulso de la ‘Plataforma México’, que es un conjunto tecnológico de comunicaciones y de sistemas de información, el cual integra las bases de datos, voz, cartografía, video conferencia, radio RF, video monitoreo de los edificios estratégicos y seguridad y de las agencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, estatal y hasta local. Plataforma México se ha usado como una base tecnológica para compartir información con otros países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Colombia.

Esta Plataforma ha sido una de las herramientas que se ha desarrollado con mayor éxito también para compartir información con los gobiernos de los estados, e incluso ha sido el eje de las propuestas mexicanas en foros multilaterales como el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), la OEA y una oferta práctica de México en mecanismos regionales de cooperación como la Cumbre Regional Ampliada Sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación, celebrada el primero de agosto de 2008 en Cartagena de Indias, Colombia. En esta reunión de alto nivel, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá, México, Colombia y Venezuela acordaron combatir el narcotráfico desarrollando un frente común que mejore las técnicas de operación de aduanas, puertos y aeropuertos y la capacitación de personal. Cumbre que México hospedará en 2009 como una forma de darle un seguimiento sostenido a dichas iniciativas. Plataforma México se ofreció también durante la Jornada Presidencial Contra la Delincuencia Organizada, que se llevó a cabo en Panamá el 16 de enero de 2009, donde participaron México, Guatemala, Panamá y Colombia. Aquí se acordó sincronizar los distintos acuerdos para trabajar en un instrumento jurídico único de carácter abierto a otros países de la región, que permita aumentar el intercambio de información y estrechar la cooperación. Ambos foros ejemplifican el uso de la diplomacia presidencial con la activa participación y protagonismo del presidente Calderón en estas reuniones.

La SEGOB, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en 2007 desplegó un importante activismo internacional de intercambio de insumos e información con 43 organismos (22 civiles, 13 militares y ocho policíacos) de 34 países. Destacando la Reunión de la Comisión Técnica de la Comunidad de Organismos de Inteligencia de Centroamérica, Panamá, México, Belice y España, donde se firmó un acuerdo para elaborar una Agenda Regional de Riesgos y mantener disponible el Sistema Transnacional de Pandillas para consulta de los servicios que lo requieran.

En cuanto a las burocracias militares, la SEDENA se ha caracterizado por una acción exterior discreta y acotada, a diferencia de la SEMAR, que despliega una diplomacia militar más activa. Así, en 2007 la SEDENA participó en la conferencia de interdicción aérea y marítima en El Salvador y en el 41 periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, mientras que de septiembre de 2007 a junio de 2008, asistió a 24 reuniones sobre cooperación internacional. Por su parte, la SEMAR desde 2007 ha fortalecido la cooperación para hacer más eficientes las operaciones navales en el combate al narcotráfico a través del intercambio de información con Estados Unidos, Guatemala, Perú, Panamá, Colombia, Uruguay, Chile y Nicaragua. Destacando la III Reunión de Acuerdo de Cooperación Marítima Colombia- México; la III Reunión de Acuerdo Bilateral de Inteligencia entre la Marina de Guerra de Perú y SEMAR; la Primera Reunión de Intercambio de información entre el Servicio Marítimo Nacional de Panamá y la SEMAR; y la VI

Reunión de Coordinación de Inteligencia entre la Armada de Chile y la SEMAR.

La SEMAR en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM), también realiza algunas nuevas funciones en materia de migración. Como la repatriación en diciembre de 2008 de 41 ciudadanos cubanos, tal como fue acordado en el “Memorando de entendimiento para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro”, firmado entre México y Cuba en octubre de 2008. Este compromiso lleva a la devolución ordenada de nacionales a sus respectivos países, realizado por la SEMAR en los patrullajes en el Caribe mexicano. Finalmente, en un hecho inédito, del 19 de abril al 7 de mayo de 2009, la SEMAR participó en los ejercicios conjuntos UNITAS 50-09, junto a Estados Unidos y otros 9 países, realizados en Mayport, Florida. La SEMAR participó con la fragata clase Allende ‘Mina’ (F-214), un helicóptero Bolkow BO-05, la patrulla oceánica ‘Oaxaca’ (PO-161) y un helicóptero Panther, además de 298 elementos de tripulación y un agrupamiento de infantería de marina con 45 elementos.

Una zona donde se ha aplicado este activismo es la frontera sur del país a través de los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF), uno con Guatemala y otro con Belice. Estos grupos de alto nivel fueron creados en 2002 para vigilar la seguridad de la frontera sur. Se componen de cinco subgrupos: migración, narcotráfico y delincuencia organizada, terrorismo, seguridad pública y aduanas. En ellos participan distintas áreas del gobierno federal como PGR, SSP, Presidencia, SEGOB (CISEN y el INM), SEDENA, Marina y Hacienda. En general, es un mecanismo de intercambio de información y estrategias, donde se ponen en marcha los protocolos para la Coordinación Bilateral de Alerta y Respuesta Temprana (COBART).

En el ámbito bilateral, Guatemala fue el destino de la primera visita al exterior de Felipe Calderón como presidente electo en octubre de 2006, considerando que con Guatemala se tiene una relación estratégica y prioritaria. En marzo de 2008, tres meses después la asunción de Álvaro Colom a la presidencia de Guatemala, la SSP de México y la Policía Nacional Civil (PNC) de ese país celebraron la Reunión plenaria de enlaces operativos en Chiapas, donde se acordó enlazar a la PNC con la Plataforma México para compartir información de inteligencia contra el crimen organizado, tráfico de personas y armas, el robo de vehículos y contra las maras y pandillas. Con Guatemala se ha aprobado una Matriz de cruces fronterizos que persigue ordenar dicho movimiento, la homologación en los puntos de cruce, así como la elaboración conjunta de un estudio integral de la frontera y la modernización de la infraestructura fronteriza para agilizar el pase basado en el SICA. Asimismo, el INM cooperó con el gobierno de Belice en la capacitación e intercambio de tecnología para implementar la forma migratoria de visitante local, y el 29 de agosto de 2008, se aprobó un “Plan sobre Seguridad Fronteriza México-Belice” que coordina la seguridad de esa frontera de 236 km.

México ha buscado un acercamiento con distintos países que sufren la presencia de narcotraficantes mexicanos, como Perú, o que tienen experiencia en el tema como

Colombia, con quién se ha dado un importante impulso a la cooperación en seguridad por medio de encuentros bilaterales en Panamá y Colombia. En 2007 se celebraron cuatro reuniones intersecretariales en materia de seguridad que sentaron las bases de una estrecha cooperación bilateral, misma que se vio reflejada durante la III Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad y Justicia México-Colombia (GANSJ), que se celebró el 10-11 de noviembre de 2008 en la ciudad de México, y que se organizó en torno a cinco mesas: diálogo político; cooperación de lucha contra la delincuencia organizada; procuración de justicia y cooperación judicial; terrorismo y grupos armados ilegales; y problema de las drogas. Este mecanismo reunió a funcionarios de la PGR, SSP, Y SRE de México y al Ministro de Defensa y Fiscal General colombianos, cuyos esfuerzos se enfocaron en mejorar la coordinación en materia de inteligencia, el intercambio de información y cooperación judicial en el combate al narcotráfico, según el comunicado conjunto. Además, se acordó trabajar en forma conjunta para fortalecer mecanismos regionales como la Cumbre de Ministros de Seguridad Pública de las Américas de la OEA, o la Trilateral de la Cumbre Regional Sobre el problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación, conformada por República Dominicana, Colombia y México.

Ejemplo de cooperación en seguridad es el acuerdo bilateral México-Perú, donde aprovechando la XVI cumbre APEC celebrada en Lima el 22 de noviembre de 2008, se hizo un compromiso de optimizar la relación en este rubro, debido a la expansión de las mafias mexicanas en Perú (actualmente el segundo productor de cocaína después de Colombia), que han elevado el nivel de violencia al disputarse la plaza con los grupos colombianos previamente establecidos, al grado que el presidente Alan García hizo una declaración solicitando 300 policías mexicanos para combatir a dichos grupos. Como respuesta a dichas solicitudes, el 9 de febrero de 2009, una delegación mexicana compuesta por funcionarios de la PGR, SSP, SRE, Secretaría de Hacienda y el CISEN hizo un viaje de dos días a Lima para hacer un diagnóstico del problema y las organizaciones, ubicando así las prioridades en torno al combate al narcotráfico. Se concluyó con la necesidad de fortalecer las relaciones, comprometiendo la pronta suscripción de un acuerdo en el ámbito operativo, para intercambiar experiencias en materia judicial e impartición de justicia, y también para el combate a drogas sintéticas. De igual manera, se tomó en cuenta el tema de la prevención y el tratamiento epidemiológico a través de la mejora en el intercambio de información.

Como conclusiones, se puede observar que se le está dando un mayor énfasis a los temas de seguridad de la política exterior mexicana, principalmente con Centroamérica y los países andinos, ya que este es el principal asunto en torno al cual se han movilizad los recursos de la cooperación. En este sentido, se observa una mayor implicación de las burocracias civiles en materia de seguridad, quienes adquieren un importante papel de interlocución exterior. Finalmente, el gran dinamismo de esta cooperación internacional también ha servido como una estrategia de promoción exterior de esta administración.