

CAPÍTULO III

Estudio bilateral y regional del concepto de seguridad en el marco del NAFTA.

1. Estudio Bilateral México-Estados Unidos

1.1. Breve introducción a las prioridades de Seguridad Nacional de Estados Unidos

Para los Estados Unidos, hoy en día existen problemas intersectoriales que requieren de respuestas multilaterales, pero esto no implica que se deban definir todos los retos como cuestiones de seguridad. Plantean que se debe hacer una importante distinción entre los problemas económicos y sociales de aquellos de la seguridad, lo cual de por sí representa una limitación a nuestro estudio.

En cuanto a las amenazas transnacionales, Estados Unidos ha señalado que es necesario instrumentar respuestas cooperativas, contemplando la aplicación de medidas coercitivas para las amenazas a la democracia y los Derechos Humanos.

Lo cierto es que existe un escepticismo generalizado en el país en cuanto a la utilización de medios no violentos para la resolución de conflictos, mientras que las palabras poder y seguridad, siguen trayendo a la mente conceptos

militares. Particularmente en Estados Unidos, existe lo que Howard Brembeck¹ planteó como una frustración en el uso de medios no violentos de poder para conseguir sus intereses nacionales, pues en el caso de medidas económicas como los famosos bloqueos comerciales a Cuba o Irak, se ha visto en una posición unilateral no pudiendo evitar que el resto de las naciones sigan comerciando con el país afectado por estas medidas.

El autor así mismo plantea la posición de los Estados Unidos en cuanto a su liderazgo mundial y a la resistencia que tiene de plantear los términos de seguridad bajo conceptos económicos y de bienestar con medidas destinadas a mejorar y mantener los recursos humanos y naturales , a pesar de que uno de los principales triunfos de la Política Exterior de ese país a mediados del siglo pasado, tiene sus bases en esos conceptos como lo desarrolla a continuación:

"... After World War II, we gave our wealth in the rebuilding of Western Europe, including the nation that had been our principal European enemy. In so doing we achieved a major foreign policy objective by creating an obstacle that would serve to contain Soviet expansion. We also created a robust trading partner, one that has been a major market for our goods and services, a source of products for the industrial and consume segments of our economy and a competitive force that has stimulated innovation and productivity in American Business..."²

¹ Brembeck, Howard. The Civilized Plan Defense Virginia: Hero Books, 1989, p.152

² Op cit , 172.

Dicho esto, el Plan Marshall y las políticas de reconstrucción de Japón, pueden ser aplicadas actualmente en el mundo sobre todo en el marco de las nuevas amenazas a la seguridad internacional, que en su mayoría vienen del subdesarrollo, las carencias generales de la población etc... Respecto a lo anterior, es muy importante hacer énfasis en que más allá de razones, la democracia y los Derechos Humanos pueden transformarse en justificaciones para alcanzar intereses personalistas de ciertos Estados, por lo tanto estos planteamientos deben abordarse con extremo cuidado sobre todo si tomamos en cuenta que el Derecho Internacional aún es muy vago en cuanto a conceptos como el de Seguridad Humana, intervención por razones humanitarias entre otras.

1.2 Nueva Agenda de Seguridad Nacional

Es evidente que la ausencia de una amenaza central como lo fue el comunismo en la época de la Guerra Fría, introduce nuevos temas y procedimientos a la Agenda de Seguridad Nacional.

Las nuevas amenazas de carácter global como terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y daños al Medio Ambiente, y la introducción de algunos aspectos económicos tienen un alcance tanto internacional como interno, clasificándose como problemas "... *intermésticos, concepto acuñado*

para indicar esta doble dimensión...³. Es dentro de este marco donde precisamente se insertan la mayoría de los temas de la agenda bilateral con México.

Las variables que se han tomado en cuenta en la formulación de esta agenda tienen que ver con los valores e intereses nacionales de la cultura política estadounidenses tradicional: supervivencia, justicia, libertad, democracia, prosperidad, prestigio y promoción de la ideología nacional. Al mismo tiempo se hace un cambio sustancial en la percepción de las amenazas en general junto con nuevas medidas de instrumentación más amplias.

En resumen, los Objetivos Nacionales en materia de seguridad más relevantes son:

- Considerar todas las dimensiones de la seguridad: militar, económica y política.
- Reconocer la existencia de un vínculo estrecho entre problemas domésticos e internacionales.
- Redefinir la hipótesis de conflicto y poner énfasis en la defensa colectiva. (haciendo la salvedad que en la defensa de los intereses

³ Bermúdez Torres, Lilia. “La Seguridad Nacional de Estados Unidos: Reconceptualización y tendencias” Revista Mexicana de Política Exterior. México DF: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, p.76.

vitales se debe hacer todo lo necesario para defenderlas, incluyendo el uso unilateral de la fuerza militar).

- Otorgar prioridad a la recuperación y revitalización económica del país para sostener el liderazgo de Estados Unidos y estimular el crecimiento global.
- Promover la democracia y el libre mercado como dos temas centrales que reemplazan la contención del comunismo como base conceptual de la política de seguridad.
- Incluye nuevas amenazas de diversa índole.
- Incorpora problemas globales, asumidos como amenazas comunes a nivel planetario: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, incontrolado flujo de refugiados y Medio Ambiente.⁴

Como parte de los aspectos económicos de la agenda, es importante destacar la relevancia que tiene México dentro de sus planteamientos. Washington considera que la estabilidad y la prosperidad de México, así como el programa de reformas económicas que se están llevando a cabo, son de amplio interés económico y estratégico para su país. Esto se demostró más

⁴ Oficina de la Casa Blanca “A National Security Strategy for a New Century”. Google. Febrero del 2003.
www.whitehouse.gov

efectivamente desde la firma del NAFTA y en el importante papel que desde entonces ha jugado México.

Así mismo, los argumentos que justifican la inclusión de nuevos temas tal como el desarrollo económico en su política hacia exterior especialmente hacia México, y sobre todo el planteamiento de las mismas dentro del marco de su Seguridad Nacional, es claramente explicada en el documento expedido por la Agencia para el Desarrollo Internacional en el año 2000⁵ donde se exponen las siguientes ideas:

- 1) Se estima que el éxito o fracaso de México para resolver los problemas de la transición democrática, así como los relativos a la inmigración, pobreza, población y degradación ambiental, tendrán un efecto directo sobre la calidad de vida y el crecimiento de la economía estadounidense.

- 2) Se demuestran así la concreción de los objetivos trazados en la Cumbre de las Américas , donde el apoyo a la democracia representó uno de los objetivos principales de su política exterior.

⁵ Agencia para el Desarrollo Internacional "Congressional Presentation". Google. Viernes 13 de diciembre del 2002. www.info.usaid.gov

- 3) El desarrollo económico y la democracia crean una base sustentable para la paz interna y el estado de derecho lo cual aumenta el atractivo mexicano como socio comercial y de inversión; al mismo tiempo, condiciones más equitativas disminuyen las presiones para la emigración de mexicanos a Estados Unidos , uno de los principales asuntos en la agenda bilateral.

1.3 El 11 de Septiembre: cambios drásticos en la agenda con México.

Lo cierto es que los hechos del 11 de septiembre han introducido nuevas prioridades no sólo en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos, sino a las políticas de Seguridad Nacional en general. En su relación con México, implican un enfoque más explícito al resguardo de la frontera.

El 16 de Julio del 2002, la Casa Blanca dio a conocer la primera Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional, dentro del cual se plantean algunos de los Objetivos Estratégicos, el “...*reducir la vulnerabilidad de los Estados Unidos al terrorismo...*”⁶, para lo cual la seguridad de la frontera y el transporte juegan un papel muy importante.

⁶Office of the Press Secretary. “Estrategia Nacional para la Seguridad del Territorio Nacional”,Google. 16 de julio del 2002. www.whitehouse.gov/news/releases/2002/07/20020716.es.html

Sobre este respecto el Presidente Bush ya se había pronunciado en enero de ese mismo año, al afirmar que “...*la frontera de Estados Unidos debe ser altamente eficiente, una frontera que presente poco o ningún obstáculo a todo comercio y viaje legítimos...*”⁷ .

Podemos decir entonces que la pauta que rige las relaciones entre México y Estado Unidos actualmente, es la seguridad de la frontera, restando preponderancia a los asuntos de migración y desarrollo que estuvieron a punto de concretarse en acciones , meses antes de los ataques terroristas en New York.

El ejemplo más tangible de esta realidad son los 22 puntos del *U.S-Mexico Border Partnership Action Plan* hacia la estructuración de unas Fronteras Inteligentes según el patrón que se desarrolla en la frontera con Canadá. En dicho Plan de Acción se desglosa toda una serie de medidas destinadas a la seguridad de la Infraestructura Fronteriza y a un seguro flujo de personas y de bienes.

Así mismo vemos como muchos de los esfuerzos conjuntos como los de la Comisión Binacional México-Estados Unidos , el Banco Norteamericano de Desarrollo, el *Border Liason Mechanism* entre otros, cuyas metas estaban destinadas al desarrollo continuo e incluso sostenible de al frontera, han

⁷ www.usembassy-mexico.gov/st02125segfronteraficaces.html

disminuido en importancia e incluso les han sido negadas sus peticiones para aumentar el presupuesto. La prioridad es la seguridad.

Podemos concluir que la coyuntura internacional reafirma la meta estratégica más importante para los Estados Unidos en materia de seguridad en términos de la preservación de la *Pax Americana*, un ambiente de seguridad internacional construida bajo los principios de democracia y libertad destinado a hacer preponderantes los intereses e ideales de ese país, siempre y cuando se asume que Estados Unidos sigue siendo la única nación capaz de administrar el liderazgo mundial absoluto.

Bajo este marco se reconoce que la *Pax Americana* ha sido eficiente en construir “...el marco geopolítico para la difusión del crecimiento económico y la generalización de los principios Americanos de libertad y democracia...”.⁸ Es interesante recalcar que la visión norteamericana va en este sentido de construir la seguridad para que los procesos económicos se desarrollen naturalmente, mas no de manera contraria, e incluso advierte en distintos foros internacionales que es peligroso “...mezclar lo económico y social con la seguridad...”.⁹ esto, afirman, puede llegar a desviar la atención de los verdaderos asuntos de seguridad internacional.

⁸Donnelly, Thomas. Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century. Washington D.C : The Project for the New American Century, 2000, p. 315

⁹ Ibídem

1.4 La Agenda Bilateral

La agenda bilateral entre Estados Unidos y México ha estado representada históricamente casi en su totalidad por asuntos fronterizos que primero fueron catalogados como problemas de seguridad nacional para el país del norte y después de muchos debates fueron clasificados de igual forma en México, lo cual agilizó las negociaciones y tratamientos de temas comunes.

Existe cierto consenso respecto a que el establecimiento del NAFTA cambió de alguna forma la manera en la cual los tres países se veían a sí mismos y la dinámica de su relación. Específicamente la relación entre Estados Unidos y México, a pesar de que nuevos canales han estado aumentando la calidad y cantidad de contacto binacional, los temas más importantes son el comercio, la migración, el narcotráfico y los asuntos ambientales.

Es importante aclarar que ambas naciones han tenido desde siempre visiones muy distantes respecto a su concepto de Seguridad Nacional, dentro de los cuales el principal punto que tienen en común desde la década de los 90 es la lucha contra el narcotráfico.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos agravaron los problemas en la frontera, retrasando la dinámica positiva que en este aspecto se venía desarrollando. Por ejemplo, el gobierno mexicano estaba muy preocupado en llegar a un acuerdo migratorio con Estados Unidos y

logró días antes que el tema de migración fuera prioridad en la agenda del Presidente Bush, pero los ataques cambiaron las condiciones y el tema de migración dejó de ser prioritario dentro de la agenda bilateral.

Actualmente en México, la situación de la frontera en general no se ha declarado como un problema de Seguridad Nacional por las implicaciones y costos políticos que ello traería. “... *Un problema se convierte en una amenaza a la Seguridad Nacional cuando se han agotado todos los recursos y no se ha podido solucionar o controlar...*”¹⁰.

El declarar la problemática de la frontera como una amenaza a la Seguridad Nacional es aceptar que todas las instancias han fallado a sus deberes¹¹. Como estos problemas no están siendo causados por amenazas de otro Estado, las medidas tradicionales no son suficientes para atender el problema, y México ha entendido esa disposición muy bien, incluyendo una visión más amplia de la seguridad para procurar su solución.

Existen muchas disposiciones al respecto. Por ejemplo, México y Estados Unidos a 6 meses de los ataques firmaron el *US-Mexico Border Partnership Action Plan*, que consiste en 22 puntos de acuerdo sobre seguridad fronteriza, divididos en tres partes. Esta medida que se desarrollará más ampliamente a

¹⁰ Davis Mazlum, Enrique. "Seguridad Nacional en la Frontera Norte". *Revista Vértice México*: ITAM, año 3, n° 4, Segundo Semestre 2002.

¹¹ Independientemente de que el tema esté efectivamente incluido como parte de la agenda de seguridad del país

continuación, corresponde a la versión local de las Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá, y tiene un contenido más dedicado a la acción preventiva para resguardar la zona limítrofe entre ambos países.

Ciertamente, la guerra con Irak imprimió un nuevo factor de inestabilidad en las relaciones, ya que pospone la toma de decisiones efectivas en materia bilateral, por la concentración casi absoluta de la Política Exterior de los Estados Unidos en los asuntos del Medio Oriente y en el uso de la fuerza militar. Por medio de los esfuerzos de independencia de la Política Exterior mexicana y su negativa a la guerra, quizá México esté buscando el desarrollo de un liderazgo multilateral en las materias que le atañen directamente, como aquellas relacionadas a la democratización y al desarrollo.

Hacer predicciones dentro de nuestro estudio sería inapropiado en base a la dinámica de la realidad internacional actual, por lo que nos remitiremos al estudio de un caso en concreto a continuación.

1.4.1 Fronteras Inteligentes: la agenda geoestratégica que prevalece.

Todos los avances del período anterior al 11 de septiembre en materia de negociación bilateral, se vieron truncados de manera violenta; un acontecimiento sin precedentes en la historia de los Estados Unidos habría de cambiar así

mismo las prioridades de su Política Exterior, en especial en aquellas áreas relacionadas con el papel que México habría de jugar .

Días antes de los ataques, México parecía estar más cerca que nunca de negociar un acuerdo migratorio que cambiaría la vida de miles de mexicanos que se encuentran ilegalmente en los Estados Unidos, y que envían anualmente lo que viene a ser uno de los más importantes ingresos de ese país junto a la exportación de petróleo y el turismo: *las remesas*. Así mismo los discursos de Bush y de su gabinete, demostraban explícitamente que México era el *más importante amigo de los Estados Unidos entre todas las naciones*¹².

El lugar especial que México tenía en las prioridades nacionales de los Estados Unidos, se expresó en las frecuentes reuniones entre ambos Jefes de Estado, las más frecuentes que el presidente Bush llevara a cabo con cualquier otro líder. Otro de los puntos, fueron los importantes avances relacionados con un posible acuerdo migratorio y con otros temas que se habían considerado como conflictivos en administraciones anteriores, tales como la inversión estadounidense en desarrollo y en el sector energético de México, el permiso para modificar el cuadro jurídico de este último permitiendo la entrada de oficiales norteamericanos más allá de sus fronteras, la entrega de visas temporales de trabajo a los inmigrantes, la amnistía para inmigrantes ilegales, el

¹² New York Times. “ Mexico lower on Bush’s List since Sept. 11” Google. Jueves 13 de febrero del 2003. www.newyorktimes.com

narcotráfico, el contrabando, así como el establecimiento de fronteras más abiertas y accesibles entre ambas naciones.

Pero todo este proceso se suspendió bruscamente con los actos terroristas que viviera este país y el “...*relatively easy flow of goods and people has been altered with tighter security set up by the US government, and has brought serious economic consequences to both sides...*”¹³. Las prioridades cambiaron, y quedó poco tiempo para discutir temas migratorios en el marco de la política norteamericana. El presidente de México Vicente Fox¹⁴ lo entendió como una “pausa necesaria” que el país del norte debía hacer para atender al terrorismo, pero también argumentó que esperaba fuese una etapa pasajera, que abriera nuevos espacios para discutir los temas pendientes entre ambos países.

Lo cierto es que “...*There is no country in the world that's suffered more from the eclipse of Sept. 11 and the laser focus of Bush administration on bin Laden than Mexico...*”¹⁵, y la frontera que el Secretario de Estado de los Estados Unidos Colin Powell¹⁶, definiera como una línea que no separa a las dos naciones sino que las une, se ha convertido de nuevo en un muro de contención,

¹³ Dibble, Sandra. “Fox urges freer border flow”. Google. Jueves 13 de febrero del 2003. www.northamericaninstitute.org/articlearchive/uniontrib121901.htm

¹⁴ Weiner, Tim y Ginger Thompson. “Mexico Lower on Bush’s List since Spt. 11” Google. Jueves 13 de febrero del 2003. www.northamericaninstitute.org/articlearchive/uniontrib121901.htm

¹⁵ *Ibidem*

¹⁶ *Ibidem*

que con medidas restrictivas quiere reafirmar la soberanía y seguridad de ese país.

El planteamiento de las Fronteras Inteligentes con México, viene a representar el más drástico quiebre en la evolución de las relaciones entre ambos países en mucho tiempo. Una agenda que se perfilaba a favor del enfoque geoeconómico entre ellos, fue reemplazada por este enfoque destinado a asegurar el paso en la frontera y a evitar el ingreso al país de individuos y mercancías de alto riesgo.

A pesar de los amplios avances que en la materia se venían realizando con Canadá, el presidente George Bush anunció en enero del 2002, cuál sería la nueva iniciativa para fortalecer las fronteras de su país al norte y al sur. La Casa Blanca¹⁷ reconoció entonces que los Estados Unidos requieren de unas fronteras capaces de mantener la paz y el aumento simultáneo de las operaciones comerciales , asegurando al territorio de ataques terroristas, migración ilegal, narcotráfico y otros tipos de contrabando.

La idea fundamental de su planteamiento, consiste en la creación de sistemas integrales en el exterior¹⁸ , a través de los cuales este país estaría en capacidad de :

¹⁷ Office of the Press Secretary of the White House. “Border Security, Smart Borders for the 21st century” Google. Jueves 13 de febrero del 2003. www.usinfo.state.gov

¹⁸ En especial con sus principales socios comerciales, Canadá y México.

- Establecer una clasificación de lo que se conoce como *Low Risk y High Risk people and goods*, es decir el establecimiento de criterios claros sobre los orígenes y antecedentes, tanto de los bienes como de los individuos que pueden ser clasificados de alto riesgo para la Seguridad Nacional del país, con la finalidad de invertir mayor cantidad de recursos y tiempo en la inspección de los mismos.
- Realizar una pre -revisión de los bienes y personas que pretenden ingresar al país. En ello se están instituyendo planes de cooperación con los principales socios comerciales de Estados Unidos, así como con las empresas privadas para internacionalizar los estándares de revisión, disminuyendo la inversión en los individuos y bienes de bajo riesgo, enfocándose entonces en los de alto riesgo.
- Lograr que las agencias oficiales fronterizas y los órganos de inteligencia de sus dos países vecinos, cuenten con sistemas de información compartida que permitan la comunicación coordinada entre ellos, para a través de medidas preventivas se disminuyan las posibles vulnerabilidades a la Seguridad Nacional.
- Capacitar al personal fronterizo en la aplicación de las leyes vigentes, en tanto se busca procurar el reforzamiento del marco jurídico relacionado

con el tema de la seguridad fronteriza, para aumentar su campo de acción.

- Aumentar progresivamente la tecnología y la infraestructura fronteriza, para garantizar el óptimo control de bienes e individuos en su paso a los Estados Unidos.

En el caso de México, a pesar de la latente posibilidad que existía antes de septiembre del 2001 de concretar un acuerdo migratorio, las negociaciones se apresuraron en materia de seguridad fronteriza, tanto que después de las anteriores declaraciones del presidente Bush, el día 21 de marzo del 2002 ambos países firmaron el *US-Mexico Border Partnership Action Plan*, que consiste en 22 puntos de acuerdo destinados a fortalecer la integridad física y la prosperidad económica creando fronteras eficientes para el siglo XXI.

El plan de acción que las dos naciones acordaron, está diseñado para incluir fundamentalmente al flujo seguro de personas, flujo seguro de bienes y creación de infraestructura adecuada, para mantener el ritmo normal de viajes y de comercio.

Entre los puntos que incluye se encuentran la revisión de la infraestructura crítica (puentes, represas, instalaciones de energía etc.) para

protegerla de ataques terroristas; Desarrollar planes integrados de inversión en nueva infraestructura fronteriza; Modernizar y coordinar procedimientos de entrada y salida de la frontera común, para acelerar el flujo de viajeros; Cooperación para identificar individuos que planteen amenazas para ambas sociedades; Esfuerzos para frenar el contrabando de personas; Desarrollar sistemas para mejorar la seguridad de los puntos clave en la cadena de abastecimiento, que vincula a productores y consumidores; Desarrollo de sistemas de intercambio de datos aduaneros entre muchos otros puntos¹⁹.

Si observamos con detenimiento, el plan asume una concepción tradicional de la seguridad, que implica pocos avances en torno al establecimiento de una agenda común y consensuada en su contenido, y ante la dimensión especial que las fronteras entre Estados Unidos y México han adquirido, la redimensión de la discusión se ha congelado temporalmente.

Sin embargo, tal y como se trata de desarrollar en el presente estudio, esta situación podría abrir nuevos enfoques en la forma de abordar el tema, incluso destinándolo a la materia de seguridad .

En el Coloquio Internacional *Seguridad en las Fronteras de México*, se discutió la instalación de las Fronteras Inteligentes, así como el impacto que los

¹⁹ Departamento de Estado. “Estados Unidos y México acuerdan promover frontera eficiente y segura”. Google. Jueves 13 de febrero del 2003. <http://usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032105.htm>

ataques terroristas del 2001 han tenido en el tema migratorio. En dicho foro se estableció que:

“... Es importante encontrar un modelo de gestión de la frontera que no enfrente la flexibilidad de la movilidad poblacional con el resguardo de la soberanía y la Seguridad Nacional. Así mismo es necesario definir la noción de seguridad que debe orientar la formulación y ejecución de las políticas. En todo momento, estas políticas y los cuerpos de seguridad deben respetar los derechos fundamentales de las personas que migran y de las que viven en las zonas fronterizas...”²⁰

Se reconoce por lo tanto , que el modelo alternativo que mencionan, debe elaborarse con el ser humano como centro de su gestión, incorporando los intereses de todos los actores, es decir , tanto de los migrantes en sí mismos como de los Estados implicados, administrando el potencial que tiene la migración para Estados Unidos y para México.

El punto al cual se quiere llegar, es que los ataques terroristas del 11 de septiembre en definitiva, dieron un giro absoluto al enfoque de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México, desplazando temas migratorios y de desarrollo por las negociaciones de Fronteras Inteligentes, para garantizar la

²⁰ Colegio de México y el Colegio de la Frontera Norte. “Coloquio Internacional: Seguridad en las Fronteras de México”. Google. Abril del 2002. www.enlacesinfronteras.org.mx

seguridad física de la frontera entre ambas naciones. Esto , aunado a la reciente Guerra con Irak y la oposición de México ante la misma, ofrecen una amplia limitación para la renegociación de temas alternos en la agenda bilateral, incluso inscritos en el marco de la seguridad.

Al mismo tiempo, se reconoce que el momento es idóneo, para que México replantee la dirección de su Política Exterior, en tanto pueda cooperar con su más importante socio comercial, al tiempo que impida la manipulación absoluta de la agenda en términos de seguridad territorial.

La postura que plantea el presente trabajo de investigación a través de los términos propuestos por la Seguridad Humana, hace hincapié en estos aspectos ya que pueden ayudar a México a disminuir sus vulnerabilidades internas, retomar los temas de la agenda con los Estados Unidos y plantear una posición de liderazgo internacional en resolución de los conflictos con desarrollo y Derechos Humanos, atendiendo a las causas de los problemas internos para poder erradicarlos.

1.5 Estudio de caso: el Narcotráfico como tema bilateral y las propuestas integrales de México

En el pasado reciente, la política mexicana se ha pronunciado sobre un tema concreto como amenaza a la Seguridad Nacional en dos ocasiones, ambas

relacionadas con asuntos fronterizos: Una fue la protección de la frontera sur contra incursiones de militares o rebeldes centroamericanos; y el otro relacionado con las campañas contra el narcotráfico.²¹

En ambas, las medidas por las que ha optado el gobierno Mexicano no han sido exclusivamente de corte militar, sino que ha combinado una serie de esfuerzos diplomáticos y de negociación para buscar la resolución de ambos conflictos.

En el primero de los casos, observamos un amplio distanciamiento de la Política Exterior de México de la de los Estados Unidos, siendo México uno de los principales líderes de las negociaciones de Contadora para la resolución del problema centroamericano. En el caso del narcotráfico, el problema tiene un carácter más complejo por su origen transnacional y desterritorializado, y la posición de México al respecto podrá ayudarnos a ejemplificar empíricamente los principios políticos mexicanos que son compatibles con un concepto más amplio de seguridad, incluyendo así mismo términos no militares para su resolución.

El Narcotráfico se ha colocado como un tema central de la Seguridad Nacional mexicana sobre todo en los años posteriores al NAFTA convirtiéndose en el “...*most diplomatically sensitive issue between Washington and*

²¹ Celia Toro, María. “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional.” En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. comp. Sergio Aguayo. México DF: siglo XXI, 1991, p.189.

.....México...²², y las justificaciones para incluir a un tema multidimensional bajo esta clasificación son las siguientes:

- México ve al problema del narcotráfico como “... *an extremely serious social problem arising from various interrelated causes, both internal and external, one whose solution must be sought at the global rather than within national borders...*”²³
- México percibe que las políticas de control de las drogas no deben ser exclusivamente de represión y persecución, pero ante la negativa de algunos países a aceptar este tipo de perspectivas y ante un problema global, el desarrollo de esta idea ha sido limitado.
- Es así como México reconoce un entendimiento integral , plural y dinámico del problema de las drogas que incluye distintas etapas: desde la producción, comercialización consumo, adicción, medidas de salud pública, y el seguimiento de crímenes relacionados como lo son el lavado de dinero, tráfico ilegal de armas, contrabando, migración ilegal con fines criminales, terrorismo , corrupción etc...

²² Mabry, Donald. The Latin American Narcotics Trade and U.S National Security. New York: Greenwood Press , 1989, p 216.

²³ Peón, Tello. “Controlling Drugs: Strategic Operations and US and Mexican National Interests”. Strategy and Security in US Mexican relations beyond the Cold War, Comp. Jhon Bailey y Sergio Aguayo. San Diego: Center for US-Mexican Studies of the University of California,1996, p.254.

- Otro gran problema es la interferencia de los Carteles de la droga en la toma de decisiones políticas a nivel local y nacional, lo que enviste al problema como una vulnerabilidad general al proceso de democratización y desarrollo económico.

Mientras ambos países declaran la importancia del tema en su agenda y la necesidad de tomar medidas concretas al respecto, existen diferencias importantes en cuanto a como abordar las posibles medidas. En México por ejemplo existe una tendencia a denunciar que la raíz del problema está en el consumo de las drogas en los Estados Unidos, por lo que hace un llamado constante a este país a mejorar sus programas educativos y de tratamiento de adicciones .

Bajo este contexto se desarrolla en México una estrategia integral en contra de las drogas la cual se anunció en febrero del 99, incluyendo un esfuerzo que incluye un ataque directo a los grupos que trafican la droga por medio de la inteligencia mexicana, la erradicación de cultivos , detectar casos de lavado de dinero y el detectar y confiscar cargamentos de droga que pretenden , como ha sido en general uno de los principales problema de México, usar a este país de puente hacia uno de los países con mayores niveles de consumo en el mundo, los Estados Unidos.

En 1996 se estableció el *US- México High Level Contact Group (HLCG)*, a través del cual se exploran las posibilidades de atención al problema como bloque, afianzando así la cooperación y el uso de medidas tanto militares, como las fuerzas especiales designadas por cada país, así como las campañas destinadas a erradicar el problema desde sus orígenes.

Sin embargo el liderazgo de México en la negociación respecto al tema de la producción, consumo o transporte de droga, tiene un alcance también multilateral, en tanto se ha destacado en su labor como participante activo en Naciones Unidas en el marco de la “*Drug Convention*” de 1998, y la “*Anti Drug Strategy in the Hemisphere*” de la OEA entre otros foros, los cuales son utilizados frecuentemente por la diplomacia mexicana como una oportunidad de expresar su opinión respecto a la atención insuficiente que en los Estados Unidos recibe el tema de la reducción de la demanda dentro de su mercado.

2. El desarrollo de un concepto de seguridad regional.

2.1 ¿Cuál ha sido el impacto del NAFTA como compromiso político?

Lo primero que debe aclararse en este punto, es que ni México , Estados Unidos ni Canadá pensaron en un Tratado de Libre Comercio en vías de

convertirse en una integración económica, política y social. De hecho al ser este argumento el principal punto de vulnerabilidad interna en el marco de las negociaciones del NAFTA, el presidente Salinas en 1995 dejó en claro que la soberanía mexicana estaba muy por encima de este Tratado y que la idea primordial era mejorar las condiciones económicas del país: “...*Con el NAFTA hemos probado que es posible mantener nuestros principios de soberanía al tiempo que reforzamos relaciones con la única súper -potencia mundial...*”²⁴

Por lo tanto, los planteamientos fueron y siguen siendo relacionados con el intercambio comercial; todos los efectos colaterales a nivel político, social, cultural y en nuestro caso en especial respecto a los temas de seguridad son sólo producto de la nueva dinámica que se creó a raíz del TLCAN, pero no como parte de él²⁵.

Respecto a la seguridad lo que existe es un reestablecimiento de las fronteras de seguridad en términos de espacio, tiempo y dinámicas, tal y como lo expresara James Rochlin “...*certainly, the spatial bounds of the new regional integration under NAFTA have meant the development of a regional security,*

²⁴ Almond, B.J. “Former president of Mexico reflects on NAFTA”. Google. 28 de marzo del 2002.

www.rice.edu/projects/reno/rn/20020328/nafta.html

²⁵ En este respecto el mismo ex -presidente Carlos Salinas expresó que “... *que el mayor beneficio que trajo el NAFTA no fue el aumento en el comercio, sino el cambio en la relación entre México y Estados Unidos...Ayudó a cambiar la manera en la que ambos gobiernos se relacionaban, ahora a través de canales institucionales y no a través de medidas discrecionales como se había estado haciendo...*” (Ibidem)

*with the control of Mexican territory via neoliberal discipline more important than ever for transnational economic interests...*²⁶

Los pronunciamientos respecto al tema no se han hecho por tanto en el marco de una negociación trilateral, sino como visiones y posiciones de diplomáticos dentro de foros distintos al NAFTA, por lo tanto tal y como se viene aclarando, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha abierto nuevos canales de comunicación entre los tres países miembros sobre temas distintos a los comerciales, pero en el tema de seguridad en especial están muy lejos de coincidir, al menos de manera total, en cuanto a medios y fines de la seguridad regional.

En conclusión podríamos determinar que en la actualidad, las fuerzas económicas e ideológicas están asumiendo el puesto que antes del NAFTA desempeñaba la amenaza del uso de la fuerza, y no por otra cosa más que por la nueva dinámica comercial que ha puesto crecientes límites al uso de la fuerza y ha impreso nuevas dinámicas en la relación entre los tres países, dentro de las cuales los acuerdos consensuados han demostrado generalmente, la maximización común de beneficios.

2.2 Coincidencias y Divergencias en la construcción regional de un concepto de seguridad: Opiniones en distintos foros regionales.²⁷

²⁶ Rochlin, James. Redefining Mexican Security. London: Lyenne Rienner Publishers, 1997, p. 188.

Tal y como se estableciera anteriormente, las posiciones oficiales sobre seguridad en el marco continental y regional, se han expresado en diferentes foros internacionales y regionales pero no de manera explícita como visión trilateral. Bajo esta perspectiva, a continuación analizaremos recientes intervenciones de cada uno de los tres países integrantes del NAFTA, con la intención de extraer de ellas puntos en común y planteamientos divergentes.

2.2.1 Seminario Internacional “Visiones sobre el concepto de Seguridad, entre los socios del TLCAN en el siglo XXI”

El Instituto Tecnológico Autónomo de México, el día 9 de octubre del 2000, organizó un Seminario Internacional denominado: **“Visiones sobre el concepto de Seguridad, entre los socios del TLCAN en el siglo XXI”**, cuyo principal tema consistió en lo que los coordinadores del seminario denominaron como las visiones diferentes y hasta cierto punto contradictorias sobre los tipos de amenazas que las personas y Estados enfrentan en el siglo XXI.

El enfoque de la Seguridad Humana, ocupó el papel principal en la discusión académica entre mexicanos, estadounidenses y canadienses en el marco de dicho Seminario. Los dos ejes sobre los cuales se desarrolló la discusión de las

²⁷ Como aclaración al lector, es necesario estimar que estos no son los únicos foros en los cuales se ha expresado posiciones oficiales respecto al tema de seguridad, sin embargo los aquí recopilados responden a un orden de temporalidad, oficialidad y reconocimiento del foro en el cual fueron expresados.

nuevas concepciones de seguridad en cada uno de los países, fueron los siguientes:

- 1- La redefinición del significado de la Seguridad en la era de la Post-Guerra Fría.
- 2- Las repuestas del Estado ante amenazas nacionales e internacionales en la era de la Post-Guerra Fría.

Los académicos canadienses explicaron la conveniencia de que los tres países, trasladaran sus preocupaciones en materia de seguridad sobre el concepto de Seguridad Humana. La representación canadiense expresó así mismo que *“la Seguridad Humana no es una política definida para los próximos 30 años; es una interpretación y un concepto que describe, la actitud tradicional canadiense para perseguir intereses nacionales”*

Los académicos estadounidense expresaron su simpatía por el concepto de Seguridad Humana por considerarlo plenamente compatibles con sus valores políticos y democráticos, pero advirtieron la vigencia del concepto de Seguridad Nacional y su funcionalidad en el marco de las políticas nacionales de seguridad y de defensa. Así mismo la representación mexicana expresó su reservas respecto al mismo, señalando los riesgos inherentes a un concepto de seguridad influido por la dinámica de la globalización.

2.2.2 Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA

En las intervenciones que hicieron estos tres países junto a otras 6 naciones en la última reunión operativa de la **Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en Marzo del 2000** , pueden considerarse varios temas en los que existen amplias coincidencias:

- a) A pesar de que existe una predominante visión por parte del actor con mayor peso en el continente Americano, los tres países coincidieron en que se requiere la búsqueda de consensos y de participación activa de todas las naciones en el proceso de replanteamiento del concepto de seguridad bajo las nuevas amenazas que aquejan a las relaciones internacionales.

- b) En el Continente Americano los riesgos de conflicto interestatales tienen pocas posibilidades de tomar parte en la nueva dinámica e interdependencia entre las naciones. Esta afirmación no descarta en ningún momento la importante labor de las fuerzas armadas con planes ya no sólo defensivos u ofensivos, sino que también con diseños preventivos.

- c) Las tres delegaciones no dudaron en aceptar que existen nuevas dimensiones de la seguridad que son importantes para la paz y la estabilidad de las Américas y requieren de una redefinición de los conceptos e instituciones de seguridad.²⁸
- d) La necesidad por incrementar la cooperación entre los Estados como una de las medidas más efectivas de enfrentar las nuevas amenazas transnacionales, fue sin duda uno de los puntos fuertes de la discusión tanto para el ámbito bilateral como en el multilateral.
- e) Existe un amplio acuerdo en que se deben consolidar y defender los procesos de democratización y de integración económica, ya que éstos son elementos que inciden de manera positiva en la paz y la estabilidad.
- f) Las tres delegaciones reconocen la importancia de incluir en la agenda de seguridad , el tema del medio ambiente y la administración de los *Bienes Globales Públicos*²⁹

Y siguiendo con esta misma línea, podemos observar cuáles fueron las principales divergencias entre las delegaciones, ya que llama la atención que, a pesar de que México y Canadá son reconocidos socios comerciales fundamentales para Estados Unidos, resultaron ser las dos representaciones

²⁸ En este particular la Delegación estadounidense expresó su preocupación con respecto a algunas posibles implicaciones negativas en la adopción de un concepto de seguridad demasiado amplio

²⁹ Traducción del inglés de *Global Public Goods*

que expresaran mayor cantidad de desacuerdos con las posturas estadounidenses:

- a) Existe un consenso entre las tres delegaciones oficiales respecto a tres temas fundamentales, primero que hoy la agenda de seguridad ha dejado de ser puramente militar, segundo que se deben contemplar diversas dimensiones de la seguridad y tercero, que es importante distinguir entre cuestiones de defensa y cuestiones de seguridad; Pero a pesar de ello, la delegación estadounidense se pronunció en contra de denominar como cuestiones de seguridad a ciertos asuntos *“fundamentalmente económicos y/o sociales”*.
- b) Canadá expresó enfáticamente que debían incluirse consideraciones como la de Seguridad Humana en los nuevos estudios de seguridad, al tiempo que México expresó su posición respecto a que en su punto de vista las principales amenazas a la seguridad son la pobreza extrema y la desigualdad.
- c) A México en especial, le inquieta que la cooperación que se requiere para retomar las nuevas amenazas a la seguridad internacional , pueda esconder la intención de vulneración de su soberanía, en tanto podría disminuir el control de las autoridades civiles sobre sus fuerzas armadas y más aún sobre fuerzas extranjeras. El argumento como tal

trata de salvaguardar la soberanía de las naciones de intentos por imponer doctrinas militares que, encontrando una perfecta justificación en la necesidad por cooperar, pretendan la capacitación conjunta y la profesionalización de las fuerzas armadas de todo el continente así como cierta interoperabilidad.

- d) México y Canadá hacen un gran énfasis en la necesidad de clarificar la subordinación necesaria de las autoridades militares a sus respectivas autoridades civiles.

- e) Mientras México observaba que los problemas básicos de seguridad están hoy relacionados con amenazas a su desarrollo económico, social y político, y en general con la conservación de su medio ambiente, los Estados Unidos cuestionaban el carácter multidimensional de la seguridad.

La única conclusión viable sobre las intervenciones de las tres delegaciones, es que es y seguirá siendo difícil unificar criterios a nivel regional sobre los temas de seguridad, por lo que se está aún muy lejos de la posibilidad de emprender acciones conjuntas en este tema, al menos abordando un carácter multidimensional.

2.2.3 VII Conferencia Regional sobre Migración

Los días 30 y 31 de Mayo del 2002 se llevó a cabo en Guatemala la VII Conferencia Regional sobre Migración (CRM), con la participación de 11 países entre los cuales destacaron México, Estados Unidos y Canadá.

En el marco de este foro, los Viceministros de cada uno de los países, aprobaron por consenso, ciertos Puntos Sustantivos dentro de los cuales podemos tomar para el presente estudio los siguientes:

- 1) Reconocieron el importante papel de las políticas migratorias en materia de seguridad regional, y acogieron las acciones encaminadas a lograrla, enmarcadas en el pleno respeto de los Derechos Humanos de los migrantes.

- 2) El tema central de la conferencia del año 2003 fue determinada como “Hacia una solidaridad Regional en Seguridad y Migración”

3. Conclusiones

A través de la breve introducción a la agenda de Seguridad Nacional de Estados Unidos pudimos observar algunos elementos en común con los puntos que se desglosaron en el Capítulo anterior sobre la Seguridad Nacional en México: desarrollo y estabilidad económica, democratización, cooperación internacional, nuevos temas en la agenda (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico) y Medio Ambiente en especial. En definitiva los puntos de coincidencia en su mayoría implican intereses generales y largo plazo.

Así mismo, existen diferencias fundamentales sobre todo en cuanto a políticas de acción. Sergio Aguayo plantea por ejemplo que “... *México y Estados Unidos tienen sistemas políticos bastante diferentes y en ciertos aspectos incompatibles...*”³⁰ lo que nos hace pensar que el posible establecimiento de políticas o hasta posiciones comunes en el marco de la seguridad son aún muy difíciles de pronosticar.

Algunos autores exponen que la definición tradicional de seguridad está sufriendo cambios significativos, pero que enmarcar los “...*nuevos asuntos que afectan a las relaciones entre México y Estados Unidos como asuntos de seguridad puede impedir, en vez de fomentar, una resolución benéfica para ambos países...*”³¹.

³⁰ Aguayo, Sergio. Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. México DF: Siglo XXI editores, 1997, p.238.

³¹ Aguayo, Sergio, op cit, 340.

Por otro lado queda muy claro que el marco institucional del NAFTA está muy lejos de dictar pautas consensuadas en ámbitos distintos al económico, en especial si aceptamos que la distribución regional de los beneficios de este Tratado de Libre Comercio aún no es nacional, sino especialmente enfocadas a la franja fronteriza entre ambos países. En esto las acciones específicas de los recursos que se han creado gracias al NAFTA o al menos en función de la creación de nuevos espacios de cooperación, en su mayoría tienen un ámbito de acción exclusivo en el norte y sur de las fronteras de ambos países, respectivamente.

No ha habido aún tal cosa como una declaración de intención o algo que pueda tomarse como una política regional de seguridad, así que las coincidencias y divergencias se han tenido que interpretar de las declaraciones de los distintos actores oficiales, en cuanto a lo que reconocen o no de la materia.

