

# Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

**Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez**

Investigador, Universidad Nacional Autónoma de México  
Asesora independiente

En los albores del nuevo siglo se impone la revisión de la funcionalidad de las instituciones internacionales, hasta ahora asentadas sobre las dinámicas y equilibrios internacionales del siglo pasado. Entre otros, la búsqueda de una nueva seguridad hemisférica se replanteó en el año 2003, con la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, frente a las nuevas amenazas a la seguridad mundial.

Los nuevos cánones de seguridad hemisférica tienen que responder a desafíos diferentes, pero, ¿Es concebible un esquema de seguridad donde quepan todos los intereses hemisféricos? ¿Puede un nuevo esquema de seguridad hemisférica responder a los desafíos de seguridad de México? ¿Es previsible que México adopte un nuevo papel activo y comprometido en la seguridad internacional?

## I. **Condicionantes de la seguridad hemisférica: entre las nuevas amenazas y los viejos esquemas.**

El 11 de septiembre del 2001 implicó la toma de conciencia internacional del nuevo tipo de amenazas que desde hacía varios años venían presentándose al mundo. En efecto, el terrorismo poco tenía de novedoso,<sup>1</sup> había golpeado anteriormente los intereses norteamericanos dentro y fuera de Estados Unidos y al menos en los gobiernos y las sociedades europeas, el temor a un ataque terrorista era una realidad tangible que podía repetirse en cualquier momento. Lo que sacudió a Estados Unidos y a la opinión internacional fue la magnitud, la sorpresa, la estrategia y el impacto psicológico de los ataques. Estos ataques revelaron así, en toda su extensión, una parte de las nuevas amenazas a la seguridad internacional y lo caduco de los sistemas de defensa, todavía enfocados a otro tipo de guerra.

Las nuevas amenazas están cambiando el eje de la forma de hacer la guerra. Del manejo masivo de la fuerza –ejércitos, bombas nucleares, guerra tecnológica-, se pasa a

---

<sup>1</sup> Ver Prólogo de Georgina Sánchez al libro: ***Cuando el destino nos alcance: seguridad, democracia y derechos humanos***, María Cristina Rosas (Coord.) UNAM-Ed. Quimera, México, 2002.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

la inteligencia como columna vertebral de la estrategia. La defensa se debe hacer ante enemigos que son capaces de traspasar fronteras, no están uniformados e incluso emplean ciudadanos de los propios países amenazados, difícilmente son identificables, atacan por sorpresa y pueden estar en todos lados. Además no hay limitaciones morales para agredir a las poblaciones civiles. En la ofensiva, los ataques deben ser estratégicamente planeados, mediante agilidad, previsión, anticipación, con bajos costos y con impactos mayores.

La nueva agenda de seguridad de Estados Unidos está centrada en el ataque contra el terrorismo en un mundo crecientemente unipolar. Como lo sostiene la "Estrategia Nacional de combate al Terrorismo", de la Casa Blanca:

"El enemigo no es una persona, no es un régimen político y ciertamente no es una religión. El enemigo es un terrorismo premeditado, políticamente motivado para realizar actos de violencia contra objetivos no combatientes, cometido por grupos subnacionales o agentes clandestinos."<sup>2</sup>

En consecuencia, a partir del año 2001 las agendas de los diversos organismos internacionales dieron un giro, abandonando sus tradicionales negociaciones, para adoptar la lucha contra el terrorismo como prioridad (en APEC, Johannesburgo y Monterrey, por ejemplo).

El debate sobre la seguridad hemisférica y en él, el papel de México, estará sujeta a cuando menos tres tipos de condicionantes:

1. La historia de la seguridad hemisférica y las tendencias que a futuro podrían prevalecer;
2. El hecho de que los países del hemisferio alcancen efectivamente a establecer una seguridad que no sólo tenga que ver con las prioridades de Estados Unidos, sino de todo el hemisferio;
3. El debate conceptual, tanto de la propia definición como de los medios y los fines de la seguridad hemisférica. De llevarse a cabo, este debate acarreará sin duda importantes consecuencias en los años por venir.

### II. De la guerra fría al Siglo XXI. Consensos y disensos.

La llamada *Seguridad Hemisférica* en el continente americano tiene gran cantidad de elementos a debatir. Estos van desde los condicionantes históricos, los geográficos, los políticos, los doctrinarios y los propiamente militares. De igual manera, la existencia de posiciones hegemónicas, como la política de Estados Unidos, imprime un sello particular a la seguridad hemisférica, donde ésta debe adaptarse a sus planteamientos,

---

<sup>2</sup> The White House *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, February, 2003, p. 1.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

debido a la predominancia de este país como super-potencia en el plano estratégico-militar, conformando un “unipolarismo” casi absoluto.<sup>3</sup>

Los elementos determinantes de la seguridad hemisférica se configuraron desde la segunda guerra mundial, cuando se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID)<sup>4</sup> en 1942. En aquella época Estados Unidos necesitaba el respaldo diplomático de los países del hemisferio, y países como Canadá, Brasil y México dieron un amplio respaldo logístico y con tropas. En el caso de Canadá, su participación fue muy intensa por pertenecer a la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth), alojando incluso a la familia real inglesa en su territorio.<sup>5</sup>

México fue vital por ser la frontera sur de Estados Unidos, colaboró con elementos logísticos y puso a su disposición aeropuertos y puertos, inteligencia contra Japón y Alemania y en la campaña del Pacífico en 1945, colaboró con un escuadrón aéreo. Por su parte, Brasil ofreció un importante respaldo militar en Italia.<sup>6</sup>

Terminada la guerra se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947,<sup>7</sup> mismo que se configuró como uno de los referentes principales para la acción concertada de los países en materia de seguridad. En 1948 se constituyó a Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>8</sup> y a partir de ella, se establecieron las directrices de lo que sería llamado el “sistema interamericano”.<sup>9</sup>

Durante la guerra fría Estados Unidos trató de enmarcar todos los desafíos de seguridad en el continente en las instituciones del sistema interamericano, sin embargo rápidamente aparecieron disidencias en cuanto a las medidas coercitivas y excluyentes que se adoptaron en su seno. México fue el país que mostró los desacuerdos más importantes en los organismos interamericanos, como en la resolución sobre Guatemala

---

<sup>3</sup> Ver Lilia Bermúdez “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias” *Estudios Político-Militares*, Año 1, Número 1, Universidad Arcis, Santiago de Chile, primer semestre de 2001.

<sup>4</sup> Interamerican Defense Board. History. IAD, Washington, 2002. Actualmente la Junta Interamericana de Defensa (JID) está integrada por 22 países, de los 34 que forman parte de la OEA. Canadá y los países del Caribe agrupados en el CARICOM no son miembros e la JID.

<sup>5</sup> John Herd Thompson and Stephen Randall *Canada and the United States. Ambivalent Allies*, McGill-Queen's University Press, Montreal /Kingston, 1994.

<sup>6</sup> Para un análisis detallado de la ayuda de América Latina al esfuerzo militar de Estados Unidos véase: Stetson Conn y Byron Fairchild *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington, D.C., 1960; y Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and its Outposts*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington D.C., 1964.

<sup>7</sup> Firmado el 2 de septiembre de 1947 en Rio de Janeiro. Ver “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”, en Edmund Jan Osmańczyk *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, FCE, México, 1976, pp. 1065-1070.

<sup>8</sup> “Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada en Bogotá el 2 de mayo de 1948, en Edmund Jan Osmańczyk *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, op. cit., pp. 805-808.

<sup>9</sup> Gordon Connell-Smith *The Interamerican System*, Oxford University Press, Oxford, 1966.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

adoptada en 1954; la expulsión de Cuba en 1961; el envío de una Fuerza Interamericana de Paz a República Dominicana en 1965; y resoluciones referentes a la crisis de Centroamérica desde fines de los setenta y durante los ochenta.<sup>10</sup> México fue también el primer país que planteó la superioridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la OEA desde los años sesenta, para buscar fórmulas para la resolución de conflictos.<sup>11</sup>

Una de las interpretaciones más generalizadas es que uno de los principales problemas que ha generado la aplicación del TIAR es que responde principalmente a las políticas de Estados Unidos: “Desde que fue firmado, el TIAR ha sido invocado en 17 ocasiones; 16 de ellas fueron conflictos ubicados en la cuenca del Caribe. Debido a que en la mayoría de las ocasiones la invocación al TIAR se refirió a conflictos interamericanos, relacionados con la contención de la insurgencia comunista en la región, la efectividad real del TIAR como un arreglo efectivo de seguridad que pueda cubrir el conjunto de necesidades de seguridad, se ve irrealizable. Adicionalmente, durante la existencia del tratado, la seguridad hemisférica fue abrumadoramente dominada por las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos durante la guerra fría. Por ello, en América Latina el tratado se identifica sólo con la guerra fría y las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos, por encima de los intereses colectivos. Esto explica porqué muchos latinoamericanistas sostienen que el tratado sirve sólo para legitimar las intervenciones de Estados Unidos en la región.”<sup>12</sup>

Por las dificultades para alcanzar consensos entre todos los países, y por los cambios tan radicales en las condiciones políticas en cada país de América Latina, la modalidad adoptada en términos reales por Estados Unidos fue la firma de acuerdos bilaterales de defensa que regulan las actividades de cooperación.<sup>13</sup> La jerarquía de los países se da por su ubicación geográfica, su comportamiento histórico respecto de tener vínculos estratégicos con Estados Unidos, y las capacidades de cada país para establecer marcos de cooperación. En el caso de México y Canadá, por ser los dos países más estables en el continente en términos políticos (por no existir interrupciones constitucionales a los gobiernos establecidos) las políticas de ambos se pueden delinear con base en los llamados principios y posiciones fundamentales de su política exterior.

---

<sup>10</sup> Ver Raúl Benítez Manaut “La revolución mexicana y la seguridad internacional”, en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez (coordinadores) *El Siglo de la Revolución Mexicana*, Tomo II, INEHRM, México, 2000, pp. 277-307.

<sup>11</sup> Jorge Castañeda “Conflictos de competencia entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos”, *Foro Internacional*, No. 22-23, El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1965-enero-marzo de 1966.

<sup>12</sup> Luis Bitencourt “Latin American Security: Emerging Challenges”, en Stephen Flanagan, Ellen Frost and Richard Kugler (editores) *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, National Defense University, Washington, 2001, Vol. II, p. 898.

<sup>13</sup> Ver Adam Isacson y Joy Olson *Just the Facts. A Civilian’s Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Latin American Working Group, Washington, 1998. La última versión de esta publicación señala que la cooperación en defensa entre México y Estados Unidos se ha incrementado los dos últimos años. Ver “Just the Facts 2001-2002. A Quick Tour of U.S. Defense and Security Relations with Latin America and the Caribbean”, *International Policy Report*, Latin American Working Group, Washington, November 2001.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Sin embargo, la diferencia entre México y Canadá es fundamental, pues Canadá es un país muy activo en el sistema de seguridad internacional, mientras que México es un actor pasivo. Por ello, sobresale la relación estratégica entre Canadá y Estados Unidos.

Durante la guerra fría Canadá compartió con Estados Unidos su participación en la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN). Canadá fue muy importante para Estados Unidos por ser frontera con la Unión Soviética, lo que llevó a ambos países a firmar y desarrollar el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD), desde 1958.<sup>14</sup> En este aspecto, los vínculos de seguridad y defensa son muy estrechos entre ambos países. Sin embargo, esto no implica que existan coincidencias en todos los aspectos de la política exterior y de defensa, pues Canadá tiene políticas propias que en muchos casos son contrarias a los postulados de Estados Unidos. Esto es claro respecto a la disidencia de Canadá por la política de confrontación con Cuba.<sup>15</sup> Igualmente, uno de los ejes fundamentales de la política exterior de Canadá es la proyección de la llamada “seguridad humana”.<sup>16</sup>

Por su parte, México es un país que no tiene una geopolítica global ni perteneció a alianzas estratégicas durante el largo gobierno del Partido Revolucionario Institucional (1929-2000). Su política de seguridad nacional y defensa es nacionalista y defensiva. Durante la guerra fría México se aisló de Estados Unidos, principalmente por disentir de su política hemisférica de combate al comunismo, debido a que México percibió dicha política como violatoria de muchos principios de convivencia internacional. En particular, México desarrolló sus principios de política exterior de no intervención, sostuvo que el derecho internacional debía tener prioridad sobre soluciones militares, y dio vigencia a la doctrina Carranza, de respeto a la soberanía de los Estados. México acordó preeminencia al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU y la OEA. Esta posición de México en muchos momentos estuvo aislada de los “consensos hemisféricos”.<sup>17</sup>

Desde los ochenta se produjo el inicio de la globalización de las economías del mundo. Se fortalecieron los lazos comerciales entre los países a través de tratados de libre comercio. Canadá y Estados Unidos firmaron un tratado de libre comercio en 1988. Posteriormente, con el desplome de la Unión Soviética entre 1989 y 1991, muchos países del tercer mundo como México, que habían sostenido políticas de no

---

<sup>14</sup> El Acuerdo para constituir el North American Aerospace Defence Command (NORAD), fue firmado por vez primera el 12 de mayo de 1958. Desde esa fecha ha tenido ocho actualizaciones. El texto básico del acuerdo ha sido revisado en tres ocasiones: 1975, 1981 y 1996. Su cuartel principal se encuentra en la Peterson Air Force Base, Colorado Springs, Colorado. Ver "NORAD", Canada-United States Defense Relations ([dnd.ca/menu/canada-us/bg00.o10\\_e.htm](http://dnd.ca/menu/canada-us/bg00.o10_e.htm)).

<sup>15</sup> Hal P. Klepak "The Security Dimension of Cuban-Canadian Relations in the Context of NAFTA", ponencia presentada en el Seminario ITAM-CESEU, La Habana, diciembre de 2000.

<sup>16</sup> Brooke Smith-Windsor "The Canadian Role in Human Security", en Stephen Flanagan, Ellen Frost and Richard Kugler (editores) **Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security**, op. cit.

<sup>17</sup> Benítez-Manaut, Raúl "Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in Mexico, 1821-1989". En Hal Klepak (Editor) **Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security**, Carleton University Press, Carleton, 1996, pp. 57-90.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

alineamiento frente a las superpotencias, se vieron obligados, para sobrevivir económica y políticamente, a redefinir sus relaciones con la potencia vencedora de la guerra fría. En materia diplomática y de seguridad, en los noventa iniciaron procesos paralelos a los establecidos en el sistema interamericano, mediante el mecanismo de “Cumbres”, estableciéndose foros alternativos a los de la OEA.<sup>18</sup>

Con el fin de la guerra fría, por la generalización de los procesos de democratización en el continente y la solución pacífica a los conflictos en Centroamérica desde inicios de los noventa, se transformaron los conceptos de seguridad nacional, política exterior y defensa de casi todos los países del hemisferio –con la excepción de Cuba. La geopolítica basada en la confrontación ideológica dejó de ser relevante, y comenzaron a alcanzar consensos preocupaciones no tradicionales de seguridad nacional, como la migración, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Cobró gran importancia el debate sobre la regionalización y la actualización de los convenios de seguridad. Ello debido a que la mayoría de los convenios de seguridad de la guerra fría no sirven para contener las nuevas amenazas. En otras palabras, la democracia en lo político y el libre comercio como tendencia macroeconómica modificó el ambiente de seguridad en el hemisferio, a pesar de las debilidades de los sistemas políticos democráticos observadas en muchos países, y de las crisis económicas tan pronunciadas que se dan en países como Argentina.

Sin embargo, una influencia positiva es que a pesar de los obstáculos políticos, el proceso de integración ha avanzado notablemente más allá de los convenios y tratados comerciales. Este fenómeno se observa en América del Sur, Centroamérica y el Caribe. Entre Argentina y Brasil se han logrado importantes avances en materia de distensión y medidas de confianza mutua, igualmente entre Argentina y Chile.<sup>19</sup> En Centroamérica un paso decisivo fue la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995.<sup>20</sup> En el caso de los países insulares del Caribe, su agenda de seguridad está directamente vinculada a la migración, los desastres naturales y el crimen organizado, siendo esta región donde se han desarrollado mayores vínculos transnacionales de cooperación en todos los ámbitos.<sup>21</sup>

En resumen, el debate sobre seguridad hemisférica ha alcanzado un consenso en el disenso, ya que si bien América Latina ha aceptado la predominancia de Estados

---

<sup>18</sup> Francisco Rojas Aravena (Editor) *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*, LACC-FLACSO Chile, Santiago de Chile, 1998.

<sup>19</sup> Joseph Tulchin, Francisco Rojas y Ralph Espach (editores) *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, Woodrow Wilson Center Press & Stanford University Press, Washington, 1998.

<sup>20</sup> Rut Diamint *Democracia y seguridad en América Latina*, Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001, pp. 72-78. En el caso de Centroamérica, y a diferencia del MERCOSUR o el TLCAN, se ha procedido a la configuración de un marco institucional subregional muy complejo que apuntala el proceso de integración. Ver CEPAL-BID *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*, ONU, México, 1998.

<sup>21</sup> Andrés Serbin “Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe”, en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe 2000*, CRIES-Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Unidos en la agenda, también ha logrado avances en las agendas sub-regionales. El TIAR como instrumento de intervención militar respondió a la lógica de la guerra fría, pero fue superado por los propios Estados Unidos a partir de los años sesenta, cuando consideraron a la Organización de los Estados Americanos como el instrumento internacional jurídico, político y de seguridad de referencia hemisférica. Al mismo tiempo, la firma de acuerdos comerciales y en particular, la creación del TLCAN, aunado a los procesos de democratización de América Latina, restó importancia a las consideraciones de orden militar para situar la seguridad en terrenos de entendimiento comercial. En el caso particular de México, el disenso respecto a la política regional intervencionista de Estados Unidos fue aprovechado por México para situarse como interlocutor entre el norte y el sur de su frontera. Sin embargo, pareciera que desde la actuación de México a través del Grupo de Contadora (1983-1986) como agente de mediación, aunado al alejamiento político, económico y militar de América Latina y el acercamiento hacia la economía y política de Estados Unidos, México dejó de jugar este papel particular de disenso y mediación.

El origen de la seguridad hemisférica, la lucha contra el comunismo, perdió vigencia; en el siglo XXI, existe consenso acerca de las nuevas tendencias internacionales y regionales que subrayan la importancia de la democracia, el libre comercio y los derechos humanos como ejes integradores. También, existe una convergencia creciente sobre las amenazas a la seguridad que se ciernen sobre la región, como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, la piratería y las catástrofes naturales. Sin embargo, dados los intereses particulares de los países que conforman la región, conviene preguntarse si se puede ofrecer algo más que la ratificación de los compromisos y avances en curso, si se puede adoptar una visión de futuro que le permita no sólo enfrentar las amenazas actuales a la seguridad, sino las amenazas futuras. En cualquier caso, la nueva seguridad hemisférica estará marcada por la unipolaridad y al mismo tiempo por la necesidad de marcos “flexibles” que permitan la integración de las amenazas propiamente regionales y subregionales. ¿Es esto posible?

### III. Nuevas amenazas o viejas agendas? Los temas de la seguridad hemisférica.

A diferencia de la era de la guerra fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. De igual manera, estas amenazas crecen por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para enfrentarlas, además de que se necesitan revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, pues muchos de ellos son inadecuados para hacerles frente con eficacia. Ello llevó a sostener que los acuerdos comerciales pueden necesitar de compromisos en el nivel político y de seguridad para enfrentar las nuevas amenazas. Esto es claro en América del Sur como tendencia, principalmente como un impulso de la política exterior de Brasil.<sup>22</sup> En América del Norte, el TLCAN no ha sido el referente de los gobiernos como plataforma para lograr acuerdos supra-comerciales, además de que el TLCAN, de forma deliberada, no

---

<sup>22</sup> Clovis Brigagao y Domicio Proença Jr *Concertacao Múltipla. Insercao Internacional de Seguranca do Brasil*, Francisco Alves Editora, Rio de Janeiro, 2002.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

incluyó la construcción de instituciones, como sucede, por ejemplo, en la Unión Europea, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) o el MERCOSUR. De los países firmantes del TLCAN, México define a las amenazas a su seguridad como principalmente internas, mientras que Canadá y Estados Unidos las definen como externas, sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, se reconoció la vulnerabilidad de las fronteras en los tres países, cambiando la percepción de seguridad. México comienza a considerar amenazas externas en su agenda de riesgos, y Estados Unidos y Canadá reconocen que en la guerra contra el terrorismo hay amenazas internas. Este cambio de la auto-percepción de seguridad, principalmente de Estados Unidos, de considerarse una nación invulnerable, acepta su debilidad por la naturaleza de las nuevas amenazas. Esto provocó la gran revolución doctrinaria e institucional que dio pie a la nueva doctrina de defensa del territorio y la patria:

“La naturaleza cambiante de las amenazas que enfrenta Estados Unidos requiere una nueva estructura gubernamental para proteger al país y la población de enemigos invisibles que pueden golpear con una amplia variedad de armas. Hoy, ninguna agencia particular del gobierno, por sí misma, tiene como misión principal proteger el territorio de la patria. De hecho, las responsabilidades de protección están dispersas entre más de 100 diferentes agencias gubernamentales. Estados Unidos necesita una estructura unificada de protección de la patria que pueda proveer protección contra todas las amenazas, y que sea lo suficiente flexible para ayudar a encontrar las amenazas del futuro.”<sup>23</sup>

Uno de los elementos prioritarios de la nueva estrategia es el control de la población extranjera, lo que afecta a la población latinoamericana legal e ilegal. En este sentido, existe incompatibilidad entre la apertura de fronteras (propio del incremento de los flujos económicos) y la seguridad. Además, el hipotético efecto esperado, de que el aumento del comercio disminuiría la expulsión de población de México a Estados Unidos no se dio. La migración de mexicanos a Estados Unidos se debe a la debilidad de la economía mexicana, incapaz de generar empleos, factor de origen socioeconómico en México, que en muchos sectores de Estados Unidos se percibe como asunto de seguridad.<sup>24</sup>

Por su parte, el narcotráfico es un complejo fenómeno donde, a nivel de tránsito, la amenaza proviene del sur, de Colombia y los países andinos, pero el consumo-demanda y el lavado de dinero se dan principalmente en las estructuras financieras Estados Unidos. En el caso del terrorismo, en algunos países de América Latina hay grupos que tienen capacidad para realizar actividades terroristas, principalmente las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados terroristas del 11 de

---

<sup>23</sup> President George Bush *The Department of Homeland Security*, White House, Washington, June 2002, p. 2.

<sup>24</sup> Ver Francisco Alba “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, y Rodolfo Tuirán “La migración mexicana a Estados Unidos; tendencias presentes y desafíos futuros”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coordinadores) *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*, SRE-ITAM, México, 1998.



## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

septiembre de 2001, la amenaza terrorista creció en complejidad, se volvió de dimensiones globales, y focalizó su acción al ataque de objetivos en Estados Unidos.<sup>25</sup>

Antes de los atentados del 11 de septiembre del 2001, había una agenda de seguridad hemisférica común. Estos temas balanceaban las preocupaciones nacionales de seguridad, con las amenazas regionales y subregionales. Al mismo tiempo, había un equilibrio entre una “agenda tradicional”, con las “amenazas emergentes”, e incluso se consideraban superadas las amenazas de la guerra fría provenientes del enfrentamiento ideológico.

El continente americano no vivió una carrera armamentista nuclear, aunque en este sentido Argentina y Brasil desarrollaron programas que después fueron desactivados. Esto se debió a que en la década de los sesenta fue firmado el Tratado de Tlatelolco, que logró construir una Zona Libre de Armas Nucleares en América Latina,<sup>26</sup> con lo que este factor está fuera de las preocupaciones de los gobiernos.

Un conflicto de la guerra fría, el centroamericano, se superó mediante procesos exitosos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Conflictos tradicionales como la disputa territorial entre Honduras y El Salvador, fue solucionada diplomáticamente en 1992, reconociendo los gobiernos el veredicto de la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Pareciera entonces que no sólo los márgenes de conflictividad del continente disminuyeron, sino que además prácticamente desapareció el componente estratégico-militar que hizo de la política de Estados Unidos hacia la región una prioridad estratégica. Hoy, América Latina es considerada por la administración del presidente George W. Bush como una región relativamente estable, controlada, sin mayores peligros, con excepción de Cuba. Incluso, el caso cubano ha perdido relevancia en la medida en que el enfrentamiento ideológico de la guerra fría desapareció. Sin embargo, es difícil saber si, en el contexto de un nuevo marco de seguridad hemisférica, el hecho de que la subregión latinoamericana no forme parte de las prioridades de la potencia mundial significa buenas noticias. Mientras que el origen de las principales amenazas que se ciernen sobre Estados Unidos –en particular el terrorismo– se ubica fuera de sus fronteras, los países latinoamericanos ubican las amenazas presentes y futuras al interior de ellas, ya que la democracia y el libre mercado no han sido suficientes para garantizar la estabilidad, la paz ni el desarrollo regional. El Acuerdo de Libre Comercio

---

<sup>25</sup> Ver Raúl Benítez Manaut y Andrés Avila Akerberg “Terrorismo y globalización a principios del siglo XXI: dilemas para la seguridad internacional”, José Luis Valdés Ugálde y Diego Valadés (coordinadores) *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, CISAN-UNAM, México, 2002, pp. 203-244.

<sup>26</sup> “Tratado de Tlatelolco”, firmado en México el 14 de febrero de 1967. En Edmund Jan Osmańczyk *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, op. cit., pp. 1052-1057. Alfonso García Robles “La proscripción de las armas nucleares en la América Latina. Resumen de sus principales etapas”, en OPANAL *Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)*, OPANAL, México, 1987, p. 13. Antonio Stempel Paris “El Tratado de Tlatelolco veinte años después: evolución y perspectivas”, en OPANAL, *op. cit.*, p. 230.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

de las Américas podría no ser lo suficientemente sólido como para ofrecer mejores expectativas económicas y sociales para los regímenes latinoamericanos.

En efecto, el hecho de que las nuevas amenazas a la seguridad de Estados Unidos no provienen más que marginalmente de esta región, sitúa a América Latina como una “no prioridad” en la agenda del gobierno de George W. Bush que dejaría de lado las prioridades de los propios países latinoamericanos que, sin la asistencia no sólo militar, sino económica de Washington, podrían ver cómo se aleja del horizonte la posibilidad del desarrollo con estabilidad y bienestar.

### IV. El debate: ¿Seguridad norteamericana o hemisférica?

Uno de los debates no resueltos entre los países, y que ha concentrado los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica desde su creación en la OEA en 1995, es su definición. El concepto y las posturas nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, propias de los postulados de seguridad nacional de muchos países, como por ejemplo México, país que insiste en incorporar temas de “desarrollo” (por ejemplo, la pobreza como fuente de inseguridad); Canadá con su planteamiento doctrinario de “seguridad humana”; y muchos países del Caribe, donde las amenazas se sitúan en problemas como desastres naturales, catástrofes en materia de salud como el SIDA, hasta conceptos más estrechos, relacionados con amenazas propiamente militares (como las sostenidas por Colombia) o vinculadas al ámbito de la defensa. Las discusiones entre los gobiernos se dan fundamentalmente en el orden en que deben ser catalogadas las amenazas: pobreza, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, desastres naturales, etcétera.

Todos estos fenómenos son parte de la nueva agenda de seguridad hemisférica. A fin de siglo hay condiciones en el hemisferio occidental que favorecen la cooperación, entre ellas destacan los países que gozan de sistemas políticos democráticos y economías de mercado abierta a los flujos del comercio internacional. Se ha desarrollado el concepto de “Seguridad Cooperativa”, desde que a inicios de los años noventa Estados Unidos, Canadá y algunos países latinoamericanos, como Chile, Argentina y Colombia, organizan foros en los organismos del “sistema interamericano”, que tiene su cabeza en la Organización de Estados Americanos (OEA). La “Seguridad Cooperativa” inicia con la “defensa de los sistemas democráticos de gobiernos”, adoptada en Santiago de Chile, en la reunión de la OEA de 1991.<sup>27</sup>

Los problemas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado en América Latina están vinculados entre sí, sólo que tienen distinto grado de intensidad según el país o

---

<sup>27</sup> Ver Ana Julia Jatar & Sydney Weintraub *Integrating the Hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Interamerican Dialogue, Washington, 1997; Francisco Rojas Aravena (editor) *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*, FLACSO-Chile-Nueva Sociedad, Caracas, 1999; y Francisco Rojas Aravena (editor) *Cooperación y seguridad internacional en Las Américas*, FLACSO-Chile, Woodrow Wilson Center, Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

región.<sup>28</sup> Hay naciones donde el narcotráfico no es considerado una amenaza sustantiva (como por ejemplo en los países del Cono Sur), en otros países el fenómeno crece y desafía a las instituciones, la estructura social y altera las relaciones económicas, como es el caso actual de México.<sup>29</sup> Hay otras naciones donde el peligro ha adquirido tal dimensión que está alterando toda la estructura del Estado, como en Colombia.

En el hemisferio, la crisis de Colombia es la que más preocupa a los distintos gobiernos. Desde hace más de 15 años se han intentado diversos esfuerzos de paz entre las fuerzas guerrilleras y el gobierno, fracasando la mayoría de ellos. A ello hay que agregar el poder del narcotráfico. Estos dos elementos, narcotráfico y guerrilla, están afectando la estabilidad del hemisferio en materia de seguridad.<sup>30</sup> La gran mayoría de los balances sobre la guerra contra el narcotráfico señalan que está ha sido un fracaso.<sup>31</sup> Los dos principales grupos guerrilleros marxistas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) controlan casi el 30 por ciento del territorio rural. También en los noventa se han consolidado los grupos paramilitares, ahora integrados en las llamadas Autodefensa Unidas de Colombia (AUC). Todos ellos han realizado alianzas con el narcotráfico, lo que hace que se configure una situación de “narcoguerrillas” amenazando al Estado colombiano en primer lugar, y con capacidad desestabilizadora regional. Esta crisis es la que tiene prioridad en la agenda de seguridad hemisférica de Estados Unidos e involucra la gran mayoría de los esfuerzos de cooperación financiera y de seguridad de Estados Unidos, básicamente con el apoyo al Plan Colombia, cuyo paquete de asistencia es de 1,300 millones de dólares:

“La Guerra contra las drogas en Colombia probablemente va llegar a ser el tópico más importante en la agenda al sur de la frontera. Las conversaciones de paz con rebeldes marxistas han fracasado. Grupos paramilitares están masacrando civiles. Los colombianos se preparan para una situación aún más violenta y un número creciente de colombianos quieren “La mano dura”, una mano fuerte contra la guerrilla, pues este largo conflicto civil es sostenido por el contrabando de drogas. En el corto plazo, Colombia está al borde del caos. Una gran pregunta es si se sigue respaldando un paquete regional de ayuda de \$1.3 billones de dólares propuesto por la administración de Clinton, dirigido a cortar la producción de cocaína, como la fuente principal de financiamiento de dos grupos guerrilleros. El presidente Bush, quien ha expresado una precaución general sobre la participación e involucramiento de Estados Unidos en el extranjero, también tendrá que decidir cuánto gastar en Colombia. Ahora éste país encabeza la lista de recipientes de asistencia de los Estados Unidos. Algunos funcionarios colombianos ya

---

<sup>28</sup> Max Manwaring "Security of the Western Hemisphere. International Terrorism and Organized Crime", en **Strategic Forum**, Institute for National Strategic Studies, NDU, Washington, No. 137, April 1998.

<sup>29</sup> Ver Raúl Benítez Manaut y Stephen J. Wager **National Security and Armed Forces in Mexico: Challenges and Scenarios at the End of the Century**, Working Papers Series Number 236, The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, October 1998.

<sup>30</sup> "Combustible Colombia", **The New York Times**, January 28, 2001.

<sup>31</sup> "No Crops Spared in Colombia's Coca War", **The New York Times**, January 31, 2001, p. 1.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

están solicitando \$600 millones de dólares al año para mantener la guerra contra las drogas.”<sup>32</sup>

Es clara la no colaboración de los países de América Latina con el Plan Colombia, particularmente los vecinos de ese país desean mantenerse al margen. El presidente de Colombia ha sugerido incluso la creación de un contingente multinacional, llamado que no ha tenido eco.<sup>33</sup> Por su parte, el secretario de defensa de Estados Unidos sugirió la posibilidad de configurar una fuerza de paz regional y colaboración en el ámbito naval, propuesta que fue rechazada por los gobiernos latinoamericanos.<sup>34</sup>

Sin embargo, a pesar de la importancia de Colombia en la agenda de seguridad de Estados Unidos, no se observan cambios significativos entre el gobierno de William Clinton y el de George W. Bush. Incluso el apoyo al Plan Colombia tiene respaldo bipartidista.<sup>35</sup>

Los dos países más grandes de América Latina, México y Brasil, se oponen al desarrollo de mecanismos de defensa colectiva del continente, aunque difieren en cuáles tratados e instituciones deben ser las apropiadas para la resolución de conflictos. En el Caribe, la isla más grande, Cuba, de igual manera está contra la cooperación, debido al conflicto que desde la guerra fría tiene con Estados Unidos. México y Brasil consideran que la agenda de seguridad internacional de Estados Unidos no puede ser exportada al hemisferio, pues los países, en especial las fuerzas armadas, corren el peligro de perder su carácter “nacional”. Incluso para combatir el narcotráfico, hay muchas críticas a la “militarización”, pues este no es un fenómeno sólo militar, sino financiero, social, cultural, y originalmente le corresponde efectuar su freno a las policías, servicios de inteligencia y cuerpos de seguridad. Además los países de América Latina están en contra de medidas unilaterales (el control del tráfico y la oferta fuera del territorio de Estados Unidos), y señalan que no se ataca el consumo y el lavado de dinero con éxito en Estados Unidos.

Tradicionalmente, las fuerzas armadas latinoamericanas son nacionalistas. Tienen doctrinas de defensa nacional basadas en la defensa del territorio, y sus misiones son fundamentalmente internas (integrar el territorio, contrainsurgencia, inteligencia, seguridad interna policíaca, etcétera). Sin embargo, con la globalización y la democratización, los gobiernos civiles buscan que sus ejércitos participen más

---

<sup>32</sup> “No Honeymoon Likely for New President's Foreign Policy Team”, *The New York Times*, January 20, 2001, p. A-19.

<sup>33</sup> Andrés Oppenheimer “Una fuerza militar latinoamericana?”, *Reforma*, México, 5 de octubre de 2002.

<sup>34</sup> “Palabras del Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld, durante la inauguración de la V conferencia de ministros de defensa de Las Américas”, Santiago de Chile, 19 de noviembre de 2002. (<http://usinfo.state.gov/espanol>)

<sup>35</sup> Arturo Valenzuela “La Paz en Colombia: una prioridad para Bush y los países del hemisferio” ([nuevamayoria.com](http://nuevamayoria.com), enero 25 de 2001).

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

activamente en la “seguridad internacional”. Sin embargo, los países de América Latina ven peligros en la forma como algunos temas se transnacionalizan.<sup>36</sup>

Un elemento nuevo en algunos países son los conflictos étnicos.<sup>37</sup> En países de Centroamérica como Nicaragua y Guatemala, las etnias han luchado por regímenes de autonomía, y los acuerdos de paz en estos países incluye disposiciones especiales para los campesinos-indígenas. En Perú los grupos guerrilleros, como el Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru siguen activos y su ideología se sostiene en un fundamentalismo “indigenista”.<sup>38</sup> En México, en el estado frontera con Guatemala, apareció la guerrilla zapatista, que abrió el debate de los alzamientos indígenas y las guerrillas en un país que transita a la democracia.<sup>39</sup> Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, la crisis de Chiapas no tiene implicaciones militares, y principalmente se ha dado un proceso de negociaciones lentas de paz, donde el conflicto se debate a nivel jurídico.<sup>40</sup>

Otra fuente de inestabilidad, producto de la debilidad de las democracias es el nuevo militarismo. En Bolivia, un anciano dictador militar, Hugo Banzer, que gobernó Bolivia mediante un golpe de Estado en los setenta, a través de la democracia fue presidente constitucional de su país; posteriormente el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, a fines de 2003 fue derrocado por un amplio movimiento social y político “antiglobalizador” que abrió la puerta a un escenario grave de inestabilidad interna y geopolítica (con Chile). En Paraguay el político más popular es el general Lino Oviedo. En Venezuela, país estratégico por sus reservas de petróleo, Hugo Chávez, un joven militar, que intentó dar un golpe de Estado en 1992 y estuvo en la cárcel dos años, ahora es presidente a través de un proceso electoral, y está desafiando constantemente el escenario latinoamericano. En Ecuador también un militar populista, Lucio Gutiérrez, ganó la elección presidencial.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> La ideología y misiones de las fuerzas armadas de América Latina se analiza a detalle en Rut Diamint (editora) **Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas**, Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

<sup>37</sup> Donna Lee van Cott **Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security**, National Defense University, McNair Paper No. 53, Washington, October 1996.

<sup>38</sup> Estos grupos han sido reducidos por las fuerzas de seguridad de Perú, sin embargo su actividad se reduce al nivel de células y comandos.

<sup>39</sup> Ver Raúl Benítez Manaut “Chiapas: crisis y ruptura de la cohesión social. Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (editores) **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe**, UNESCO-FLACSO, Santiago de Chile, 2002.

<sup>40</sup> El EZLN realizó su marcha de Chiapas al Distrito Federal a inicios de marzo de 2001. El propósito es ejercer presión para la discusión y aprobación de los Acuerdos de Larrainzar de 1996 para ser aprobados y convertidos en ley. Ver Cynthia Arnson, Raúl Benítez Manaut y Andrew Selee (editores) **Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz**, CISAN-UNAM, Woodrow Wilson Center, México, 2003.

<sup>41</sup> Andrés Oppenheimer “Otro salvador de la patria de verde olivo”, **Reforma**, México, 2 de noviembre de 2002.

## **Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI**

Este nuevo militarismo está impregnado de nacionalismo y busca recuperar las viejas ideas de soberanía. Los nuevos militares piensan que la globalización y la economía de mercado empobrece a la población. En un futuro un nuevo nacionalismo podría afectar las tendencias a la seguridad cooperativa. Otro peligro de este nuevo nacionalismo es que renazca una nueva carrera armamentista en el nivel convencional, por la tendencia de los ejércitos de modernizar su equipo, principalmente con los proyectos de adquirir aviones de combate y fragatas de guerra.

El propósito de la estrategia de Estados Unidos de lograr un sistema interamericano de seguridad, que incluya a Canadá y que se centre en la lucha contra el terrorismo, se ve frenado por los conceptos y desafíos a la seguridad nacional que existen en cada país, que, a diferencia de Estados Unidos, son internos. Sin embargo, la tendencia es que la subregionalización comercial produzca también alianzas subregionales de seguridad, como ha sucedido en el SICA y el MERCOSUR.

En el hemisferio, la tendencia en materia de seguridad es que se construyan acuerdos paralelos a los de comercio, el avance de las negociaciones para la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA), planteado para el año 2005, seguramente tendrá influencia en el nivel de la seguridad. Esto es posible porque a inicios del siglo XXI las amenazas a la seguridad internacional y hemisférica no son estatales ni tienen un componente ideológico. El problema radica en la discusión de los medios para hacerles frente (económicos, políticos, diplomáticos o militares), donde Estados Unidos busca establecer convenios de defensa y seguridad, ahora centrados en la lucha contra el terrorismo.

Estados Unidos considera que a inicios del siglo XXI las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos "no armados", que no son Estados, ni son amenazas convencionales. Por su parte, América Latina se encuentra dividida entre sus problemas de seguridad, de orden más policiaco que militar, y los problemas derivados del desarrollo, como la falta de recursos financieros, catástrofes naturales con efectos devastadores, problemas ambientales, pobreza y prácticas e instituciones democráticas endebles. Así, mientras Estados Unidos considera que la amenaza esta afuera de su territorio, América Latina se debate con problemas de orden interno para los cuales requiere marcos crecientes de cooperación económica y social. La distancia entre estas dos percepciones limita los avances concretos que de uno y otro lado puedan esperarse hacia una nueva agenda de seguridad hemisférica. Esto se vio en la Conferencia Especial de Seguridad de octubre de 2003 de México.

### **V. México: ¿De la mediación a la confrontación?**

En los últimos diez años, como producto de variaciones en su posición geopolítica, México ha reducido sus posturas independientes frente a Estados Unidos. La capacidad ejercida por México para el disenso lo convirtió en el pasado en un interlocutor regional entre el norte y el sur, por ejemplo frente a la crisis de Centroamérica en los años ochenta. Sin embargo, México ha variado su posición geopolítica en razón de las evoluciones de la subregión de América del Norte. El estrecho lazo por el cual su economía se articuló con la de Estados Unidos y Canadá

## **Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI**

hace de la dependencia comercial de América del Norte un hecho ineludible, dejando de facto a América Latina fuera de la agenda mexicana. Por su parte, los países latinoamericanos, rearticulados en torno a acuerdos subregionales y algunos de ellos con lazos comerciales más cercanos a Europa que a Estados Unidos, también alejaron sus agendas de la mexicana. Hoy la frontera geopolítica de América del Norte se encuentra en la frontera sur de México.

La agenda estadounidense de seguridad para México, en particular a partir de que el terrorismo ocupó la primera prioridad, tiene que ver con asuntos de seguridad nacional, y en todo caso, de seguridad pública, más que de seguridad militar. En primer lugar, el tráfico de inmigrantes fronterizos plantea la necesidad de desviar recursos humanos y policiales para la supervisión de la frontera. Si bien este tránsito no es considerado de alta peligrosidad, ya que se trata de migrantes económicos, su cantidad implica, en cambio, altos riesgos, ya que entre los millones de mexicanos que cruzan la frontera también lo podría hacer algún terrorista.

Una segunda preocupación de Washington, derivada de la primera, son los altos índices de corrupción en México, ya que ésta permitiría, al menos potencialmente, el establecimiento de células terroristas en territorio mexicano. Dados los deficientes sistemas de seguridad, investigación policíaca y control de las fronteras en México, este escenario podría ser una realidad.

En tercer lugar, la amenaza para Estados Unidos está conformada por la delincuencia organizada, tanto la dirigida al tráfico de drogas, como la importante variedad de delincuencia dedicada al robo de transportes de carga, los secuestros, los robos, etc., sin que el sistema de seguridad y de justicia mexicanos puedan responder de manera eficaz y confiable a estas amenazas.

En cuarto lugar, más estratégico, se encuentra la falta de control marítimo de las fronteras mexicanas, por lo que Estados Unidos podría encontrarse bajo un escenario no sólo de ingreso de terroristas, sino de otras migraciones, como importantes flujos de ilegales provenientes de Asia, Medio Oriente o Cuba.

En quinto lugar, está el eventual ataque terrorista a puntos estratégicos de México, especialmente los pozos petroleros, que privarían a Estados Unidos de una reserva estratégica segura.

Lo que tienen de común estas amenazas es que, en primer lugar, no implican la participación de las fuerzas militares norteamericanas, son más bien amenazas propias a atender por las fuerzas policiales y, en todo caso, militares de México; en segundo lugar, estas amenazas coinciden con la agenda de seguridad de México, quien parece no tener preocupaciones de seguridad distintas; pero, en tercer lugar, conforman una agenda "convencional" con poca visión sobre las verdaderas amenazas que pueden cernirse sobre Estados Unidos y México. Por ello la agenda de seguridad binacional y la contribución de México a la seguridad de Estados Unidos, después del 11 de septiembre del 2001, se sostiene en el fortalecimiento de la seguridad de la frontera, con base en los compromisos firmados el 22 de marzo de 2002. El "Programa de Fronteras Inteligentes"

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

incluye compartir información de inteligencia, principalmente en los puertos de entrada, resguardar infraestructura estratégica, investigar a ciudadanos “potencialmente peligrosos”, incrementar la capacitación para la investigación de análisis y documentos, terminar con las bandas de traficantes de drogas y personas y fortalecer la seguridad de contenedores, todo ello para mantener el ritmo de los viajes y el comercio.

Estados Unidos tiene dos conceptos geopolíticos de seguridad en el hemisferio: el primero es una geopolítica estrecha, solamente vinculada al TLCAN, y el segundo es un concepto ampliado que integra a todo el continente. En América del Norte se busca por parte de Estados Unidos que el TLCAN, de forma ideal, también pueda convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte. Canadá está de acuerdo implícitamente en lo anterior, debido a que tiene firmados más de 80 acuerdos a nivel de defensa con Estados Unidos, el más importante de ellos es el NORAD. Producto de estos acuerdos más de 600 militares canadienses colaboran directamente en territorio de Estados Unidos.<sup>42</sup> Con Canadá entre de los problemas que centran la atención es la posibilidad de que se de un proceso de inestabilidad política a causa del posible separatismo de Québec.<sup>43</sup> Uno de los aspectos donde se ha desarrollado la cooperación entre ambos países es la lucha contra el terrorismo.<sup>44</sup> Lo anterior lleva a que ambos países tengan muchas coincidencias en materia de seguridad internacional: “Canadá y Estados Unidos son aliados en una variedad de asuntos de seguridad internacional. Nosotros consultamos y cooperamos muy cerca en la ONU, en la OTAN, en la OEA, en la OSCE, y en el foro regional ASEAN en Asia, así como en otros foros y organizaciones.”<sup>45</sup>

México se opone a esta modalidad de cooperación, pues va en contra de sus doctrinas de soberanía absoluta y nacionalismo. Pero México es la parte más débil de la alianza trinacional.

“La principal preocupación para Estados Unidos proveniente de México, es la incapacidad del gobierno para reformarse y poder lograr una estabilidad económica y política. El deterioro de las condiciones internas en México puede afectar la interdependencia económica que existe con Estados Unidos, poniendo en peligro el acceso al petróleo, además de que se puede expandir la violencia, y esto puede causar una migración masiva de mexicanos hacia Estados Unidos. Esto puede generar una presión a Estados Unidos para actuar. La acción específica va del rango de reducir la asistencia económica y técnica hasta reforzar militarmente la frontera. Otro escenario es que el conflicto rural existente en México continúe a los niveles actuales, causando tensión al gobierno, exacerbando los problemas socio-económicos y el narcotráfico, y todo esto acompañado de corrupción. La migración ilegal, la inestabilidad económica y el comercio van a dominar las relaciones entre México y Estados Unidos por muchos años. La violencia relacionada al tráfico de drogas y la corrupción probablemente se

<sup>42</sup> “Canada-United States Defence Relations”, Directorate of Western Hemisphere Policy ([dnd.ca/admpol/org/dg\\_is/dwh/canus\\_e.htm](http://dnd.ca/admpol/org/dg_is/dwh/canus_e.htm))

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> “Don’t Blame Canada. U.S.-Canadian cooperation on terrorism works”, *The Washington Times*, January 20, 2000.

<sup>45</sup> “Current Issues in Canada-U.S. Relations”, April 4, 2000, Department of Foreign Affairs, Ottawa.



## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

incrementarán a fines de los años noventa, mientras que el gobierno de Estados Unidos hace negociaciones con otras fuerzas internas, para encontrar, entre ambos países, la mejor forma de conducir la guerra contra las drogas".<sup>46</sup>

En la contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano en esa materia. Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de paz de la ONU desde el inició de estas misiones. Al respecto, la mayoría de las naciones de América Latina orientan sus políticas de respaldo a la seguridad internacional mediante la inclusión de sus fuerzas armadas en misiones de paz, quedando México aislado en esta tendencia.

Por su parte, la participación activa de México en la seguridad hemisférica está delimitada por tres factores: su política exterior, la aceptación interna a participar de manera más activa en operaciones internacionales de seguridad y su propia seguridad nacional.

En política exterior, los principios doctrinarios mexicanos desecharon la posibilidad de la intervención y se apegaron a la autodeterminación, la igualdad jurídica de los Estados, la doctrina Estrada de no reconocimiento de gobiernos, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Si bien la coherencia interna de estos principios fue una sólida base de acción en la etapa previa a la globalización, estos principios sin duda se convierten en limitantes concretos a una participación más activa en la seguridad hemisférica, pues estaban fundados en una visión internacional en la que los Estados-nación eran los actores centrales de las relaciones internacionales. Sin embargo, la configuración internacional ha cambiado de manera acelerada: las nuevas amenazas internacionales salen de la esfera de los Estados, el incremento de los intercambios a través de las telecomunicaciones y los flujos financieros atraviesan las fronteras virtualmente, la delincuencia organizada opera en redes con frecuencia articuladas con los poderes económicos y políticos de diversos países, factores ante los cuales la doctrina de política exterior no está preparada para responder. Además, frente a la aceptación del libre mercado, la democracia y la defensa de los derechos humanos como principios globales que legitiman a los regímenes políticos, la participación activa de México en la seguridad hemisférica implicaría contradicciones entre la doctrina de no intervención y el compromiso hemisférico de apoyar la democracia y entre la doctrina Estrada y la defensa de los derechos humanos. El carácter defensivo, nacionalista y pasivo de la doctrina de política exterior, aún válido frente a algunos conflictos internacionales entre Estados, carece de herramientas eficaces frente a otro tipo de conflictos. La presencia de México en un número creciente de foros internacionales,

---

<sup>46</sup> Institute For National Defense University **1997 Strategic Assessment: Flashpoints and Force Structure**, National Defense University, Fort Lesley J. MacNair, Washington D.C., 1997, Chapter Six "North America". Esta afirmación sigue siendo válida desde el punto de vista estratégico para Estados Unidos en su visión respecto a México, aunque fue escrita en 1998.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

especialmente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, requiere de no sólo una participación, sino una incidencia, en los resultados de las negociaciones.<sup>47</sup>

Asociado a la política exterior, otro factor, de orden interno, apunta hacia el no involucramiento de México en operaciones militares externas. Debido a que México no ha sido a lo largo de su historia política y militar un país orientado hacia el exterior, hay una reticencia de la sociedad y sectores políticos “nacionalistas” y “aislacionistas” para participar en cualquier operación de seguridad o de paz en el exterior. Los medios políticos y diplomáticos han sido el recurso tradicional para resolver conflictos, postulando posiciones de mediación o colaborando en esfuerzos multinacionales diplomáticos. Esta posición se inició a fines de los años setenta frente a la crisis que vivió Centroamérica. Por ello, la presencia de México en la región y en el mundo, en términos militares, está sumamente acotada. Es de preverse que la participación de México se limite a la colaboración militar ante catástrofes naturales, por ser una actividad humanitaria, y posiblemente a la participación en ejercicios conjuntos y de cooperación con las fuerzas armadas del hemisferio. Estas prácticas no requieren de una revisión de fondo de la doctrina de seguridad. Sin embargo, otros países, como Colombia, Argentina, Uruguay, Chile, Estados Unidos, Canadá y los países de Centroamérica, tienen interés en que la seguridad hemisférica se sustente en actividades militares multinacionales más intensas.

Derivado de lo anterior, México no ha definido explícitamente una doctrina de seguridad nacional. Los numerosos Planes Nacionales de Desarrollo y las dependencias del gobierno federal presentan un listado diverso de concepciones de la seguridad nacional, desde la más tradicional, referente a la defensa del territorio, hasta aquellas que subrayan las amenazas a la seguridad nacional como el narcotráfico, la tala de árboles, la escasez de agua, la delincuencia organizada, etc., pero no se ha construido de manera explícita, una doctrina de seguridad nacional. Este procedimiento ha permitido a los gobiernos de México referirse a la seguridad nacional de manera flexible de acuerdo a los conflictos que se presenten, principalmente en el plano interno. De acuerdo al embajador Sergio González Gálvez, la seguridad nacional es la situación en la cual “los intereses vitales de la nación se encuentran a salvo de interferencias internas o externas, en un ambiente de libertad, paz y justicia social en un marco de derecho”.<sup>48</sup> Hoy en día, este tipo de definiciones adolecen de la legitimidad propia de otros principios políticos, aceptados por la comunidad internacional, incluyendo a México, como la defensa de los derechos humanos y la democracia, además de que México tampoco ha definido cuáles son sus intereses vitales. Así, conviene preguntarse si la salida de México del TIAR respondió, de manera tardía, al viejo esquema de seguridad que avaló las intervenciones militares de los años 60, ya que no se presentó en contraparte una nueva propuesta de seguridad hemisférica.

---

<sup>47</sup> México fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU entre enero de 2002 y diciembre de 2003.

<sup>48</sup> González Gálvez, Sergio. “Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm, 54, junio de 1995, pp. 68-87.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Los tres factores mencionados señalan hacia una misma orientación: el aislacionismo de México frente a mayores responsabilidades militares, tanto regionales como internacionales. Esta orientación podría ser un movimiento de inercia que aunque fuerte por ahora, tendería a debilitarse en el largo plazo. En efecto, México pasa por un largo proceso de transición que también afectará sus relaciones con el exterior, demandando una participación cada vez más activa y comprometida en la seguridad internacional. Por ello, se hace cada vez más necesaria la definición de lo que son sus intereses vitales y su seguridad nacional. Si bien la seguridad hemisférica tiende en el corto y mediano plazo hacia una desmilitarización de la agenda de seguridad hacia ámbitos policiales, también es cierto que se trata de una visión de corto alcance que deja fuera los nuevos intereses de seguridad de los países latinoamericanos. Así, a los temas de democracia y derechos humanos, es imprescindible agregar el del desarrollo sustentable, que por ahora presenta verdaderas amenazas a la gobernabilidad, la estabilidad, el crecimiento y la supervivencia de los estados bajo marcos de cohesión social y paz. Las verdaderas amenazas, al sur del río Bravo, no son el terrorismo, sino las catástrofes naturales y no naturales, como los derrames petroleros, la contaminación, las epidemias, la vulnerabilidad de las economías, la polarización social, la falta de agua, la fragmentación social. Lo que en términos muy genéricos define Canadá como la “seguridad humana” centrada en los individuos más que en la seguridad de los Estados.

No obstante, las instituciones encargadas de la seguridad en el hemisferio no están concebidas para jugar este papel, a menos de pasar por una reestructuración de fondo, para la cual no parecen existir ni los recursos financieros, ni la voluntad política, ni el interés de Estados Unidos en el corto plazo, aunque ya existen propuestas para que este último realice una revisión profunda de su política de seguridad enfocada hacia nuevos marcos de cooperación, temas y tecnologías mejor enfocadas a las nuevas amenazas internacionales.<sup>49</sup>

Por su parte, México tiende paulatinamente a ocupar en la política internacional un rango equivalente al del crecimiento de su economía, por lo que es de esperar que en los próximos años se vea en la necesidad de abandonar sus posiciones aislacionistas y defensivas por otras, más comprometidas y activas en el seno de los organismos multilaterales. También su creciente articulación con la globalización lo colocan en una situación en la que deberá abandonar las posiciones nacionalistas absolutas hacia marcos de mayor cooperación internacional. Finalmente, la soberanía se mide no sólo por el rechazo a la intervención, sino por la capacidad de los Estados para actuar eficazmente en la protección de sus intereses y para ello, será necesario definirlos y defenderlos más allá de las fronteras geográficas, geopolíticas y geo-económicas. Ello derivará, si no en un nuevo cuerpo doctrinario de la política exterior, sí en nuevas formas de aplicación de los principios capaces de hacer frente a las amenazas no convencionales.

---

<sup>49</sup> Ver Col. Daniel Smith, Marcus Corbin y Christopher Hellman, *Reforging the Sword. Forces for a 21<sup>st</sup>. Century Security Strategy*. Center for Defense Information, Septiembre, 2001.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

### VI. La seguridad hemisférica. Los difíciles consensos hacia el futuro.

Las dificultades para alcanzar un consenso a nivel hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples. Las dos principales son: a) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional como elemento prioritario, y b) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico. Esto quedó plasmado en las negociaciones entre los 34 gobiernos que integran la OEA, durante el periodo de negociaciones de la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”.<sup>50</sup> En estas negociaciones dos conceptos de seguridad se discutieron: uno más ligado a las problemáticas sociales, económicas y de gobernabilidad, sostenido por muchos gobiernos de América Latina, y un segundo concepto, más circunscrito a los temas de cooperación contra el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, y las llamadas “amenazas emergentes”, sostenido principalmente por Estados Unidos. Estas dos visiones culminaron en las negociaciones del llamado concepto “multidimensional” de seguridad.<sup>51</sup>

Las diferencias surgen debido a que las naciones del continente Americano otorgan y elaboran su agenda de seguridad nacional de acuerdo a diferentes elementos, entre los que destacan su ubicación geopolítica; las principales amenazas a su seguridad interior; los distintos roles asignados a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad e inteligencia; las doctrinas históricas de seguridad y factores legales que impiden o limitan la participación en actividades supranacionales; los problemas con los países vecinos; y los compromisos internacionales signados.

A todo lo anterior, se agregan elementos adicionales que condicionan la posibilidad de que los gobiernos efectivamente se comprometan a políticas de seguridad a nivel hemisférico, como es el respaldo interno a los gobernantes (tanto político-legislativo como el apoyo de la opinión pública) y las capacidades financieras.<sup>52</sup>

En el caso de las políticas de seguridad extra-hemisféricas, se puede afirmar que la presencia hegemónica de Estados Unidos lleva a este país a querer exportar su agenda de seguridad global, para lo cual los gobiernos, fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y sistemas de inteligencia deberían cooperar de acuerdo a su diseño de prioridades. En muchos casos hay coincidencia en las prioridades de seguridad entre Estados Unidos y las naciones de América Latina, pero en otros casos hay diferencias notables en las agendas de riesgos de seguridad nacional. Se debe tener en cuenta que aunque las prioridades puedan coincidir, pueden diferir los medios a emplear o simplemente las capacidades (o incapacidades) de las instituciones de seguridad en los

---

<sup>50</sup> “Declaración sobre Seguridad de Las Américas”, OEA, México, 28 de octubre de 2003.

<sup>51</sup> “A Review of the OAS Special Conference on Security”, Remarks by ambassador Miguel Ruiz-Cabañas at the Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C., November 21, 2003.

<sup>52</sup> El caso de Argentina sería el más notable por la grave crisis interna por la que atraviesa, que además de ser una crisis financiera se ha convertido en una crisis de gobernabilidad.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

países latinoamericanos. Este es el caso del terrorismo. Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001 lo tiene como principal prioridad en su agenda de amenaza, mientras que algunos países de América Latina y el Caribe no consideran que están siendo directamente afectados, por lo que, considerándolo amenaza potencial, no es la principal prioridad.

De esta forma, se repite el fenómeno que se vivió durante la guerra fría, donde Estados Unidos subsumió las agendas nacionales de riesgo a la amenaza comunista, y durante los años noventa el narcotráfico fue la “amenaza a contener”. A inicios del siglo XXI se ha ampliado notablemente el abanico de amenazas, donde el terrorismo claramente se está ubicando como riesgo principal a enfrentar, subsumiendo las agendas nacionales de riesgos.

Las naciones de América Latina y el Caribe confrontan amenazas internas de seguridad de muy distinto tipo. Claramente la amenaza terrorista de origen interno sólo tiene prioridad en los países andinos; el narcotráfico de igual manera subordina las agendas de seguridad de los Andes, el Caribe, Centroamérica y México, pero no la de los países del Cono Sur del hemisferio; el crimen organizado emerge como variable en prácticamente todo el hemisferio; y factores de riesgo tradicionales como disputas fronterizas (por ejemplo, ahora el conflicto entre Bolivia y Chile, por la demanda boliviana de solicitar apoyo diplomático para tener una salida a mar Pacífico), conflictos por recursos naturales (como el agua, por ejemplo entre México y Estados Unidos) o la migración, tema que confronta a Estados Unidos con casi todos los países de América Latina y el Caribe, se agregan a la lista de problemas.

Estados Unidos, después del 11 de septiembre del 2001, ha elaborado la estrategia de seguridad domestica-territorial (Homeland) como elemento prioritario en su estrategia de seguridad nacional. A esta estrategia responde su diseño global de defensa frente a la amenaza terrorista internacional, y para responder a esta amenaza está reorientando su política de seguridad hemisférica. Claramente Canadá y México, por la determinante geográfica, se vuelven prioritarios en esta estrategia, y la misma abarca un número importante de medidas que pueden tener impacto a nivel hemisférico.<sup>53</sup>

En primer lugar, se reformula el rol de las fuerzas armadas de Estados Unidos, ahora otorgándole capacidades de acción en su propio territorio; la autorización para el trabajo internacional del FBI y la redefinición de prioridades de inteligencia de agencias como la CIA, la DIA y la DEA.<sup>54</sup> En segundo lugar, la protección inteligente de las fronteras (“Smart Borders”)<sup>55</sup> está transmitiéndose como elemento básico de seguridad, siendo la prioridad toda la reformulación de la seguridad de los aeropuertos y la

<sup>53</sup> Steve Tomisek “Homeland Security: The New Role for Defense”, *Strategic Forum*, NDU, Washington, February 2002, No. 189.

<sup>54</sup> Agencia Federal de Investigaciones (FBI); Agencia Central de Inteligencia (CIA); Agencia de inteligencia de la Defensa (DIA); Agencia de Control de Drogas (DEA).

<sup>55</sup> Para un análisis detallado de las Smart Borders, ver: David A. Shirk “NAFTA Plus?. U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”, Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla, 2003.

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

información de pasajeros; la información de empresas que realizan actividades comerciales con Estados Unidos, y la protección de las fronteras físicas, donde la modernización tecnológica-informativa, el control y supervisión militar y la vigilancia fronteriza extraordinaria, está llevando a programas de cooperación inéditos con Canadá y México. En tercer lugar, la redefinición global de los Comandos, lleva a que, a partir del 1 de octubre de 2002, opere el llamado Comando Norte (Northern Command) en la misma base de operaciones del Comando Aeroespacial de América del Norte (NORAD) canadiense-estadounidense. El Comando Norte abarca geográficamente a Canadá, el territorio de Estados Unidos, México y Cuba. Todo lo anterior lleva a Estados Unidos a intentar evitar un ataque similar al del 11 de septiembre de 2001 y a comprometer a los países del hemisferio en la necesidad de que se sumen a la cruzada contra el terrorismo.

Hay países donde hay muchas reservas para compartir la agenda de seguridad de Estados Unidos a nivel hemisférico, como es el caso de México. México considera que los mecanismos existentes a nivel del sistema interamericano, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) deben ser reformulados.<sup>56</sup> También Brasil tiene muchas reticencias para respaldar las políticas de Estados Unidos.

Uno de los casos que demuestra los límites y pone en evidencia la diferencia con los medios empleados y las estrategias para enfrentar conflictos es la aplicación del Plan Colombia. A pesar de que casi todos los países del hemisferio (con la excepción de Cuba y Venezuela) comparten la idea de buscar soluciones multinacionales y diplomáticas a la crisis de Colombia por su impacto externo, la diferencia entre medios y fines es muy notable. Estados Unidos y el propio gobierno colombiano son más afines a una solución militar, mientras que el resto de América Latina prefiere explorar medios político-diplomáticos. El empantanamiento y la tendencia ascendente de este conflicto tiene paralizados los esfuerzos diplomáticos, en gran medida por la resistencia de los grupos armados.

Sin embargo, a pesar de las limitantes nacionales y de las formulaciones individuales de políticas de seguridad y defensa, existen elementos de consenso que deben ser tomados en cuenta y que apuntan a elementos específicos de cooperación. Un listado de los elementos sobresalientes positivos que en la historia reciente del continente han ejemplificado el éxito de las políticas de cooperación es el siguiente:

- Los esfuerzos argentino-brasileños de distensión, principalmente en materia nuclear fueron muy exitosos en los últimos 20 años;
- También lo fueron los esfuerzos de la comunidad internacional en el respaldo otorgado a los procesos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1990-1994) y Guatemala (1992-2000);

---

<sup>56</sup> Palabras del Presidente Vicente Fox ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Washington, D.C., 7 de septiembre de 2001. El 6 de septiembre de 2002 el gobierno de México anunció formalmente su retiro del TIAR.

## **Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI**

- Los mecanismos diplomáticos han prevalecido en las disputas fronterizas entre Ecuador y Perú;
- La cooperación entre Estados Unidos y Canadá en materia de defensa bajo el acuerdo de defensa NORAD ha sido muy exitosa;
- El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967 y ratificado por la gran mayoría de los países del hemisferio, es un claro ejemplo de diplomacia preventiva en materia de defensa;
- El esfuerzo conjunto para el combate a las drogas y el crimen organizado, tanto bajo el amparo del sistema interamericano (OEA-CICAD) como a nivel subregional y binacional ha avanzado mucho, aunque aun con grandes limitaciones;
- Los esfuerzos de cooperación multinacional para el auxilio a la población civil ante la presencia de desastres naturales de gran magnitud también han sido muy exitosos. Muchos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas han podido desplegar acciones humanitarias con muy buenos resultados, como es el caso de las fuerzas armadas mexicanas en Centroamérica y Venezuela;
- En términos generales, se valora como muy positiva la participación de efectivos militares y policíacos de algunos países latinoamericanos en operaciones multinacionales de paz bajo el amparo de la ONU;
- Se han realizado, de forma regular y con gran éxito, ejercicios militares conjuntos entre diversos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas, profundizando el conocimiento mutuo y la cooperación en materia tecnológica y operativa.

Estos ejemplos ponen de relieve que a pesar de las limitantes nacionales, sí es posible avanzar en el diseño de políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa para lo anterior es la siguiente: los riesgos a la seguridad y defensa de los países cada vez tienen más componentes multinacionales y multidimensionales, por lo que es obligado el diseño de acuerdos de cooperación.

La existencia de mecanismos de consulta y consenso en el sistema interamericano (en el seno de la OEA y a través del mecanismo de Cumbres Temáticas), llevan a que sea viable avanzar en políticas comunes de seguridad y defensa. Hay elementos muy importantes que se comparten entre los países del hemisferio que hacen viable la construcción de una agenda de seguridad hemisférica:

- Hoy en día las políticas de seguridad y defensa son implementadas en casi todos los países mediante fórmulas de consenso democrático, por lo que no son sólo políticas del poder ejecutivo de un país, sino son avaladas por el resto del aparato del Estado y la opinión pública.
- Los cuerpos de seguridad pública, las fuerzas armadas y los sistemas de inteligencia han avanzado notablemente en el respeto a los derechos humanos y sus

## Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

actividades están sujetas a la vigilancia política y pública en casi todos los países. Si bien en este factor aún hay deficiencias, los avances cualitativos (legales) y cuantitativos (reales) con respecto al pasado son notables. Se reconoce la necesidad en (casi) todos los países de fortalecer la profesionalización de los sistemas judiciales, policíacos y de despolitizar a las fuerzas armadas.

- Los sistemas políticos, en la gran mayoría de los países del hemisferio, han consolidado formas democráticas de elección de gobernantes y de formulación de políticas de seguridad y defensa. Con distinto grado de evolución según el país, en los países del hemisferio se observa un avance notable en la materia, transformándose profundamente las relaciones cívico-militares a favor de un equilibrio entre civiles y militares, y favoreciendo la supervisión y control público de las instituciones de seguridad, defensa e inteligencia. En otras palabras, la desmilitarización de la seguridad, la defensa y la inteligencia es real, lo que varía, según el país, es la velocidad y el grado de profundidad de las reformas.<sup>57</sup>

Con el ciclo de globalización iniciado hace 12 años, se afirmó reiteradamente que las fronteras entre las naciones estaban desapareciendo; que la soberanía se disolvía aceleradamente; y que la geo-economía, a través del comercio, llevaría a procesos de integración sub-regionales y hemisféricos. Los teóricos de la globalización también señalaron el fin de los sistemas políticos autoritarios, dictatoriales y despóticos, y que la democracia en su versión occidental se impondría. En América Latina estos vaticinios se cumplieron más que en otras partes del mundo. Sin embargo, las variables negativas, derivadas de las debilidades estructurales (económicas, sociales, políticas y culturales) de muchos países, no pudieron evitar que se desarrollaran los fenómenos oscuros de la globalización: el crimen organizado, el terrorismo, el despotismo teológico, los fundamentalismos, etcétera. Las amenazas a los países no son convencionales y las estructuras de defensa, de seguridad pública-policíaca y de inteligencia han mostrado grandes limitaciones. Por lo anterior, dado el carácter no convencional, asimétrico y subterráneo de las amenazas, y dada la porosidad de las fronteras, los países se ven obligados a realizar profundas reformas internas y en sus relaciones con la comunidad internacional (o las “comunidades” internacionales como la del hemisferio occidental). Se imponen reformas institucionales muy profundas.

En las distintas sub-regiones del hemisferio, lo que en un primer momento fueron avances en la integración económica y comercial, poco a poco han derivado en necesidad de establecer convenios de defensa y seguridad. En ocasiones estos son muy modestos y respondiendo a las urgencias (como los implementados después del 11 de septiembre del 2001) y en ocasiones se van construyendo mediante consultas metódicas y sistemáticas.

### VII. Reflexiones finales

---

<sup>57</sup> Los más recientes análisis al respecto veáanse en: Rut Diamint *Democracia y Seguridad en América Latina*, Universidad Torcato di Tella y GEL, Buenos Aires, 2001; y Fundación CIDOB *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2002.



## **Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI**

México es la primera frontera de seguridad al sur de Estados Unidos. Esto lo pone en una doble situación: se vuelve vital lo que haga o deje de hacer en materia de seguridad hemisférica y principalmente bi-nacional, pero también es vulnerable, pues tiene muchas debilidades en su propia seguridad nacional, y además, algunas de sus fronteras, principalmente la sur, son evidentemente porosas. Sin embargo, a diferencia del interés que podría tener Estados Unidos frente a otros países latinoamericanos, la estabilidad política y social de México constituye una necesidad primordial en la seguridad norteamericana. Ello abre para México mayores márgenes de acción negociadora hacia una cooperación más estrecha, no sólo en los ámbitos de la seguridad militar, sino la pública y un mayor compromiso por parte de Washington para contribuir al desarrollo económico y social nacional. Pero ello sólo será posible en la medida en que México termine por definir sus intereses y su propia seguridad nacional.

Los últimos esfuerzos a nivel hemisférico demuestran que sigue estando presente el tema de seguridad como prioridad de los gobiernos, pero en el hemisferio las preocupaciones de los gobiernos del sur (América Latina y el Caribe) siguen teniendo como prioridad el desarrollo económico y la gobernabilidad.<sup>58</sup> Por ello, debe ser viable encontrar los mecanismos de consenso para hacer convergencia entre las “Dos Agendas”, pues la agenda de Estados Unidos se centra en la guerra contra el terrorismo.

Por ahora, lo que es un hecho que tanto las prioridades de los países del “sur” como los del “norte” busquen los puntos de consenso. En el hemisferio, lo que está en discusión son los medios y los aspectos específicos para hacer frente a las nuevas amenazas, no los fines.

---

<sup>58</sup> En el caso de Canadá la “Seguridad Humana” es parte fundamental de su discurso de política exterior.