

México: Desafío existencial en seguridad: entre el nacionalismo, América del Norte y América Latina

Raúl Benítez-Manaut

**Public Policy Scholar
Woodrow Wilson Center, Washington, D.C.**

**Investigador
Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México**

manautrb@wwic.si.edu, manaut@servidor.unam.mx, raulmanaut@hotmail.com

Síntesis:

Se analiza la ‘nueva’ política exterior de México, sus consistencias e inconsistencias (la posición ante el TIAR y la conferencia de Seguridad Hemisférica) y la postura mexicana ante la llamada ‘Seguridad de América del Norte’ en construcción silenciosa. En esta ponencia se toma en cuenta el impacto del diferendo diplomático entre México y Estados Unidos entre enero y abril de 2003, producto de diferentes concepciones sobre el rol del Consejo de Seguridad de la ONU ante el conflicto de Iraq, y finalmente se tienen presentes los cinco niveles de la política de seguridad de México: nacional, bi-nacional, trinacional, hemisférico e internacional. En estos distintos niveles se dan desde grandes acuerdos de cooperación hasta diferentes posiciones nacionales que entran en conflicto. La ponencia se divide en los siguientes apartados:

- I. El conflicto existencial en Seguridad Nacional en México: entre la revolución mexicana y el siglo XXI. Los cinco niveles de la seguridad.
 - II. La política de seguridad, exterior y defensa de México. Bases y planteamientos para el siglo XXI.
 - III. México ante la crisis de Iraq.
 - IV. México, América del Norte y la Seguridad Hemisférica: aislamiento o cooperación
 - V. Reflexión final
-

I. El conflicto existencial en Seguridad Nacional: entre la revolución mexicana y el siglo XXI. Los cinco niveles de la seguridad.

Lo que se entendió por seguridad nacional en México durante el régimen de la revolución (1917-2000), se concentró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político, por ello, la seguridad nacional es básicamente un asunto de seguridad interna. Cuando este régimen comenzó su proceso de deterioro, dos factores, uno interno y otro

externo, cambiaron los parámetros para definir la seguridad nacional del país.¹ El elemento doméstico fue el proceso de transición a la democracia, el externo fue el proceso de globalización, acelerado con la caída del régimen soviético y el triunfo de la democracia liberal, y su variable subregional, la integración de los países en bloques, principalmente económico-comerciales. México participó en la configuración de “América del Norte” a través del Tratado de Libre Comercio (TLCAN), firmado con Estados Unidos y Canadá. Por ello, en la transición hacia la democracia mexicana en los años noventa, se reformularon los elementos que definieron las políticas de seguridad de México. Así, los cinco niveles de la seguridad de México son:

1. La seguridad interna, que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho (parámetro nuevo, consolidado con el cambio de gobierno en el año 2000). Entre los problemas principales de seguridad nacional doméstica de México están: la crisis de seguridad pública, la incapacidad de las instituciones del gobierno para hacer efectivo el imperio de la ley, el narcotráfico –también con importantes repercusiones externas-, y problemas de gobernabilidad no resueltos como la crisis de Chiapas.
2. La seguridad en la esfera propiamente nacional, donde variables externas a la gobernabilidad (económicas y sociales, así como de impartición de justicia y la estructura de defensa del país) se vuelven los factores determinantes de ella. El discurso de seguridad nacional de México incorpora desde inicios de los años ochenta a la pobreza y las carencias estructurales de la economía como variables de inseguridad.
3. La llamada seguridad perimetral-geopolítica derivada del TLCAN, establecida como un parámetro inevitable desde 1994. A esta seguridad se le denomina seguridad trinacional. La seguridad del TLCAN es un elemento implícito que vincula el comercio con la seguridad. Después del 11 de septiembre del 2001 éste nivel de la seguridad se vuelve estratégico, aunque todavía se encuentra en un nivel embrionario de construcción.
4. La seguridad hemisférica, que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio. Este debate se desarrolla principalmente en el seno de la OEA. México planteó el retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) el 7 de septiembre del 2001, y ratificó el retiro el 6 de septiembre del 2002. Es preciso tener en cuenta que el discurso oficial mexicano de política exterior no tiene como prioridad los compromisos de seguridad en el hemisferio. Ante la seguridad hemisférica el gobierno de México pone énfasis en el concepto “multidimensional” de la seguridad, derivado de la doctrina de seguridad interior.

¹ Raúl Benítez Manaut “Memorándum de seguridad nacional ante el siglo XXI”, *Este País*, No. 118, México, enero 2001, pp. 30-34.

5. La seguridad internacional, que ha abierto una gran discusión sobre si México tiene o no responsabilidades en el sistema global de seguridad. La política de México hacia la ONU, principalmente en el Consejo de Seguridad,² pone en cuestión la vigencia o modificación de los instrumentos para defender los intereses de México en el mundo. En la opinión pública y política mexicana hay dos posiciones: los aislacionistas, cuya posición es diseñar las políticas de acuerdo a los principios constitucionales de política exterior,³ y los globalistas, que ponen énfasis en coordinar las posiciones de México con base en los equilibrios entre las distintas potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y en una participación más activa en la solución a diversos conflictos internacionales.

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

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

México es un país que no tiene una geopolítica global ni formó parte de alianzas estratégicas durante el largo gobierno del Partido Revolucionario Institucional (1929-2000). Su política de seguridad nacional y defensa fue (y sigue siendo) 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 los principios de convivencia internacional. En particular, México desarrolló sus principios de política exterior de no intervención,

² México es miembro temporal del Consejo de Seguridad de la ONU entre enero de 2002 y diciembre del 2003.

³ Esto lo analizamos en detalle en Raúl Benítez Manaut “La Revolución Mexicana y la seguridad internacional”, en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Alvarez (editores) *El Siglo de la Revolución Mexicana*, Tomo II, INEHRM, México, 2000.

sostuvo que el derecho internacional debía ser superior en jerarquía sobre soluciones militares, y dio vigencia a la doctrina Carranza, de respeto a la soberanía de los Estados. México dio prioridad al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU y en menor medida la OEA. Por lo anterior, México en muchos momentos estuvo aislado de los “consensos hemisféricos”.⁴ Esta posición llevó a México a no tener política exterior militar, por lo que la política de defensa, para asuntos externos, se subordinó a la diplomacia.

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

Por razones históricas y doctrinarias, México no tiene política exterior militar. Las fuerzas armadas se subordinan a la doctrina de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que la política exterior se impone a los mandos castrenses. Es lo que se puede denominar una subordinación de los militares al presidente y a la elite diplomática tradicional. El problema es que a inicios del siglo XXI muy pocos países en el mundo ostentan principios como los mexicanos. Es una clásica fricción entre idealistas-normativistas *versus* realistas, dirían los teóricos de las relaciones internacionales. Por ello, México posee una doctrina de *Defensa Defensiva*, que no es compatible con las tendencias hemisféricas y globales, y con las nuevas necesidades de defensa del país.

El aspecto positivo de esta doctrina es que México no tiene enemigos externos a inicios del siglo XXI. Goza de excelentes relaciones con sus vecinos. Con Guatemala se han superado las graves tensiones que se tuvieron en los años ochenta y con Estados Unidos las diferencias y conflictos no afectan la seguridad. Incluso con Cuba, aunque se registró un grave conflicto diplomático con el gobierno de Fidel Castro en el 2002, su otrora poderoso ejército y fuerza aérea no se considera amenaza, ni las fricciones han llegado a

⁴ 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.

considerarse como amenaza a la seguridad.⁵ Con Belice no hay ninguna fricción en materia de seguridad.

El sacrificio de misiones externas significó dirigir las misiones de los militares al interior. México es un país pacifista en el mundo, pero fue militarista hacia adentro hasta 1946. Los militares están sobrecargados de misiones, en gran parte por la debilidad de las estructuras civiles. La parte más reconocida de las misiones militares mexicanas es el Plan DN-III-E. Son eficaces rescatistas de la población civil ante catástrofes naturales de gran magnitud como terremotos y huracanes. Esta es la única misión militar que se ha “exportado” con mucho éxito a Centroamérica, Colombia, Venezuela y otros países del subcontinente.⁶

Con Vicente Fox las fuerzas armadas también elevan su misión dirigiendo la Procuraduría General de la República (PGR). Esto ¿es bueno o malo para el país y la naciente democracia? En otras palabras, los militares, se quiera o no, a inicios del siglo XXI siguen siendo vitales para el funcionamiento del Estado mexicano. Incluso una responsabilidad originalmente policíaca, la guerra al narcotráfico, es desempeñada por los militares mexicanos con eficacia, en parte por petición –y presión- de Estados Unidos desde los años ochenta, y también por la ineficacia, falta de profesionalismo y corrupción de los civiles que se encargaron de esa función en la PGR. Otros conflictos internos no resueltos, como el chiapaneco, proyecta con las fuerzas armadas el poder de la disuasión. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) aceptó el cese de fuego con el gobierno en 1994, inmediatamente después del alzamiento, porque que enfrentar al ejército hubiera sido suicida, y no sólo militarmente, sino también en el nivel político. En Chiapas el ejército realizó una contrainsurgencia moderna, muy distinta a la implementada en el estado de Guerrero en los años setenta. En Chiapas el ejército tuvo que lidiar con una ciber-guerra, Organizaciones No Gubernamentales, prensa nacional y extranjera y cuidar mucho los derechos humanos. Fue una contrainsurgencia muy distinta, moderna, básicamente disuasiva. Las fuerzas armadas mostraron su evolución profesional ante este conflicto. Este conflicto, sin resolverse en el nivel político, muestra un nivel de estancamiento en su solución pacífica.⁷

Durante la guerra fría no hubo respeto a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado, pero nadie lo exigió. Ni en los ejércitos de los países más democráticos se respetaron los derechos humanos cuando estuvieron en guerras. La frialdad de la guerra contra el comunismo y del comunismo contra el capitalismo, congeló la Declaración Universal de los Derechos Humanos firmada en Ginebra en 1948. México no fue la excepción. Afortunadamente fueron pocos los “desaparecidos” (aproximadamente 500), y no sucedieron catástrofes humanitarias como

⁵ En la política hacia Cuba es donde sí se observa un cambio radical de la política exterior mexicana. En el gobierno de Vicente Fox se han dado fricciones entre los dos gobiernos porque México considera a los opositores internos al régimen de Castro como “actores” reconocidos en el nivel político, a diferencia de la política vigente entre 1959 y el 2000.

⁶ Esta cooperación militar se realiza fuera de los acuerdos hemisféricos de cooperación, la modalidad es binacional.

⁷ Cynthia Arnson, Raúl Benítez Manaut y Andrew Selee (editores) *Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz*, CISAN-UNAM, Wilson Center, México, 2003.

en Argentina o Guatemala. Eso en parte se debió a la lealtad y doctrina militar y también porque el sistema político y los cuerpos de seguridad pudieron contener eficazmente a los opositores al régimen. Sólo hasta inicios de los noventa el tema de los derechos humanos se comenzó a impartir en las academias militares mexicanas, hoy ya es una obligación en todos los niveles de estudio en los institutos de educación militar y en la práctica de las operaciones militares. Sin embargo, para algunas de las guerras internas que libran los militares al salir de las aulas se omiten en muchas ocasiones los derechos humanos, por ejemplo contra el narcotráfico, y hay un gran peligro de que no se respeten derechos humanos o garantías individuales en el combate a al terrorismo.

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

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

III. México ante la crisis de Iraq.

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

las relaciones internacionales.⁸ La presión diplomática *vis a vis* la amenaza de empleo de la fuerza. El dilema es la intervención militar como recurso, por la ineficiencia de la diplomacia para ejercer presión hacia aquellos países o dirigentes que amenazan al sistema internacional y no cumplen las resoluciones del Consejo de Seguridad, como Saddam Hussein. Por la tenacidad con que el presidente George Bush insistió en desarmar por la vía militar el arsenal iraquí y derrocar a Saddam Hussein desde inicios del 2002, después de las batallas de Afganistán y el derrocamiento del gobierno Talibán, Iraq se convirtió en la prueba de fuego más importante para la estabilidad y gobernabilidad del sistema internacional.⁹

México vive el dilema de ser actor o solamente ser un país pasivo en materia de seguridad internacional. Este dilema está siendo clave entre enero del año 2002 y diciembre del 2003 por ser miembro temporal del Consejo de Seguridad. Es una delicada posición que determina los márgenes de respaldo y apoyo o, en su caso, autonomía ante Estados Unidos, a pesar de la vecindad y los estrechos vínculos económicos, comerciales (más de 200 mil millones de dólares anuales de intercambios comerciales) y sociales (entre 5 y diez millones de mexicanos viviendo en el país vecino como legales o ilegales). La gran pregunta estratégica de México es: ¿el libre comercio y la creciente interdependencia con Estados Unidos deben conducir a posiciones comunes en seguridad y defensa, o no?

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

En la ONU, tomando en cuenta que se necesitan nueve votos y ningún veto para aprobar una resolución, la tendencia a no respaldar a Estados Unidos se expresó finalmente en que éste país no llevó el caso a la votación final.¹⁰ En el caso de México, se decidió, principalmente por razones de política doméstica,¹¹ seguir los postulados de Francia,

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

⁹ En su "Estado a la Nación" de enero de 2002, Bush identificó a Hussein como el líder del "eje del mal", donde incluyó a Irán y Corea del Norte. Ver Francis Fukuyama "Occidente puede estar resquebrajándose: Norteamérica contra el resto", *El Mercurio*, Santiago de Chile, 8 de septiembre de 2002.

¹⁰ Se hubiera presentado la propuesta el 17 de marzo de 2003 al Consejo de Seguridad. Los ataques iniciaron el 19 de marzo.

¹¹ El presidente Fox enfrentó una crisis de legitimidad con la opinión pública y los dos partidos de oposición todo el primer semestre de 2003, la búsqueda de recuperación de respaldo político se ubicó en una fórmula "nacionalista". Este recurso ha sido empleado en muchas ocasiones por otros presidentes.

China y Rusia en el Consejo de Seguridad, mostrando una autonomía de la posición de Estados Unidos. Hacia el futuro, ¿Qué puede hacer México ante estos escenarios de crisis? Los países miembros del Consejo de Seguridad establecieron su posición ante Iraq en un delicado equilibrio entre la proyección de principios e intereses; los costos y los beneficios (diplomáticos, políticos y económicos), su posición geopolítica, como es el caso de Siria, representante de los países árabes y quizás el país con mayores desafíos al emitir su voto; o Pakistán, por el sentimiento pro-islámico crecientemente radicalizado. En el caso mexicano se abrió un dilema entre comercio y seguridad-defensa, y probablemente muestre una abierta contradicción entre política económica (pro TLCAN) y política exterior en el próximo futuro.

La ocupación militar de Iraq a partir del 19 de marzo de 2003 se volvió un asunto de política interna en México. El sector que abiertamente expresó respaldo a Estados Unidos, solicitando al gobierno de Vicente Fox que apoyara a la acción militar, fue la comunidad empresarial. Sin embargo, la mayor parte de la elite política exigió al presidente el seguimiento de los principios de política exterior, pero en dirección a oponerse a Estados Unidos.¹²

Fox podría haber apoyado a Estados Unidos si hubiera empleado el último principio constitucional como argumento: la lucha por la paz y la seguridad internacionales. El gobierno de Hussein amenazó la paz y la seguridad internacional mediante el empleo de armas químicas y biológicas contra su pueblo y en la guerra con Irán, atacó Irán, invadió Kuwait y no cumplió con las resoluciones de la ONU, comenzando por la 687 de 1991, donde se debía sujetar al régimen de las inspecciones, y expulsó a la UNMOVIC en 1998, fecha desde la cual, se supone, reinició el proceso de fabricación de armas de destrucción masiva. Por ello, Iraq sí fue una amenaza al sistema internacional de seguridad y contenerlo podría haberse considerado entre las acciones de la diplomacia mexicana desde principios los años noventa. Además, un elemento en contra de la política mexicana de proyectar sólo principios (o invocar sólo medios diplomáticos) es que la diplomacia sin la presión militar ha mostrado su ineficacia en la mayoría de los conflictos desatados desde el fin de la guerra fría. En todas las crisis internacionales la sola presión diplomática no logró convencer a ningún dictador militarista de replegarse (el caso más claro fue el de Milosevic en Yugoslavia), siendo la presión militar el ingrediente que le da eficacia a la disuasión.

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

¹² Artículo 89, fracción X de la Constitución. Esta disposición constitucional es antidemocrática en lo que respecta al proceso de toma de decisiones. Los principios señalan que la diplomacia se debe basar en: “la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

En el Consejo de Seguridad de la ONU la posición que México juega es vital. Esta decidiendo entre dos opciones: por un lado, si va a seguir siendo un país aislado, que no enfrenta los grandes debates estratégicos mundiales por una interpretación aislacionista y nacionalista de los “principios”, o, por el contrario, el inicio de una política más activa. Hay incluso quienes afirman (en la opinión pública, la academia, los partidos políticos y el Congreso) que fue un gran error ingresar al Consejo de Seguridad, pues puso al gobierno en un terreno de enfrentamiento con Estados Unidos que no debería tener.¹³ En el pasado, ante los grandes conflictos internacionales, México había dado su apoyo a los tres países latinoamericanos que participaron más activamente en el Consejo de Seguridad: Brasil, Argentina y Colombia. Por ello, el debate estratégico de México se ubica en la siguiente pregunta ¿se debe regresar a las actitudes pasivas del siglo XX, o comenzar a jugar en el sistema de seguridad internacional?.

El primer factor a tener presente es la relación con Estados Unidos: a veces se ha coincidido con Estados Unidos y en otras ocasiones hay diferencias. Esto es normal entre países que tienen una relación compleja y muy estrecha. La disidencia es posible por que en realidad existe una “igualdad jurídica entre los Estados”, y por plantear distintas prioridades de seguridad por cada país. Las razones para no votar a favor de Estados Unidos se pueden dar en el manejo del “espacio de independencia” en el esquema del TLCAN, como lo hace Canadá. La negociación de problemas bilaterales considerados de seguridad como la migración, la cooperación en materia de justicia, la guerra contra el narcotráfico o los asuntos fronterizos se da sin estar condicionada a diferencias en foros como el de la ONU y OEA. Además, hay una nueva condicionante en la política exterior mexicana, la opinión pública (medida en las encuestas) y la opinión política (las posiciones de las elites nacionalistas, muy arraigadas en el Congreso y la prensa) que está en contra de la ocupación militar de Estados Unidos en Iraq. En igual caso se ubican las posturas respecto a la seguridad hemisférica, debate que se acerca en la agenda de la política exterior a fines del 2003, por la realización de la conferencia de Seguridad Hemisférica de la OEA.

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

En relación a la guerra contra el terrorismo, desde septiembre de 2001 Estados Unidos le otorga gran prioridad a su seguridad territorial (Homeland Security) y está dependiendo mucho de la colaboración que ofrecen sus dos vecinos, que se da de forma cotidiana para

¹³ Lo mismo sucedió con la opinión pública chilena ante las decisiones del presidente Ricardo Lagos, el otro miembro latinoamericano temporal del Consejo de Seguridad de la ONU.

proteger las fronteras (acuerdos “Smart Borders” firmados con Canadá en diciembre de 1991 y con México en marzo del 2002). Por ello, el vínculo estratégico no se puede deteriorar. México es estratégico, y en ese nivel se da la verdadera colaboración de México, tanto para contribuir a la seguridad de Estados Unidos como a la propia. Esta colaboración se da a niveles de cooperación policíaca, de inteligencia, migratoria y en menor nivel en defensa.

IV. México, América del Norte y la Seguridad Hemisférica: aislamiento o cooperación

A diferencia de la era de la guerra fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. De igual manera, estas amenazas crecen por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para enfrentarlas, además de que se necesitan revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, pues muchos de ellos son inadecuados para hacerles frente con eficacia. Ello lleva a sostener que los acuerdos comerciales pueden necesitar de compromisos en el nivel político y de seguridad para enfrentar las amenazas nuevas. Esto es claro en América del Sur como tendencia, principalmente como un impulso de la política exterior de Brasil.¹⁴ En América del Norte, el TLCAN no ha sido el referente de los gobiernos como plataforma para lograr acuerdos supra-comerciales. Además, el TLCAN, de forma deliberada, no incluyó una estructura institucional para su administración. En los países firmantes del TLCAN la percepción de amenazas es diferente. En México se definen a las amenazas principalmente como internas, y en el caso de Canadá y Estados Unidos como externas. Sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, se reconoce la vulnerabilidad de las fronteras de los tres países.¹⁵ Este cambio en la autopercepción de seguridad de Estados Unidos, de una nación invulnerable (esquema vigente durante la guerra fría), a la vulnerabilidad producto de las nuevas amenazas, provoca la gran revolución doctrinaria e institucional que da pie a la nueva doctrina de defensa del territorio y la patria:

“La naturaleza cambiante de las amenazas que enfrenta Estados Unidos requiere una nueva estructura gubernamental para proteger al país y la población de enemigos invisibles que pueden golpear con una amplia variedad de armas. Hoy, ninguna agencia particular del gobierno, por sí misma, tiene como misión principal proteger el territorio de la patria. De hecho, las responsabilidades de protección están dispersas entre más de 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.”¹⁶

¹⁴ Clovis Brigagao y Domicio Proenca Jr *Concertacao Múltipla. Insercao Internacional de Seguranca do Brasil*, Francisco Alves Editora, Rio de Janeiro, 2002.

¹⁵ El concepto de “frontera” incluye fronteras terrestres, navales, aeopuertos, políticas migratorias e incluso el concepto de fronteras “porosas”.

¹⁶ President George Bush *The Department of Homeland Security*, White House, Washington, June 2002, p. 2.

Entre los elementos prioritarios de la nueva estrategia de Estados Unidos es el control informático de la población extranjera, lo que afecta a la población latinoamericana legal e ilegal. En este sentido, se da una falta de compatibilidad entre apertura de fronteras (propio del incremento de los flujos económicos) y la seguridad. Además, el hipotético efecto esperado, de que el aumento del comercio disminuiría la expulsión de población, no se observa entre México y Estados Unidos. La migración de mexicanos a Estados Unidos se debe a la debilidad de la economía mexicana, incapaz de generar empleos, factor de origen socio-económico en México, que en muchos sectores de Estados Unidos se percibe como asunto de seguridad.¹⁷

Por otra parte, el narcotráfico es un complejo fenómeno donde, en el nivel de tránsito, la amenaza proviene del sur -Colombia y los países andinos-, pero el consumo-demanda y el lavado de dinero se dan principalmente en Estados Unidos. En el caso del terrorismo, en algunos países de América Latina hay grupos que tienen capacidad para realizar actividades terroristas, principalmente las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la amenaza terrorista, sobre todo la proveniente del Medio Oriente, crece en complejidad, se vuelve de dimensiones globales, y centra su acción al ataque de objetivos en Estados Unidos. El posible uso del territorio mexicano para ingresar a Estados Unidos, por la “porosidad de la frontera”, o que estadounidenses en México sean blanco de atentados, es por el momento el factor de amenaza del terrorismo internacional en México.¹⁸

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

Durante los gobiernos de Fox y Bush, tres momentos han marcado la cooperación: la visita del presidente Bush a Guanajuato en febrero del 2001; la visita del presidente Fox a Washington a inicios de septiembre del 2001, días antes de los atentados terroristas; y los convenios firmados en marzo de 2002 en Monterrey centrados en la seguridad de las fronteras (Smart Borders). Los acuerdos de Monterrey tienen el propósito de tener una

¹⁷ Ver Francisco Alba “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en material 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.

¹⁸ 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.

frontera común “eficiente y segura”. Para ello, se incluyen compromisos de intercambio de información de personas, de transportes de mercancía, de embarcaciones y protección de la infraestructura de la frontera. Por ejemplo, en el mes de octubre del 2002 llegaron a México los agentes del FBI para dar capacitación en el aeropuerto internacional de la ciudad de México. Otro asunto de seguridad que ha involucrado crecientemente a los dos gobiernos es el de la cooperación para mejorar la eficacia de los cuerpos policíacos y el sistema de impartición de justicia en México. El respaldo para entrenamiento, profesionalización y capacitación involucra a gran cantidad de agencias del sistema de impartición de justicia, policíacos y de inteligencia de Estados Unidos y México.

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

En materia de seguridad hemisférica, el periodo de Guerra Fría aisló a México de Estados Unidos y los países latinoamericanos. México se mantuvo al margen de la cooperación contra el comunismo (aunque en el nivel doméstico tuvo su propia política de contención del comunismo), y criticó en muchas ocasiones las políticas de Estados Unidos y de muchos gobiernos de Centroamérica y América del sur que implementaron políticas militares donde se violaron derechos humanos y se derrocaron gobiernos constitucionales. Por esa razón, México le otorgó poca importancia la OEA como foro de debate entre 1948 y 1990. En los noventa inicia una revaloración de la OEA en la política exterior mexicana, y se promovió la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica. Sin embargo, hay notables diferencias sobre la vigencia del TIAR entre México y la mayoría de los países del hemisferio, del cual México se retiró entre septiembre de 2001 y 2002. También está pendiente el futuro de la relación militar hemisférica (el debate sobre la Junta Interamericana de Defensa) y la posibilidad de estrechar la cooperación militar: medidas de confianza mutua, maniobras y ejercicios militares, convenios de cooperación educativa, adquisición de equipo, etcétera.

Uno de los elementos que están en proceso de negociación es sobre la definición del concepto de “Seguridad Hemisférica”. La postura de México se acerca más a una definición “integral” y “multidimensional”, reconociendo diferencias subregionales.¹⁹ Las tendencias entre los países de América del Sur, Centroamérica, Caribe y Estados

¹⁹ Esto será motivo de debate en la conferencia especial de la OEA sobre seguridad hemisférica a realizarse en octubre de 2003.

Unidos y Canadá claramente se dan a favor de estrechar la cooperación.²⁰ La postura mexicana es de mantener cautela ante dicha cooperación. Sin embargo, esto puede llevar a un aislamiento en el seno de foros multinacionales como el de la OEA, que está vinculado a otras áreas fundamentales de la política de seguridad, por ejemplo para enfrentar el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero, el crimen organizado, etcétera.

V. Reflexión final

Aunque prevalecen diferencias en materia de seguridad hemisférica e internacional entre México y Estados Unidos, la intensidad de la cooperación en seguridad no se detiene en lo que respecta al nivel binacional. Por ello, en materia de seguridad, se debe distinguir en qué nivel de la seguridad y qué relación guarda con las políticas internas en ambos países.²¹ Las nuevas condiciones geopolíticas y de (in) seguridad internacional, ponen en un conflicto existencial al gobierno mexicano en materia de seguridad. Se tienen en fricción permanente los siguientes elementos:

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

Finalmente, la pregunta queda abierta: la seguridad nacional de México ¿seguirá respondiendo a parámetros internos?, o, por vez primera, ¿los elementos externos tendrán influencia determinante?. Si siguen predominando los factores internos, la seguridad de México en el siglo XXI pondrá en tensión las políticas exteriores con las de defensa, pues las nuevas amenazas requieren cooperación en el ámbito militar (aun sólo en el diseño preventivo de contención). Los principios y doctrinas de defensa y política exterior

²⁰ Los documentos oficiales de los gobiernos ante la OEA, presentados para la Reunion Especial de Seguridad Hemisférica son claros al respecto. Ver: Roger Noriega “The Complex Challenges for the Americas in the 21st Century”, Interamerican Defense College, Washington, June 25, 2003. “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (Canada)”, OAS, CP/CSH-558/03 add. 5, 7 April 2003. OAS “Preliminary Draft Structure of the Political Declaration to be Adopted by the Special Conference on Security”, CP-CSH-551-03, Washington, 27 de febrero de 2003, p. 2. “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (Presented by Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Granadines, Suriname and Trinidad and Tobago)”, CP-CHS-558-03, 4 April 2003. “Declaration of Kingstown on the Security of Small Island States” 10 January, 2003. OEA/ser.K/XXIX, 15 January, 2003. “Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (presented by Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), CP/CSH/558/03, 1 April 2003. Pedro Villagra, Luis Bitencourt y Henry Medina Uribe “Shaping the Regional Security Environment In Latin America: Perspectives From Argentina, Brazil and Colombia”, North-south Center, U.S. Army War College, Carlisle, July 2003.

²¹ Las diferencias de opinión en el Consejo de Seguridad de la ONU no han deteriorado la relación de cooperación binacional en seguridad fronteriza, contra el narcotráfico y la cooperación policíaca y judicial.

vigentes en México se rigen con los parámetros clásicos de soberanía absoluta del Estado, y están impregnadas de una ideología nacionalista que claramente no se acopla a la realidad de las inter-acciones entre los países en el nuevo contexto internacional de regionalización y globalización. Por lo anterior, para tener una política cooperativa en materia de seguridad hemisférica y seguridad internacional, se debe reflexionar muy profundamente si las bases políticas y doctrinarias, propias para la realidad geopolítica del Siglo XX, siguen siendo adecuadas para enfrentar los desafíos del siglo XXI, o si, por el contrario, habría que cambiar dichas bases.

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003