



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DE LOS ESQUEMAS DE COOPERACIÓN
EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y REGIONAL
DE AMÉRICA DEL NORTE (2006-2012).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO
EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

RICARDO FLORES GUZMÁN

ASESOR

Dr. JAVIER OLIVA POSADA

México, D.F., Noviembre de 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“Siempre acabamos llegando a donde nos esperan”,

Libro de los itinerarios

Para mamá UNAM,
que nunca dejó de provocarme dudas.

Agradecimientos

Decidí iniciar esta impresión con una frase de José Saramago porque en ella se resume gran parte de mi investigación. Yo no tuve que buscarla, la encontré.

Mi familia es testigo de todos los temas que quería abordar, pero sólo ese libro es cómplice de lo que ahora tienes en tus manos. Y por eso son para Saramago y para mi UNAM mis primeros agradecimientos.

Cuando Saramago se preguntó por qué no hay huelgas en la industria del armamento, yo compartí la inquietud y fue ese el primer acercamiento al que yo califico como el “elefántico” mundo de la seguridad.

Meses antes en la plaza Melchor Ocampo, en Morelia, había ocurrido un atentado que nos hizo darnos cuenta a muchos mexicanos que una parte del territorio ya no nos pertenece. Comenté esta inquietud con Juan Pablo Córdoba (†), con quien entonces cursaba Grupos de Poder y Negociación Política y quien tuvo la amabilidad de provocarme más dudas al respecto.

Pronto la UNAM me abrió la posibilidad de cursar un semestre en la Universidad de Montreal. Ahí conocí una perspectiva trilateral de la seguridad gracias a Mathieu Arès, con quien cursé un seminario sobre América del Norte. A esto se sumó el hecho de encontrarme una fragata de la Semar en el puerto de Montreal y que un capitán amablemente me indicara que México realizaba ejercicios marítimos de combate a la piratería junto con Canadá y Estados Unidos.

En cuanto regresé, Javier Oliva aceptó asesorarme en esta investigación y me recomendó entrar en contacto con Alejandro Chanona, quien ha dedicado varios años a describir la relación trilateral en materia de seguridad, y me aceptó de oyente en su curso de maestría.

Durante la Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia conocí a Raúl Benítez, a quien también agradezco se haya tomado un espacio para revisar esta investigación.

De igual forma quiero dejar por escrito mi enorme agradecimiento y cariño a Celia Toro, adscrita a El Colegio de México, y a Carlos Barrachina, de la Universidad de Quintana Roo. Ambos ayudaron a que pudiera corregir muchos errores detectados en el primer borrador de la tesis y a profundizar en algunos temas sobre los que todavía no se ha escrito. Y aunque hasta ahora no he tenido la oportunidad de compartir personalmente mis dudas a Robert Pastor, quiero agradecerle, pues su libro *The North American Idea* ha sido como una guía para desarrollar mi investigación.

Ahora toca mencionar a Karla Valverde, Silvia Molina, Luis Alberto de la Garza, Lorenza Villa Lever y a Ricardo Pascoe, profesores que me dieron la oportunidad de participar en adjuntías y proyectos de investigación de mi UNAM.

Finalmente a los más importantes de toda mi vida. A quienes amo siempre. A mis padres, Javier e Irene, a mis hermanas Ari, Ross y Kary así como a mis mejores amigos, Luis y Chuy. También a ti Diana, mi Pijuí.

Cuando Saramago presentó su novela “Caín” en Madrid, dijo a los asistentes: “Yo no escribo para agradar, tampoco escribo para desagradar. Yo escribo para desasosegar”. Esta es la frase que conduce mi vida, y esta investigación es el primer paso de una interminable inquietud por escribir sobre lo que me interesa. Críticala, compártela, discútela conmigo, pero no la dejes guardada porque también ya es tuya.

Tabla de contenido

Introducción	6
Capítulo 1. El concepto de seguridad nacional en Estados Unidos.....	13
1.1 Estados Unidos, el origen del concepto de seguridad nacional	13
1.2 El establecimiento de la Ley de Seguridad Nacional de 1947 y el <i>primer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional</i>	14
1.3 Las definiciones teóricas de la seguridad nacional	16
1.4 El proceso de transición en la definición teórica de la seguridad nacional.....	19
1.5 La reorganización de la defensa nacional de los Estados Unidos, Ley Goldwater-Nichols	22
1.6 La proliferación de armas nucleares y el segundo ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional	24
Capítulo 2. El concepto de seguridad nacional y nuevas aportaciones de Canadá.....	28
2.1 El origen de la seguridad nacional en Canadá	28
2.2 Los acuerdos institucionales entre Canadá y Estados Unidos durante el <i>primer ajuste</i>	30
2.3 El Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD)	32
2.4 Los desencuentros con la administración de Trudeau y las primeras definiciones teóricas de Canadá	34
2.5 La noción de seguridad humana, una aportación canadiense al debate de la seguridad	36
Capítulo 3. El origen y actualidad de la seguridad nacional en México	41
3.1 La aversión histórica en las relaciones México-Estados Unidos	41
3.2 La cooperación entre México y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial	43
3.3 México, la seguridad hemisférica y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)	45
3.4 Nuevas relaciones de Estados Unidos con América Latina, el fin de la política de “Buena Vecindad” y sus implicaciones para México	49
3.5 México puede disentir en algunos temas con Estados Unidos, mas no en lo fundamental ...	51
3.6 El surgimiento del concepto de seguridad nacional en México	52
3.7 El concepto de seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.....	56
Capítulo 4. El escenario de la seguridad en América del Norte y el <i>tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional</i>	62
4.1 Las excepciones del NAFTA en materia de seguridad	62
4.2 América del Norte en el tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional	65
4.3 Ausencia de una estrategia antiterrorismo	65

a) El terrorismo en la región de América del Norte	67
4.4 Las reacciones en la región de América del Norte	71
4.5 El impacto del terrorismo en la seguridad hemisférica y en la seguridad humana	74
4.6 Las respuestas institucionales al 11-S en América del Norte	78
a) Transformaciones relativas a la seguridad en Estados Unidos	78
b) Transformaciones relativas a la seguridad en Canadá	92
c) Transformaciones relativas a la seguridad en México	100
d) La importancia de la captura de Osama Bin Laden	108
Capítulo 5. ¿Cuál es la amenaza que podría producir un nuevo reto en las estrategias de seguridad de la región de América del Norte?	111
5.1 La lucha contra el crimen organizado desde la perspectiva mexicana	115
5.2 La lucha contra el crimen organizado desde la perspectiva estadounidense	122
5.3 La lucha contra el crimen organizado desde la perspectiva canadiense	128
5.4 La Iniciativa de Protección Marítima de Norteamérica (NAMSI)	133
5.5 Daños a la confianza en América del Norte	139
a) La operación “Rápido y Furioso”	139
b) La difusión de los cables de <i>Wikileaks</i> y sus consecuencias en la relación México-Estados Unidos.	146
c) La disputa por la soberanía del Ártico y las diferencias entra Canadá y Estados Unidos	148
Conclusiones	156
¿Existe una comunidad de seguridad en América del Norte?	156
FUENTES DE CONSULTA	166

Introducción

Estados Unidos es el país dominante en América del Norte, cuenta con la población mayoritaria (311 millones 500 mil habitantes comparados con 112 millones 300 mil de México y 34 millones 800 mil de Canadá¹), tiene la economía más grande (14 mil 100 billones de dólares comparados con mil 300 billones de Canadá y 0.88 billones de dólares de México) y unas Fuerzas Armadas exponencialmente mejor equipadas que las canadienses o las mexicanas. Sin embargo, su capacidad de operar dentro de la región depende del soporte que cuando menos uno de sus dos vecinos le proporcione.

A 12 años de los atentados terroristas del 11-S, se abre un espacio de oportunidad para discutir las nuevas estrategias de seguridad en los tres países. Actualmente el potencial de un ataque terrorista en la región ha disminuido su nivel de amenaza y por ello Canadá, Estados Unidos y México se están enfocando en enfrentar nuevos retos. Uno de ellos es la amenaza que representa el crimen organizado transnacional, cuyo mercado se expandió en la última década a 23 tipos de actividades ilícitas, incluidas entre ellas el tráfico de drogas, que superan anualmente transacciones por más de 2 mil 100 billones de dólares.²

La presente investigación tiene como objetivo analizar cómo se han transformado las percepciones de amenazas a la seguridad en la región y en qué grado cada uno de sus países contribuye o limita el desarrollo de una comunidad de seguridad que fortalezca el enorme intercambio comercial que se da entre sus fronteras gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés).

La hipótesis a comprobar es que entre Canadá, Estados Unidos y México existe una comunidad de seguridad que se encuentra en un proceso de transición diferenciada en relaciones bilaterales luego de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos así como con el posicionamiento del crimen organizado transnacional en la última década.

¹ United States Census Bureau, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Statics Canada, [en línea] Direcciones URL: <http://www.census.gov/popest/data/national/totals/2011/index.html>, http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temas_V2/Default.aspx?s=est&c=17484, <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html> [consultado el 24 de octubre de 2012].

² UNODC, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crime*, París, 25 de octubre de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/October/illicit-money-how-much-is-out-there.html>, [consulta: 13 de marzo de 2013].

Para ello he utilizado el modelo teórico de las *comunidades de seguridad* desarrollado por los académicos de la escuela constructivista de relaciones internacionales Emmanuel Adler y Michael Barnett. Este modelo supone que “existe una comunidad de seguridad donde sea que los Estados se integren hasta un punto en que uno al otro se perciben como parte de una misma comunidad, la cual les hace deducir que no existen posibilidades de conflicto entre sí”³. Asumo, de igual manera, que los problemas que enfrenta la región de América del Norte son de carácter “interméstico”, un término creado por Bayless Manning para designar una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstica⁴, y que por lo tanto los tres países debieran trabajar con estrategias trilaterales para resolverlos.

De acuerdo con Adler y Barnett, una comunidad de seguridad se define por tres características: 1) sus miembros comparten identidades, valores y precepciones; 2) las partes que la componen se encuentran directamente relacionadas en distintos y numerosos aspectos (por ejemplo sus gobiernos, empresas y sociedad civil); y 3) debido al conocimiento que tienen sus miembros entre sí, éstos muestran una reciprocidad reflejada en el interés a largo plazo e incluso altruismo.⁵

Otra de las aportaciones que recupero del constructivismo fue desarrollada por Barry Buzan, quien propuso la teoría de los *complejos de seguridad*. La tesis principal de dicha teoría parte de una visión regional: “un conjunto de Estados, cuyos referentes y principales percepciones de la seguridad están interconectados, por lo que no pueden ser razonablemente analizados o resueltos unos independientes de otros”⁶.

Adler y Barnett señalan que existen diversos factores para generar una comunidad de seguridad, los cuales decidieron agrupar en grados. El primero de ellos está conformado por el grado de las condiciones precipitadoras (*precipitating conditions*), que sucede cuando los desarrollos tecnológicos de cada país y lo que consideran amenazas de carácter externo se ven nutridos por el incremento en sus relaciones fronterizas, nuevas

³ Emanuel Adler y Michael Barnett, “A Framework for the Study of Security Communities”, en Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998, p.8.

⁴ Bayless Manning, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, núm. 1 vol. 56, Nueva York, enero-febrero, 1977.

⁵ Emanuel Adler y Michael Barnett citado en Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, UNAM-Porrúa, México, 2010, p. 37.

⁶ Barry Buzan, *The European Security Order Recast*, Londres, Printer Publishers, 1990, pp. 13-14.

interpretaciones de la realidad social así como transformaciones positivas en los ámbitos económico, demográfico y migratorio que propician una intención de cooperación entre los Estados. Según los autores, “la implicación más general es que las comunidades de seguridad esperan exponer finalidades equitativas: criterios de valoración comunes que pueden tener inicios muy desiguales”⁷.

El segundo grado es la de los factores favorables para el desarrollo de la confianza mutua y la identidad colectiva (*factors conducive to the development of mutual trust and collective identity*). Aquí el poder y el conocimiento que tienen entre sí los Estados sirven como elementos estructurales de la construcción de una comunidad de seguridad. Esto quiere decir que el poder medido en términos de fortaleza económica, política y militar de un Estado puede funcionar como un imán para la conformación de la comunidad de seguridad, pues los Estados más débiles que se integran a ésta buscarán aprovechar la fortaleza de los más fuertes para adquirir beneficios de la integración en la comunidad (por ejemplo los intercambios sociales y culturales).⁸ En tanto, el conocimiento que tienen los Estados entre sí representa parte de lo que incentiva o limita su toma de decisiones.⁹

El grado número tres consiste en la generación de expectativas confiables de cambio pacífico (*expectations of peaceful change*), una etapa en donde es necesario desarrollar confianza mutua e identidad colectiva. En este grado la confianza puede generarse únicamente cuando la percepción de los Estados entre sí se transforma en positiva, pues esto genera la identificación mutua entre sus ciudadanos.

Los autores hacen una diferencia entre las comunidades de seguridad fusionadas (*amalgamated*), que se caracterizan por la fusión política de los Estados que la integran, y de las comunidades de seguridad pluralistas (*pluralistic*), en las que sus miembros conservan su soberanía e independencia. Lo anterior deriva en que las comunidades de seguridad se puedan dividir entre las de carácter laxo o estrecho¹⁰.

De igual forma Adler y Barnett reconocen las características particulares de las comunidades de seguridad en el escenario internacional, pero indican que existen procesos

⁷ Emanuel Adler y Michael Barnett, *op.cit.*, p. 39.

⁸ *Ibid.*, p.39.

⁹ *Ibid.*, p.40.

¹⁰ Alejandro Chanona, *op. cit.*, pp. 38-39.

similares en su conformación. Es por ello que establecen el origen y la evolución de las mismas en cuatro diferentes fases:

Naciente: En donde los gobiernos de los Estados no tienen clara su intención por crear una comunidad de seguridad pero consideran incrementar mutuamente su nivel de seguridad de amenazas externas o las que puedan existir entre ellos. En esta fase “lo que importa es que reconocen que tienen intereses comunes que requieren de una acción colectiva y que pueden beneficiarse mutuamente a partir de una modesta coordinación de sus políticas de seguridad”¹¹.

Ascenso: Se caracteriza por el fortalecimiento de las relaciones entre los Estados de la comunidad de seguridad. Aquí éstos ya han propiciado el establecimiento de nuevas instituciones y organizaciones cuya función es cooperar e incluso coordinarse para atender una amenaza que afecte a cualquiera de los Estados miembro.

Madurez: “En este punto, los actores regionales comparten una identidad y, por lo tanto, conciben esperanzas confiables de paz y ahora existe una comunidad de seguridad”¹², misma que se consolidó con instituciones y mecanismos comunes para su defensa.

Una vez que un grupo de Estados ha llegado a la etapa de madurez en la comunidad de seguridad, su análisis se realiza dependiendo del tipo de características que haya adoptado. Para las comunidades de seguridad de carácter laxo, los indicadores que se evalúan son: a) el multilateralismo, b) fronteras sin dispositivos de vigilancia, c) la modificación de la planificación militar, d) la definición común de amenazas externas y e) el código de lenguaje.

Por lo que respecta a las comunidades de carácter estrecho, a los elementos precedentes se suman: f) la seguridad colectiva, g) un alto grado de integración militar, h) la libre circulación de la población, i) la internacionalización de la autoridad y j) una política multiperspectiva.

Si bien Adler y Barnett aseguran que las comunidades de seguridad pueden existir a nivel internacional, hay que reconocer que los estudios de comunidades de seguridad corren el riesgo de caer en proyectos idealistas que al detectar las áreas de oportunidad entre dos o más Estados configuran esquemas de desarrollo que no necesariamente desean compartir

¹¹ Emanuel Adler y Michael Barnett, *op.cit.*, p.50.

¹² *Ibid.*, p.55.

los mismos. Por eso también considero relevante mencionar el argumento de Ole Wæver de que una comunidad de seguridad también puede ser deconstruida.¹³

El análisis que realizo sobre las estrategias de seguridad en América del Norte no podía desprenderse de la percepción de la escuela neorrealista de la teoría de las Relaciones Internacionales. Por ello también tomo en cuenta las aportaciones de la *teoría de la política internacional* desarrollada por Kenneth Neal Waltz, quien considera que el estado de anarquía en las relaciones internacionales significa que la autoridad a nivel internacional simplemente comienza y termina en la soberanía del Estado.¹⁴

Waltz explica que la distribución del poder representada por la capacidad económica y militar de los Estados en el escenario internacional se define en estructuras de jerarquía. Aquel que tenga más capacidades militares y económicas podrá disuadir a los otros Estados para imponer sus intereses por encima de los demás miembros de la comunidad internacional. Waltz explica esta distribución jerárquica en tres escenarios: 1) si el poder está distribuido entre tres o más actores de la comunidad internacional, entonces existe un escenario multipolar; 2) si éste está repartido entre dos entidades, entonces es bipolar; y 3) si el poder es únicamente es ejercido por un Estado, hay un escenario unipolar.¹⁵

Para analizar a la región de América del Norte mediante la comprensión de sus esquemas de seguridad no pretendo discutir en cuál de los tres escenarios planteados por Waltz se encuentra actualmente el sistema internacional, pero sí recupero la intención de abordar las implicaciones de estas relaciones de jerarquía-anarquía con el objetivo de complementar mi cuestionamiento de si existe una comunidad de seguridad entre Canadá, Estados Unidos y México.

De acuerdo con una interpretación hecha por Patrick Lennox, dichas implicaciones mencionadas por Waltz pueden manifestarse de seis formas: 1) en las relaciones entre el Estado subordinado y el dominante; 2) en la ampliación de la política exterior del Estado subordinado; 3) en la estabilidad interna del Estado subordinado; 4) en el efecto que tiene el Estado subordinado en la estabilidad interna del Estado dominante; 5) en la política exterior

¹³ Ole Wæver, "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community", en Emanuel Adler y Michael Barnett, *op.cit.*, p.71.

¹⁴ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, California, 1979, p.102.

¹⁵ *Ibid.*, p.98.

del Estado dominante por sí misma; y 6) en la estabilidad y fluidez en el funcionamiento del propio sistema internacional¹⁶; de las cuales, únicamente me concentraré en los puntos uno, dos y cuatro.

Así, para resolver si existe o no una comunidad en América del Norte he utilizado la teoría de *comunidades de seguridad* tanto como la de *la política internacional*. Pero esta pregunta inicial de investigación me condujo a otras subyacentes de igual importancia: Si existe una comunidad de seguridad de América del Norte ¿de qué tipo es?, ¿es laxa o estrecha?, ¿se ha desarrollado de la misma manera entre los tres países de la región?

Para comprender cuál es la idea de seguridad que tiene cada uno de los países que la conforman en el capítulo uno abordé el concepto de seguridad nacional e investigué su origen. Una vez que definí que éste surgió en el marco de la Guerra Fría y que fue utilizado por Estados Unidos, me dediqué a seguir la pista del concepto y sus transformaciones en la percepción del mismo, que, anoto, quedaron guiadas por transformaciones en las estrategia de seguridad nacional estadounidense.

Posteriormente, en el capítulo dos, establezco cómo Canadá logró incorporar el concepto de seguridad nacional a sus estrategias de defensa debido al desarrollo histórico que tuvo como colonia de la corona británica. El reconocimiento de una amenaza común, el fascismo, fue un detonador de la cooperación institucional en materia de seguridad con su vecino del sur; sin embargo, ésta se dio de acuerdo al principio de *defense against help*, con el que Estados Unidos ha podido presionar a Canadá para comprometerse como un espacio vital en la defensa del territorio estadounidense.

En el capítulo tres abordo el contexto de las relaciones de amistad-enemistad entre México y Estados Unidos que explican la ausencia de una relación bilateral en materia de seguridad entre la Segunda Guerra Mundial y los años noventa. En el mismo apartado incorporo lo que diversos autores han calificado como el fracaso de la seguridad hemisférica en América Latina, sus implicaciones para México así como la adaptación del concepto de seguridad nacional como un instrumento de control para los movimientos sociales. Terminó el capítulo con la definición de dicho concepto en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁶ Patrick Lennox, *At Home and Abroad: The Canada-US Relationship and Canada's Place in the World*, UBC Press, Toronto, 2009, p.8.

En términos trilaterales América del Norte no contempló aspectos de cooperación en materia de seguridad en el marco del NAFTA, pues Canadá y Estados Unidos aprovecharon la posición de México sobre la defensa de sus valores nacionales para excluirlo de las medidas concernientes a la seguridad nacional que contempla el acuerdo comercial. Esto lo describo en la primera parte del capítulo cuatro.

En la presente investigación describo los distintos momentos en que las estrategias de seguridad se han modificado a nivel internacional en función de las amenazas marcadas por Estados Unidos. Así, distingo tres momentos cruciales para la seguridad internacional y los esquemas de seguridad que en la región de América del Norte han implementado a cada una de ellas. Focalizo, en la segunda parte del capítulo cuatro, sobre el *tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*, diseñado luego de los ataques del 11-S en Estados Unidos.

En el capítulo cinco sugiero que el crimen organizado podría ser la siguiente amenaza que genere un *cuarto ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional* y que para ello la región deberá colaborar de manera trilateral, misma que evalúo mediante tres casos de distanciamiento y una iniciativa de integración. Finalmente cuestiono si esta nueva amenaza será el motor que propicie una comunidad de seguridad en América del Norte y cuál es el panorama a futuro sobre la misma.

Capítulo 1. El concepto de seguridad nacional en Estados Unidos

1.1 Estados Unidos, el origen del concepto de seguridad nacional

Si existe un elemento ordenador que incentive una lógica de entendimiento en lo que respecta a la profundización de un esquema de cooperación regional en América del Norte, hoy en día, es el concepto de seguridad nacional. Dicho concepto, que hasta ahora no ha logrado un consenso en su definición, surgió en Estados Unidos en el breve lapso que transcurrió entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría.¹⁷

El 19 de mayo de 1944, días después del ataque al corazón que terminó con la vida de Frank Knox, James V. Forrestal fue nombrado como nuevo secretario de Armada de Estados Unidos en un contexto donde el Presidente Harry S. Truman hacía todo lo posible por estructurar un sistema de defensa en contra de la amenaza que enarbolaba su hasta entonces aliada Unión Soviética.¹⁸ Forrestal, quien anteriormente se había desenvuelto en el ámbito de los negocios financieros de la banca estadounidense, llegó a los cargos políticos de Washington durante la administración de Franklin D. Roosevelt¹⁹ debido a los satisfactorios resultados que obtuvo en la dirección de las relaciones entre el gobierno estadounidense y los sectores banquero e industrial.

Por haber sido uno de los primeros altos mandos en percibir la amenaza que representaba el crecimiento de las capacidades militares de la URSS bajo el gobierno de Stalin, Forrestal fue recomendado por John Sullivan, íntimo amigo del Secretario Knox,

¹⁷ El concepto de "Guerra Fría" se refiere al estado de tensión, hostilidad y competencia en las relaciones soviético-estadounidenses desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta 1991. El término fue creado por el financiero y millonario Bernard Baruch en abril de 1947 en un discurso pronunciado en la legislatura de Carolina del Sur. Véase Lorenzo Meyer, "Relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas en la Guerra Fría, 1945-1964", *Foro Internacional*, núm. 2 vol. 5, México, El Colegio de México, abril-junio, 2010, p.207.

¹⁸ Jeffrey M., *Dewart, Ebrestand and Forrestal: a National Security Partnership 1909-1949*, Texas, Texas A&M University Press, 1991, pp.3-6. [en línea] Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=WzgPjXXIGesC&pg=PA10&lpg=PA10&dq=about+national+security+concept+Forrestal&source=bl&ots=7RfMb_ZlUX&sig=8f00g0Okip3XwYL5kNklfgqslbY&hl=es&sa=X&ei=Flw1T7zol_P2sQLDtfGzAg&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=about%20national%20security%20concept%20Forrestal&f=true [consultado el 10 de diciembre de 2011].

¹⁹ Junto a Brehon Bruke Somervell, Dean Acheson, William Donovan, Vannevar Bush y Ferdinand Eberstand, Forrestal formaban parte del talentoso equipo que asesoraba a Roosevelt. Véase Douglas T. Stuart, *Creating the National Security State: A History of the Law that Transformed America*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

para ocupar el cargo de Subsecretario de la Armada estadounidense. Su nombramiento se dio en los albores de la consolidación de una economía de guerra en Estados Unidos.

La tarea modernizadora del sistema de defensa, iniciada con Roosevelt, requería la ayuda de *managers* que implementaran una eficaz organización en las Fuerzas Armadas. Así pues, con la ayuda de una de sus mejores amistades, su compañero de clase en la Universidad de Princeton, Ferdinand Eberstand, Forrestal conformó un binomio en el que él conservaba las decisiones políticas y la parte operativa quedaba a cargo de Eberstand.²⁰

Sus tareas durante los dos últimos años de la Segunda Guerra Mundial, exigieron una amplia participación de Forrestal en el Senado estadounidense. Ya como Secretario de Armada de la administración de Harry S. Truman, en agosto de 1945 dirigió un discurso a los congresistas en donde indicaba:

Nuestra seguridad nacional únicamente puede ser asegurada en un frente amplio y abarcativo [y agregó] estoy aquí utilizando el concepto de seguridad, consistente y continuamente, como defensa, [a lo que el senador Edwin Johnson replicó], me gustan sus palabras, seguridad nacional.²¹

Los legisladores que presenciaron el acto probablemente no imaginaron que el discurso llevaría al autor a ocupar el cargo de primer Secretario de Defensa de Estados Unidos, ni que el concepto daría título y estructura a la ley fundamental sobre defensa de Estados Unidos en su sentido más amplio.

1.2 El establecimiento de la Ley de Seguridad Nacional de 1947 y el *primer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*

Hasta aproximadamente 1947, la defensa exterior de Estados Unidos (defensa nacional) respondía únicamente a la amenaza que representa para la soberanía del Estado la intervención directa de una potencia militar dentro del territorio nacional. Truman y los altos mandos de las Fuerzas Armadas llegaron a la conclusión de que, paralelo a la creación

²⁰ Jeffrey M. Dowart, *op. cit.* p.3-6.

²¹ Daniel Yergin, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Nueva York, Penguin Books, 1977, p.194.

de la “Cortina de Hierro”²² como amenaza ideológica y militar, existía un enfrentamiento entre el Ejército y la Armada de Estados Unidos. En consecuencia, George Marshall, en representación del aparato militar, propuso la creación de un mando unificado con un solo jefe del Estado Mayor y un solo Secretario de las Fuerzas Armadas, con los componentes de tierra, mar y aire por separado, pero siempre bajo una sola dirección.²³

Dicha unificación de las Fuerzas Armadas fue de preocupación para los marinos estadounidenses, quienes consideraban que el mando unificado reduciría en gran proporción su margen de acción; por lo que el presidente de la comisión de asuntos navales en el Senado, David Walsh, ordenó a Forrestal realizar un informe detallado. La propuesta del documento final fue la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que fuera presidido por el titular del Poder Ejecutivo y comprendiera a los secretarios de Estado, a un consejero del Presidente sobre seguridad nacional, así como a los jefes del Estado Mayor.

El escenario de tensión que representaba el enfrentamiento dentro de las Fuerzas Armadas fue denunciado por Truman tan pronto asumió el cargo del Poder Ejecutivo: “Nunca debemos de pelear otra guerra de la manera en la que peleamos las últimas dos. Tengo el presentimiento de que si el Ejército y la Armada hubieran combatido a nuestros enemigos, tal y como se enfrentaron entre sí, la guerra habría terminado más rápido”²⁴.

Con la intención de establecer la eficacia en las operaciones militares, ambas posturas fueron recogidas en el marco jurídico que establece la Ley de Seguridad Nacional (*National Security Act*) de 1947, documento que también establece la creación del Consejo de Seguridad Nacional y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

La declarada lucha contra la ideología comunista consolidó lo que podemos calificar como el *primer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*, el cual termina por afianzarse tanto en múltiples políticas internas, como en el ámbito internacional.

²² La “Cortina de Hierro” o “Telón de Acero” es un término utilizado para describir la frontera que separaba los países del Pacto de Varsovia de los países de la OTAN tras la Segunda Guerra Mundial.

²³ Hay que señalar que las *Royal Air Forces* gozaban de un estatus independiente desde 1918, hecho que provocaba la molestia del Ejército. Por otro lado, la Marina de Estados Unidos fue la institución más favorecida durante la administración de F. D. Roosevelt; pero con la llegada del Presidente Truman, quien había formado parte como capitán del Ejército en la Primera Guerra Mundial, se decidió terminar con ese trato preferencial.

²⁴ Clark Clifford, *Counsel to the President*, Nueva York, Random House, 1991, p.156, [en línea] Dirección URL: http://www.pnsr.org/data/images/underlying_assumptions_of_act_of_1947.pdf [consulta: 13 de diciembre de 2011].

Un ejemplo de este *primer ajuste* se dio en la resolución 82, publicada en 1950 por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); documento que declaró un quebrantamiento de la paz propiciado por el régimen comunista de Corea del Norte²⁵ al invadir Corea del Sur. Otro ejemplo puede ser la doctrina de seguridad nacional de Truman, la cual urgía a los gobiernos latinoamericanos a utilizar sus Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión comunista.

Aun cuando la Ley de Seguridad Nacional de 1947 no contenga una definición de seguridad nacional, sí establece las facultades del Consejo de Seguridad en donde hace uso explícito del concepto con gran amplitud: “La función del Consejo será la de asesorar al Presidente respecto a la integración de las políticas interna, externa y militar, relacionadas con la seguridad nacional”²⁶.

1.3 Las definiciones teóricas de la seguridad nacional

Existe un reconocimiento generalizado entre los teóricos de Relaciones Internacionales de que “seguridad, en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas contra los valores centrales adquiridos; en un sentido subjetivo, la ausencia de temor a que esos valores sean atacados”²⁷. Esta definición de Arnold Wolfers se plasmó en un ensayo que invita a la clase política de Estados Unidos a tratar con particular cuidado el concepto de seguridad nacional, pues el autor considera que su ambigua definición conlleva el riesgo de invocarlo irresponsablemente.

Desde mi perspectiva, la discusión que se dio en agosto de 1945 entre el Secretario de la Armada, James Forrestal, y el Senador Edwin Johnson, tuvo un punto en común: utilizar al concepto de seguridad nacional como instrumento de defensa y seguridad del Estado. De ahí que la primera definición aceptada de seguridad nacional nazca de una

²⁵ Organización de Naciones Unidas, *Resoluciones del Consejo de Seguridad en 1950*, [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/sc50/scres50.htm>, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

²⁶ U.S. Senate Select Committee on Intelligence, “Coordination for National Security” en *National Security Act*, Washington, DC: Enmiendas Octubre, 2010, p.7 [en línea] Dirección URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf> [consulta: 13 de diciembre de 2011].

²⁷ Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol” en *American Defense Policy*, Nueva York, Johns Hopkins Press, 1965, p.3.

concepción Estado-céntrica, tradicional o realista, en donde la reproducción de la sociedad *per se* es defendida mediante el uso de la violencia legítima.

Por otra parte, Joseph J. Romm sostiene la tesis de que el concepto de seguridad nacional fue conformado desde sus inicios por categorías que rebasan el campo de lo militar²⁸, puesto que la Ley de Seguridad Nacional de 1947 incorporó elementos de infraestructura, educación e inteligencia, a los que posteriormente se sumaron los aspectos económico y ecológico, los que considera serán de una mayor preocupación en el futuro próximo.²⁹

El ejemplo más utilizado por los teóricos de Relaciones Internacionales para reflejar la concepción de la seguridad nacional desde la perspectiva tradicional estadounidense suele ser la Guerra Fría. Mientras que para Estados Unidos los soviéticos simbolizaban la amenaza externa que vulneraba su hegemonía en el escenario internacional, para los países europeos significaban un inadmisibles proyecto de expansión que afectaba la soberanía de los Estados de la región, en tanto, América Latina percibía a la URSS como una amenaza de carácter ideológico para su independencia. En todos los casos una amenaza externa.³⁰

Por lo que refiere a la crisis de los misiles de 1962, la explicación más socorrida es el “dilema de la seguridad”³¹, en el que el interés de un Estado por protegerse produce desconfianza entre la comunidad internacional dispuesta a actuar, en caso necesario, con el aparato militar.

²⁸ Joseph Romm, “The Concept of National Security” en *Defining National Security. Nonmilitary Aspects*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1993, pp. 1-9.

²⁹ El texto de Romm fue publicado en 1993, así que dicho futuro queda entendido como nuestro contexto actual.

³⁰ De acuerdo con el Dr. Javier Oliva Posada, una particularidad de los ejércitos del continente americano es que su origen no es similar a las milicias europeas y asiáticas. En Europa y Asia se crearon las Fuerzas Armadas con la finalidad de defender su territorio o para atacar con el fin de expandir el mismo; mientras que en el continente americano el nacimiento del Ejército está ligado a la salvaguarda de las colonias, es decir, a la regulación del orden interno. Diplomado “Defensa y Seguridad Nacionales: Definiciones y Escenarios”, Javier Oliva Posada *coord.*, FCPyS-UNAM, enero-mayo de 2012.

³¹ El concepto de “dilema de seguridad” fue propuesto por John Herz, quien identifica que dentro del contexto del escenario internacional, cualquier Estado que aumente su poder militar como instrumento para defenderse de otro Estado más poderoso es visto como una amenaza. Así se llega a una relación de desconfianza en donde el Estado A aumentará sus capacidades militares en mayor proporción a las del Estado B cuando éste último ha realizado la misma acción; como respuesta el Estado B también incrementará sus capacidades militares y así sucesivamente hasta que alguno se decida a atacar o ambos se destruyan. Véase John Herz, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press, 1951.

Diversos acontecimientos pueden dar cuenta de que la percepción tradicional del concepto de seguridad. Entre ellos destaca el nacimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (1949)³², la guerra de Corea (1950-1953), el desencuentro político entre Estados Unidos y Cuba (1962) así como la guerra de Vietnam (1964-1975). Todos ellos en el marco del enfrentamiento entre los modelos económicos comunista y capitalista.

Lo cierto es que, aunque Romm argumente que desde su origen la seguridad nacional de Estados Unidos tuvo componentes no militares, se tiene que reconocer que el concepto ideado por Forrestal en 1945, que únicamente se refiere a la defensa del Estado por medio de las Fuerzas Armadas, es el que impera sobre las decisiones importantes en la seguridad nacional estadounidense.

La comprensión de este fenómeno se incluía en la definición de Wolfers, que va en el sentido de indicar que la seguridad nacional es el medio para defender el interés y los valores nacionales del Estado³³, tales como la conservación del mismo, su integridad territorial, la defensa de su soberanía e independencia nacionales. De ahí que la mayoría de los textos sobre seguridad nacional hagan referencia a la ambigüedad del término detectada por Wolfers.

Las amenazas que caben dentro del *primer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional* se califican como de tipo convencional; por eso, con el tiempo, el sentido subjetivo de Wolfers fue perdiendo cada vez más esa característica ante la detección de diversas amenazas que no dependían exclusivamente de la agresión de otro

³² Un antecedente de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también llamado Tratado de Río. No obstante, el interés de Estados Unidos por consolidar un pacto de defensa mutua con los países latinoamericanos fue reducido en comparación con lo que ofreció a sus contrapartes europeas.

³³ Para ahondar sobre estos dos conceptos puede consultarse las categorías que el general Gerardo C. R. Vega propuso así como las de Sam C. Sarkesian, John Allen Williams y Stephen J. Cimbala para definir los intereses nacionales. Sus publicaciones coinciden en que los intereses nacionales se componen: 1) intereses vitales / *vital interests* son aquellos que comprenden la preservación del Estado frente a la comunidad internacional y en los que no se debe de dudar en emplear el poder militar si es necesario; 2) los intereses mayores / *critical interests* que incluyen asuntos o cuestiones que no ponen en riesgo la seguridad del Estado pero que pueden llegar a convertirse en intereses vitales, para cuya defensa se utiliza la vía diplomática; finalmente se encuentran 3) los intereses periféricos / *serious interests* que se refieren a problemáticas a las que hay que dar un seguimiento con la finalidad de prevenir que sean transformadas en amenazas mayores. Véase Gerardo C.R. Vega, *Seguridad nacional: concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1988, pp. 50. Así como en Sam C. Sarkesian; John Allen Williams; Stephen J. Cimbala, *US National Security: Policymakers, Processes and Politics*, Atlanta, Lynne Rienner Publishers, 2002, cuarta edición, pp.335.

Estado. Después de la derrota en Vietnam, durante la administración de Gerald Ford, Estados Unidos se planteó la necesidad de un nuevo ajuste de las estrategias de seguridad nacional que en cierta medida prescindiera del concepto tradicional.

Así, a mediados de los años setenta las propuestas tradicionales de Hans Morgenthau y Walter Lippmann que sostenían que “una nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra”³⁴ fueron perdiendo terreno sobre definiciones cada vez más “ampliacionistas”³⁵ que, desde mitades de los cincuenta, ya apuntaban a definir la seguridad nacional como “el estado originado por el desarrollo de los recursos humanos, políticos, militares, económicos y espirituales de una nación, considerando la conservación del espacio nacional, la autodeterminación, la tendencia e intereses de la sociedad en que se vive”³⁶.

1.4 El proceso de transición en la definición teórica de la seguridad nacional

El proceso de transición del *primer al segundo ajuste a las estrategias de seguridad nacional* comenzó a estructurarse en un instrumento aún vigente en materia de control de armamento nuclear. La firma del *Tratado sobre No-Proliferación de Armas Nucleares* (TNP), que se llevó a cabo de forma simultánea en las ciudades de Washington, Londres y Moscú el 1 de julio de 1968, y por medio del cual los Estados que poseen armas nucleares se comprometen a no incentivar a que las adquieran aquellos que no las tienen, del mismo

³⁴ Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación” en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley (coords.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, 1990, Siglo XXI, p.44.

³⁵ Los enfoques del concepto de seguridad se dividen en tres categorías teóricas. La primera es la de los tradicionalistas (realistas), quienes consideran que el terreno militar es el único capaz de resolver los asuntos de seguridad nacional; la segunda, de los “ampliacionistas” (neo institucionalistas), quienes incluyen lo político, económico, social y medioambiental en el concepto; y finalmente los críticos (constructivistas), quienes argumentan que los primeros dos grupos fallan al considerar la seguridad nacional como una realidad objetiva, puesto que se trata de una construcción social. Véase Martha Bárcena, “México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional”, en A. Maciel Padilla (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003.

³⁶ Timothy Stanley, *American Defense and National Security*, Washington D.C., Public Affairs Press, 1956.

modo que estos últimos se comprometen a no adquirirlo ni desarrollarlo, marcó la pauta hacia un nuevo proceso de modificaciones en materia de seguridad a nivel internacional.³⁷

Cuando Jimmy Carter ocupaba la presidencia estadounidense (1977-1981), la concepción sobre seguridad comenzó a modificarse para advertir sobre la nueva amenaza representada por los regímenes autoritarios. La proliferación de armas de destrucción masiva aunada al desequilibrio social generado por la derrota de Estados Unidos en Vietnam fueron las causas de una creciente pérdida de confianza en el estado de la democracia en el mundo que con remarcada insistencia demandó respeto a los derechos humanos.³⁸

El artículo escrito en 1977 por Marshall D. Shulman reconoce que a Estados Unidos le consternaban las relaciones que la comunidad internacional pudiera establecer con países de regímenes autoritarios, tales como el de Irán y Corea del Norte, que la etapa bipolar permitía en el enfrentamiento ideológico con la Unión Soviética.³⁹ La creciente preocupación de los países desarrollados sobre el estado de la democracia en el tercer mundo, dado el papel que éstos últimos juegan en su propia seguridad, fue pensada a partir de las relaciones económicas y de la concientización respecto a las consecuencias internas que pueden generar los niveles de subdesarrollo. Mejor dicho, la amenaza a los regímenes democráticos se encontraba al interior del mismo Estado y la “interdependencia económica”⁴⁰ fue convirtiéndose en la vulnerabilidad de los países desarrollados.

³⁷ Tan solo India, Israel y Pakistán son los Estados que no forman parte del acuerdo firmado por 188 Estados. Irán, que actualmente está bajo sospecha de violación del mismo, por realizar lanzamientos atómicos en 2012 y uno en enero de este 2013, también es signatario del TNP.

³⁸ Marshall D. Shulman, “On learning to live with authoritarian regimes”, *Foreign Affairs*, núm. 2, vol. 55, enero, 1977, pp. 325-338, [en línea] Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/20039648> [consulta: 9 de marzo de 2012].

³⁹ Autores como Francis Fukuyama explican los distintos proyectos propuestos tanto por el comunismo como por el capitalismo. En tanto que el comunismo está relacionado con un sistema autoritario, al capitalismo se le entiende como el establecimiento de una democracia liberal en donde la economía y no las ideologías sea la que conduzca al Estado. Véase Francis Fukuyama, *The end of History and the Last Man*, Free Press, 2006, 470p. [en línea] Dirección URL : <http://books.google.com/books?id=NdFpQwKfX2IC> [consulta: 9 de marzo de 2012].

⁴⁰ El concepto de “interdependencia económica” fue desarrollado por los teóricos liberales de Relaciones Internacionales. Indica que el estado de guerra se reduce dado que las naciones y sus pueblos están íntimamente ligados unos con otros gracias al establecimiento de los intercambios económicos. Véase Dario Batistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Sciences Po. Les Presses, 2009, tercera edición, p.185. Un concepto más actualizado es el de la interdependencia compleja, propuesto por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, quienes indican que además del contexto económico las relaciones entre Estados tocan a los

En el mismo año, Bayless Manning sostuvo que en el escenario post-Vietnam la agenda clásica de las Relaciones Internacionales comenzó un proceso de expansión con el argumento de que el desarrollo de la interdependencia económica provocaría situaciones en las que los países subdesarrollados desempeñarán un papel de importancia en las negociaciones internacionales.

El caso que fortaleció la tesis de Manning fue el embargo petrolero de 1973, impuesto por la OPEP a los países de Occidente en respuesta al apoyo brindado por éstos a Israel durante la guerra de Yom Kippur. Un embargo que tuvo impacto directo en la economía interna de Estados Unidos, con lo que Manning llegó a la conclusión de que se trataba de una agenda de problemas que simultáneamente son de carácter internacional y a la vez domésticos, es decir, “intermésticos”⁴¹.

El académico canadiense, Craig Forcese, también coincide con esta anotación, pues considera que “el término seguridad nacional frecuentemente es usado para referirse a asuntos que van de la seguridad interna a la internacional, pero rara vez es definido”⁴².

En 1983 la corriente neo-institucionalista, a la que algunos han calificado de idealista, adquirió mayor visibilidad en el debate de los teóricos de las Relaciones Internacionales en Estados Unidos. Precisamente en ese año Michael Doyle propuso la tesis de la “paz democrática”⁴³, a la que se sumaron diversas publicaciones sobre seguridad y política exterior que hacían un llamado a consolidar la democracia, la interdependencia económica y el fortalecimiento de las instituciones internacionales.⁴⁴

En la otra esquina de los contendientes se encontraban, por un lado, las aportaciones neorrealistas de Kenneth Waltz y John Mearsheimer, quienes renovaron el concepto del

ámbitos ecológico, energético y demográfico, por lo que el único ámbito que los separa es la política interior. Véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power & Interdependence*, *op.cit.*, p. 8.

⁴¹ Bayless Manning, “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”, *Foreign Affairs*, núm. 2, vol. 55, Nueva York, enero, 1977, pp. 306-324 [en línea] Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/20039647> [consulta: 9 de marzo de 2012].

⁴² Craig Forcese, *National Security Law: Canadian Practice in International Perspective*, Ottawa, Irwin Law e-library, 2007, p. 3.

⁴³ Esta tesis propone que entre los países democráticos no existe posibilidad de enfrentamiento militar dado que las democracias prefieren resolver sus conflictos mediante la vía diplomática. Véase Michael Doyle, “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, *Philosophy and Public Affairs*, núm. 3., vol. 12, verano, 1983, pp.205-235.

⁴⁴ Bruce Russett, “A Neokantian Perspective. Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities” en Emanuel Adler y Michael Barnett, *op. cit.*, p. 370.

“dilema de la seguridad” para reconocer la importancia de las organizaciones internacionales en el ejercicio del poder, por el otro, la percepción constructivista de Alexander Wendt, quien en 1987 propuso que la problemática se resolvía al analizar la mutua construcción de las estructuras sociales y los agentes en las Relaciones Internacionales.⁴⁵

1.5 La reorganización de la defensa nacional de los Estados Unidos, Ley Goldwater-Nichols

En la segunda mitad de la década de los ochenta el desgaste de las potencias hegemónicas se hizo evidente. El mayor de los costos parecía ser para la URSS dado que los Estados Unidos y los países de la OTAN le obligaron a seguir una carrera armamentista que la condujo hacia un debilitamiento crónico que culminó con la caída del muro de Berlín en 1989, acontecimiento que los historiadores marcaron simbólicamente como el fin de la Guerra Fría, y con la separación de Checoslovaquia, Hungría y Polonia del Pacto de Varsovia en 1991.⁴⁶

Pero en Estados Unidos otro tipo de derrota se asimilaba dentro de la coordinación del sistema de defensa nacional. Al interior de las oficinas del Pentágono existía un conflicto de intereses entre la Armada, el Ejército, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Marines⁴⁷ respecto al mando unificado establecido en 1947. El crecimiento de estas instituciones durante la Segunda Guerra Mundial así como en el contexto de la Guerra Fría las enfrentaba entre sí en detrimento de la necesidad de un comando multiservicio como el moderno tipo de guerra lo requería. Particularmente la oposición se dio entre la Armada y el Cuerpo de Marines⁴⁸ que, durante las administraciones de Truman y Eisenhower,

⁴⁵ Dario Batistella, *op.cit.*, p.315.

⁴⁶ También conocido como el Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua fue establecido en 1955 por los países del Bloque del Este; Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, la República Democrática Alemana y Rumania, quienes se aliaron a la Unión Soviética en respuesta a la firma de la OTAN.

⁴⁷ Las Fuerzas Marítimas de Estados Unidos se encuentran compuestas por la Armada (*U.S. Navy*), la Guardia Costera y por el Cuerpo de Marines (*Marine Corps*).

⁴⁸ Desde su aparición en 1975 el Cuerpo de Marines funcionó como una rama parcialmente independiente de la Armada. Dado su reducido número de integrantes tuvo que enfrentar varias crisis al depender de la

propiciaron la crisis institucional de este último, dado que tanto Ejército como la Armada impulsaban el fortalecimiento de sus milicias, solicitando que fueran los del Cuerpo de Marines quienes se fusionaran a sus respectivas tropas, alegando que sus batallones dependían de la logística de los primeros dos.⁴⁹

Durante y después de la Guerra de Vietnam hubo varios acontecimientos que obligaron a los cuerpos militares a discutir al interior de sus instituciones la propuesta que hacían el Senador republicano Barry Goldwater y el Representante Bill Nichols en la cual se proponía una reorganización del sistema de defensa.

El primero de dichos acontecimientos ellos se dio en 1968, cuando los buques de guerra de Corea del Norte incautaron al viejo buque de inteligencia *USS Pueblo* aproximadamente a 15 millas de la costa estadounidense donde las fuerzas militares estuvieron paralizadas durante cuatro horas. El segundo ocurrió en mayo de 1975, cuando el barco mercante *SS Mayaguez* fue víctima de actos de piratería perpetrados por 39 hombres originarios de Camboya cerca de la isla de Koh Tang. Otro más sucedió en 1980, cuando las Fuerzas Armadas fallaron en el rescate de 53 estadounidenses que habían sido tomados como rehenes en Teherán, Irán, donde previamente habían fallecido 8 miembros de servicio debido a que un piloto de la Armada se estrelló en la pista de aterrizaje. Y finalmente, el que hizo inevitable que el Congreso estadounidense accediera a discutir las propuestas de Goldwater y Nichols en octubre de 1983, cuando Estados Unidos llevaba a cabo operaciones de mantenimiento de la paz en Beirut y los cuarteles de la Marina fueron víctimas de un atentado terrorista que terminó con la vida de 241 personas, de los cuales 220 eran marinos.⁵⁰

A pesar de que existió una enorme oposición al interior del Pentágono propiciada por la desconfianza del general John A. Wickham Jr., el Almirante James D. Watkins, el Secretario de Armada, John F. Lehman, y el del Cuerpo de Marines, el General P.X. Kelley, el testimonio del ex Senador Sam Nunn (Atlanta) asegura que aquél era el momento

movilidad de esta última. Fue hasta la Ley Goldwater- Nichols que se le otorgó un rango de la misma importancia que a los servicios del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. The U.S. Navy on the World Wide Web, "The Origins and Traditions of the Relationship Between the Navy and the Marine Corps Under the Secretary of the Navy", [en línea] <http://www.navy.mil/navydata/testimony/history/dudley040318.txt> , [consulta: 13 de diciembre de 2011].

⁴⁹ James R. Locher III, *Victory on the Potomac: The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A&M University Press, 2002, pp.15-23.

⁵⁰ *Ibid*, pp. 31-37.

adecuado para realizar cambios radicales en el Departamento de Defensa de Estados Unidos mediante la Ley de Reorganización de la Defensa (1986).⁵¹

Una vez que la figura civil del secretario de defensa se fortaleció en la Ley Goldwater-Nichols para controlar el disenso que existía entre los integrantes de la Junta de Jefes del Estado Mayor, quienes se negaban a coordinar sus operaciones, los jefes de servicio pasaron a ser asesores del Presidente y del Secretario de Defensa. Así se consolidó el propósito de tener un mando unificado del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, que ya existía desde 1947 pero que dejaba un vacío en la relación entre civiles y militares.

La cadena de mando que estableció la nueva ley corría desde el Presidente hacia el secretario de la Defensa y de ahí a los comandos de combate, dejando fuera la intervención del Presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor y de su equipo. Esta nueva cadena de mando, más directa, fue apreciada en intervenciones como *Causa Justa* (Panamá 1989) y *Tormenta del Desierto* (Irak 1991).⁵² Otra de las modificaciones que generó la iniciativa Goldwater-Nichols es la obligación del ejecutivo a presentar anualmente una estrategia de seguridad nacional.

1.6 La proliferación de armas nucleares y el segundo ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional

A partir de 1989, cuando el comunismo dejó de significar una amenaza para la seguridad de Estados Unidos y por lo tanto debía dejar de serlo para la comunidad internacional, las definiciones sobre la seguridad nacional volvieron a ser discutidas por las corrientes neoinstitucionalista, neorealista y constructivista de Relaciones Internacionales; a la par se encontraban las interpretaciones de cada gobierno según la estrategia de la administración en turno.

La administración de George H. W. Bush (1989-1993) se aferró a defender el interés nacional exclusivamente con ayuda de las Fuerzas Armadas. Un claro ejemplo fue la

⁵¹ National Defense University Library, *Goldwater Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, [en línea] Dirección URL: <http://www.ndu.edu/library/goldnich/goldnich.html> , [consulta: 13 de diciembre de 2011].

⁵² James R. Locher III, *op. cit.*, pp. 437-443.

intervención de Estados Unidos en Irak entre 1990 y 1991. La también llamada Guerra del Golfo dio elementos a la clase política de Estados Unidos para afirmar que en algunos países existía el riesgo de que proliferaran las armas nucleares fabricadas por la Unión Soviética durante la Guerra Fría, hecho que dio lugar al *segundo ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*.

Concluida la Segunda Guerra Mundial y el enfrentamiento Este-Oeste las armas nucleares se posicionaron en el centro de los debates de la comunidad internacional. La desintegración del bloque soviético, la crisis de los países ex URSS y el interés de terceros países por adquirir tecnología nuclear fueron factores que contribuyeron a la detección de una nueva amenaza internacional. La doctrina de la “destrucción mutua asegurada” (MAD, *Mutual Assured Destruction*), que dominó *el primer ajuste*, había sido asimilada como una posibilidad para la autodefensa de países cuyo desarrollo bélico era bajo.

Corea del Norte, India, Pakistán, Irán, Irak, Siria, Israel y Libia fueron en algunos casos receptores de tecnología nuclear ex soviética, aunque también le compraron a China, Estados Unidos, Canadá y Francia. El problema que surgió posteriormente fue que el desarrollo de esta tecnología al interior de su territorio abría una veta de cuestionamientos sobre si estos países usarían la energía nuclear con fines pacíficos.⁵³

William Jefferson Clinton/ Bill Clinton (1993-2001) tomó en cuenta una visión más amplia, con una incorporación de las aproximaciones regionales en materia de seguridad propuestas por la escuela de Copenhague⁵⁴, que también caracterizaron al *segundo ajuste*. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 1995 se recogen algunas de las nuevas propuestas en materia de seguridad: “El gobierno de Estados Unidos es responsable de proteger las vidas y la seguridad personal de sus ciudadanos, manteniendo nuestra libertad política e independencia como una nación que se ocupa del bienestar y la prosperidad. No

⁵³ Gonzalo de Salazar, *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, documentos CIDOB, Seguridad y Defensa, Madrid, 2004, pp. 56-57.

⁵⁴ El *Copenhagen Peace Research Institute*, mediante el conjunto de académicos que lo componen, se ha convertido en una de las principales fuentes para explicar la ampliación del concepto de seguridad a otros sectores (económico, político, ambiental y social). Además de Buzan, los académicos Wæver y Kolodziej han sido figuras representativas de la escuela de Copenhague.

importa cuán poderosos seamos, no podemos asegurar la base de estos objetivos unilateralmente”⁵⁵.

Al incluir al bienestar y a la prosperidad en un documento tan importante como lo es la Estrategia de Seguridad Nacional, Bill Clinton y su grupo de asesores incorporaron las nuevas aportaciones teóricas al concepto de seguridad nacional que contemplan el ámbito militar, el político, económico, ambiental y social como factores del Estado que atienden amenazas de diferente orden.

Además, al reconocer que, independientemente de las capacidades militares de Estados Unidos, la salvaguarda de sus ciudadanos está estrechamente ligada a un principio de responsabilidad compartida con la comunidad internacional, se está argumentando que contribuir a la seguridad internacional propicia un Estado más seguro.

En la misma estrategia se hace referencia a fenómenos de carácter transnacional: El terrorismo, el tráfico de narcóticos, la degradación del medio ambiente, el crecimiento acelerado de la población y de solicitudes de refugio como las principales amenazas que pueden afectar la seguridad nacional de Estados Unidos. Frente a estos retos la respuesta debía ser una diplomacia preventiva, la cual se llevó a cabo con el mantenimiento de tropas en el exterior y con la reafirmación de negociaciones multilaterales o creación de nuevas para mantener la seguridad económica, militar y medioambiental.

La consolidación del *segundo ajuste*, durante la presidencia de Clinton, dejó suficientemente claro que el comunismo había dejado de ser la principal amenaza para el modelo de democracia liberal, que las amenazas eran varias y de distintas categorías como para únicamente seguir sosteniendo un discurso realista de la seguridad. De hecho, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 1999 la definición de la seguridad logra un exponencial avance, al indicar que “la cooperación internacional será fundamental para la construcción de la seguridad en el próximo siglo, porque muchos de los retos que enfrentamos no pueden ser atendidos por una sola nación”⁵⁶.

⁵⁵ White House, *National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995*, Seal of the President of the United States, Washington D.C. 1995 p.9, [en línea] Dirección URL: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf> [consulta: 23 de enero de 2012].

⁵⁶ White House, *National Security Strategy for a New Century*, Seal of the President of the United States, Washington D.C. 1995 p.3, [en línea] Dirección URL: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nssr-1098.pdf> [consulta: 13 de febrero de 2012].

Vemos un discurso centrado en argumentar que aun cuando la Guerra Fría hubiera terminado, los Estados Unidos deberían mantener la fortaleza de sus instituciones militares para responder ante cualquier amenaza al orden internacional y de ser necesario pelear y ganar sobre cualquier posible adversario. Básicamente se pueden rescatar tres objetivos: 1) dar credibilidad sustancial al discurso sobre la seguridad internacional y las capacidades militares para poder garantizarla, 2) fortalecer la revitalización económica de Estados Unidos, y 3) promover la expansión del régimen que dicho país consideraba como legítimamente el más democrático.⁵⁷

⁵⁷ Sam C. Sarkesian; John Allen Williams; Stephen J. Cimbala, *op. cit.*, p. 25.

Capítulo 2. El concepto de seguridad nacional y nuevas aportaciones de Canadá

2.1 El origen de la seguridad nacional en Canadá

En la región de América del Norte, Canadá, antes que México, dio consentimiento a la propuesta estadounidense sobre la amenaza que representaba la ideología comunista para la seguridad nacional durante los años cincuenta. Esto se debió a que los acuerdos de cooperación en materia de seguridad entre estos dos países comenzaron en la Segunda Guerra Mundial, resultado de la necesidad de Canadá de mantener relaciones de amistad con dos potencias hegemónicas (Gran Bretaña y Estados Unidos) y buscar posicionarse como un actor relevante a nivel internacional.

Desde la participación de la Marina Real de Canadá en la Primera Guerra Mundial⁵⁸, al enfrentarse con Alemania para defender las llamadas Indias Occidentales de la corona británica, la Confederación canadiense se hacía de la reputación de un Ejército temible. No fue sino hasta la Segunda Guerra Mundial que Canadá dispuso de sus propias Fuerzas Armadas para participar en la guerra sin la necesidad de estar coordinada por el Ejército británico, lo que facilitó a Estados Unidos un acercamiento con su vecino del norte, dada la posición estratégica que representa para su defensa nacional.

Podría decirse que de alguna forma el sistema de defensa de Canadá estaba mejor estructurado que el de Estados Unidos. En la Ley de Defensa Nacional (*National Defense Act*) de 1922, los canadienses crearon el mando unificado de sus Fuerzas Armadas. El Departamento de Defensa recibió, a partir de dicha ley, competencia en todos los asuntos relacionados con la defensa, lo que incluía a la Milicia, el Ejército, así como a la Marina y la Fuerza Aérea de Canadá. El Consejo de Defensa creado en el mismo año, tuvo como antecedente el Consejo de Milicia creado por la Corona Británica en 1904.

Después de la Segunda Guerra Mundial a Canadá se le reconoció como una potencia media, puesto que a pesar de su población reducida y el hecho de no tener

⁵⁸ De acuerdo con Richard Nossal, la participación de Canadá en la Primera Guerra Mundial del lado de los Aliados no tuvo precedentes, dado el tamaño del país. Envío cientos de miles de tropas a los campos de batalla franceses. Aproximadamente 50 mil canadienses murieron en la guerra. Véase Louis F. Nastro y Kim Richard Nossal, "The Commitment-Capability Gap: Implications for Canadian Foreign Policy in the Post-Cold War era", *Canadian Defence Quarterly*, núm. 27, otoño, 1997, p. 19-22.

colonias, ocupaba un lugar importante en la comunidad internacional. Actualmente lo sigue siendo, aun cuando los parámetros para asignarle ese calificativo han cambiado.⁵⁹

Como en el caso de algunas de las integraciones regionales, el ámbito comercial fue el detonador del acercamiento entre Canadá y Estados Unidos. Pasada la Gran Depresión de 1929, todavía en 1932 Canadá continuó siendo un país altamente proteccionista de su mercado. Los costos fueron enormes y la administración de Richard Bedford Bennett (1930-1935) hizo el último intento por recuperar el voto conservador de Canadá al anunciar el *New Deal* en 1935; no obstante, su estrategia fue tardía y no pudo contener el nuevo proyecto liberalizador de Lyon Mackenzie King, quien por tercera vez fue elegido como Primer Ministro de Canadá.

Estados Unidos logró establecer vínculos comerciales más sólidos durante el último periodo de Mackenzie King (1921-1926;1926-1930;1935-1948), cuyo proyecto apostó por la interacción formidable entre ambos países como medida preventiva para que la economía canadiense no fuera afectada por la crisis de los Sudetes de 1938⁶⁰. Respecto a la defensa nacional, Canadá y Estados Unidos se veían como actores con posibilidades de establecer objetivos comunes puesto que ambos combatieron al fascismo alemán durante la Segunda Guerra Mundial⁶¹, como el primer enemigo totalitario de la democracia liberal.

En ese mismo año tanto Roosevelt como Mackenzie King ofrecieron discursos públicos en los que se anunciaba un proyecto binacional de seguridad. El 18 de agosto de 1938 Roosevelt indicaba que “Estados Unidos no se quedaría de brazos cruzados si el dominio del suelo canadiense se encuentra amenazado”, mientras que King prometía a su contraparte que,

⁵⁹ Ser una potencia media implica: (i) una política internacional activista y mediadora que (ii) pone énfasis en los vínculos institucionales con (iii) el propósito de mantener la estabilidad y la paz globales. Athanasios Hristoulas, “La política de seguridad canadiense: pasado, presente y futuro” en Raúl Benítez (coord.) *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos Dilemas Geopolíticos*, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010, p.110.

⁶⁰ Había una minoría alemana en Checoslovaquia de la que Hitler se erigió como defensor. Ante la ocupación alemana ni Francia ni la URSS, que mediante acuerdos diplomáticos estaban obligadas a prestar ayuda a Checoslovaquia, quisieron involucrarse en un problema con Alemania. Las probabilidades de una nueva guerra estaban sobre la mesa, por lo que Canadá debía de definirse a favor de alguien.

⁶¹ En palabras de Stephen Clarkson el primer enemigo común que tuvieron Estados Unidos y Canadá previo al comunismo fue el régimen fascista de la Alemania Nazi en la Segunda Guerra Mundial. Y desde su particular punto de vista se le consideró una mayor amenaza para la seguridad de Canadá de lo que pudo serlo la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Entrevista con Stephen Clarkson, 6 de marzo de 2012, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte-UNAM, Ciudad de México.

“las fuerzas enemigas no tendrán la capacidad de seguir su camino ya sea por tierra, mar o aire hacia los Estados Unidos a través de territorio canadiense.”⁶²

Este mensaje dejó sin cuestionamiento alguno que la amenaza a la seguridad de ambos países, en el periodo que va de 1938 a 1945, fue el totalitarismo. El régimen nazi de Adolf Hitler, el fascismo de Benito Mussolini así como el gobierno de Tojo Hideki (Japón) ponían en riesgo las nacientes democracias de Europa. Canadá temía que se estableciera una base militar alemana en Sudamérica, y por ello se vio orillada a formalizar la cooperación con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial.⁶³

Estados Unidos sabía que la victoria sobre Alemania no podría llevarse a cabo sin una insólita y temporal alianza con el Ejército Rojo⁶⁴; sin embargo, a diferencia de Roosevelt, Mackenzie King consideraba a Churchill uno de los hombres más peligrosos; por lo que fue claro con el estadounidense solicitando no involucrar a Canadá con la URSS ni con el imperio británico en ningún momento, a no ser que fuera necesario en el contexto de la guerra; puesto que era Churchill quien exigía una mayor participación de los canadienses⁶⁵.

2.2 Los acuerdos institucionales entre Canadá y Estados Unidos durante el *primer ajuste*

En 1940 la presión de Franklin D. Roosevelt fue determinante para que se estableciera un entendimiento en materia de seguridad con Canadá. Se creó la Comisión Mixta de Defensa (*Permanent Joint Board of Defense*), la cual opera desde la Segunda Guerra Mundial,

⁶² Dibuzan, citado en Stacey, C. P., *Arms, Men and Government: The War Policies of Canada, 1939 - 1945*. The Queen's Printer by authority of the Minister of National Defence, p. 587, [en línea] Dirección URL: http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/his/docs/AMG_e.pdf [consulta: 26 de marzo de 2012].

⁶³ Entrevista con Stephen Clarkson, 6 de marzo de 2012. Centro de Investigaciones Sobre América del Norte-UNAM Ciudad de México.

⁶⁴ Eric Hobsbawm sostiene que la crisis económica mundial de principios del siglo XX puso en jaque a las instituciones de la democracia liberal, pues éstas desaparecieron entre 1917 y 1942, excepto en una pequeña franja de Europa y en algunas partes de América del Norte y Australia. El avance del fascismo y de regímenes autoritarios satélites se sumaron a la amenaza del modelo democrático. Véase Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo Mondador, 1998, p.17.

⁶⁵ Stacey, *op.cit.*, p.9.

donde, por cierto, nuevamente Canadá se colocó como un actor significativo⁶⁶ gracias a la eficiencia de ataque de la Real Fuerza Aérea Canadiense.

Durante setenta y tres años, la Comisión Mixta de Defensa ha servido como instrumento estratégico encargado de homologar aspectos de la defensa nacional de Estados Unidos y Canadá proponiendo programas e instituciones que funcionan en tierra, en operaciones navales, aéreas y espaciales. A partir de 1940 se convirtió en el órgano consultivo de defensa nacional en donde ambos países discuten militar y diplomáticamente las amenazas a su seguridad y generan esquemas de interoperabilidad que mencionaré en este apartado.

La relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá estableció el escenario que Nils Orvik nombró *defense against help*⁶⁷, precisando que la relación asimétrica que existe entre los dos países le permite a Estados Unidos una constante presión en materia de seguridad para que Canadá se comprometa cada vez más como un espacio vital de la defensa de Estados Unidos.

Dos decenios fueron suficientes para que se comenzara a hablar de cooperación en materia de seguridad entre Canadá y Estados Unidos. La Comisión Mixta de Defensa es el detonador de una oleada de formalización de acuerdos bilaterales y uno multilateral en los que, a reserva de algunos casos, Canadá continúa participando.

La firma de Canadá como miembro fundador de la OTAN en 1949 fue reflejo institucional del discurso ofrecido por el entonces secretario de Estado para Asuntos Exteriores, Louis St. Laurent, en enero de 1947 el discurso reconocía la necesidad de establecer compromisos externos de defensa para proteger los intereses de Canadá: “nuestra experiencia común nos ha llevado a aceptar que la seguridad de este país (Canadá) se encuentra en el desarrollo de una estructura firme de la organización internacional”⁶⁸.

⁶⁶ Para 1944 Canadá contaba con una población aproximada de 11.5 millones, de los cuales 1.1 millones fueron enlistados en las fuerzas armadas para su participar en la Segunda Guerra Mundial. Stacey, C. P., *op.cit.*, p. 587.

⁶⁷ Nils Orvik, “The Basic Issue in Canadian National Security: Defence Against Help/Defence to Help Others”, *Canadian Defence Quarterly*, Nova Scotia, núm. 1, vol. 20, verano, 1981, p.60, [en línea] Dirección URL: <http://centreforforeignpolicystudies.dal.ca/cdq/Orvik%20August%201990.PDF> [consulta: 1 de marzo de 2012].

⁶⁸ Louis St. Laurent, citado en Lester B. Pearson, “Canada and the North Atlantic Alliance”, *Foreign Affairs*, núm. 3, vol.27, pp. 369-378, 1949. [en línea] Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/20030189> [consulta: 7 de abril de 2012].

Esta concepción justificó la inserción de Canadá en la estructura del sistema de seguridad colectiva del Atlántico Norte que buscaba, en primer lugar, el establecimiento de un escenario de paz en Europa, y en segundo término, mantenerse en consonancia con los objetivos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El argumento que justificaba a cada uno de los signatarios de la OTAN fue el “derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas”⁶⁹ estipulado en el artículo 52 de la Carta.

De acuerdo con el punto de vista de Lester B. Pearson, quien fue Primer Ministro de Canadá de 1963 a 1968, la participación canadiense como miembro fundador de la OTAN iba más allá de la intención de armarse para cualquier amenaza, o de proclamar el aborrecimiento a los regímenes totalitarios, pues buscó hacer de Canadá un actor fundamental y de grandes capacidades para el mantenimiento de la paz internacional.⁷⁰

2.3 El Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD)

Con el preámbulo de la participación canadiense en la OTAN, en diciembre de 1954 comenzó la construcción del *Distant Early Warning* (DEW), un sistema de detección de misiles soviéticos de largo alcance. Canadá invirtió 224 millones 566 mil 830 dólares canadienses en el proyecto, adquirió y diseñó radares para la construcción total de la MID Canada Line (la cual forma parte de la DEW), una inversión costosa para la defensa de la soberanía canadiense.⁷¹

Western Electric, Bell Telephone Companies (Canadá), *AT&T* y la *Federal Electric Corporation* fueron comisionadas para la construcción de la DEW Line, la MID Canada Line y la Pinetree Line. La primera de ellas ubicada a lo largo del paralelo 66°, extendiéndose desde el oeste de Alaska y cruzando todo el Ártico canadiense; MID Canadá o McGill Fence atravesaba British Columbia, Alberta, Manitoba y Quebec a la altura del

⁶⁹ Organización de Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas: Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*, [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml> [consulta: 7 de abril de 2012].

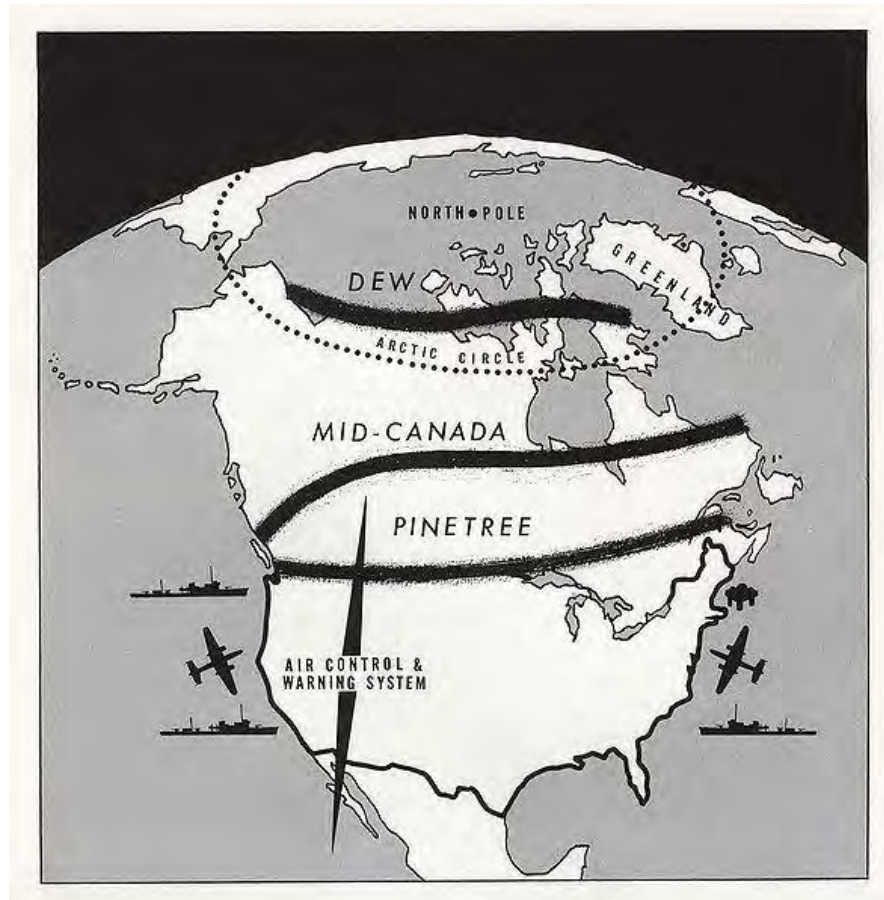
⁷⁰ Lester B. Pearson, *op. cit.*, p.376.

⁷¹ Patrick Lennox, *op. cit.*, p.23.

paralelo 55°; finalmente, en el paralelo 53°, fue establecida la Pinetree Line desde Nueva Escocia hasta la Isla de Baffin.

Imagen 1

DEW, MID-CANADA y PINETREE LINE



Fuente: Wikipedia

El complejo de la DEW Line jamás detectó un misil de la Unión Soviética. Dejó de operar en 1992 y a pesar de haber sido uno de los proyectos más ambiciosos para la defensa del Ártico de la región norte de América casi no se hace referencia a él. Fue importante porque Canadá puso por primera vez un límite al margen de acción de Estados Unidos, que amenazaba la soberanía de Canadá bajo el pretexto de un urgente sistema de seguridad que protegiera ataques enviados por el Ártico.

Aproximadamente al mismo tiempo en que se construyó la MID Canadá Line nacerá el North American Air Defense Command, en 1958, la primera institución bilateral en materia de defensa entre Estados Unidos y Canadá. Después de su transformación en 2002, de la que hablaré más adelante, es conocida como el North American Aerospace

Defense Command (NORAD), cuya finalidad es la defensa del espacio aéreo de la región territorial de América del Norte así como colaborar en la del continente americano. A partir de 2006 el NORAD también trabaja en actividades navales.

El NORAD está dividido en tres regiones. En primer lugar, la región NORAD Alaska, la cual es responsable de la vigilancia e identificación de aeronaves y misiles. En segundo lugar, NORAD Canada, cuya responsabilidad es la vigilancia y control del espacio aéreo canadiense. En tercer lugar, el CONSUR, que bajo el mando exclusivo de estadounidenses rastrea aeronaves con cargamento ilegal y droga en América del Sur.⁷²

Desde su origen, como North American Air Defence Command, el NORAD ha sido comandado por militares estadounidenses ya que, de acuerdo a la estructura del organismo, el jefe del comando es nombrado a la par de un adjunto canadiense por el Primer Ministro de Canadá y el Presidente de los Estados Unidos.

La jerarquía de esta relación continental es evidente en el presupuesto que cada una de las partes proporciona. Hoy en día el 94% del personal del NORAD es estadounidense, y alrededor del 84% del presupuesto de la institución es financiado con fondos de Estados Unidos.⁷³

2.4 Los desencuentros con la administración de Trudeau y las primeras definiciones teóricas de Canadá

Al parecer, Canadá comprendió antes que Estados Unidos que la seguridad nacional tenía que planearse estratégicamente en un marco de cooperación con los demás sin dejar de priorizar los intereses propios. Pero también dejó muy en claro que muchos de los acuerdos bilaterales en materia de defensa que se firmaron desde la Segunda Guerra Mundial han sido establecidos en un escenario de desconfianza sobre su vecino del sur, pues todo el

⁷² Parlamento de Canadá, Cámara de los Comunes, "Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les Relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique", *Rapport du Comité Permanent des Affaires Étrangères et du Commerce International*, Ottawa, diciembre, 2002, p. 10.

⁷³ Patrick Lennox, *op.cit.*, p.7.

tiempo temieron que se decidiera intervenir directamente en su territorio en nombre de la seguridad.⁷⁴

En una de las tradicionales visitas, en las que el Poder Ejecutivo estadounidense se entrevista con el Primer Ministro de Canadá antes de cualquier otro representante del Poder Ejecutivo a nivel internacional, Pierre Elliot Trudeau (1968-1979) fue determinante al declarar frente a la prensa de Washington en 1969: “vivir junto a ustedes de alguna manera es como dormir con un elefante; sin importar cuán amigable o calmada sea la bestia, si la puedo llamar así, uno se ve afectado por cada movimiento y gruñido”⁷⁵.

Con el gobierno liberal de Trudeau, Canadá buscó un distanciamiento de Estados Unidos, tanto en materia comercial como de seguridad. Desde 1965, su antecesor, el Primer Ministro Lester Pearson (1963-1968) había discrepado públicamente sobre aspectos importantes de la política de Estados Unidos hacia Vietnam.

Trudeau hablaba de una “tercera opción” en la relación con su vecino del sur. Reconocía que en la primera opción se había intentado mantener una relación cordial como la que se dio durante las administraciones previas, la segunda planteaba introducir cambios para buscar una mayor integración con Estados Unidos pero, dada la decisión tomada por Richard Nixon de abandonar el patrón oro como base de su política monetaria internacional y de imponer una sobretasa a las importaciones, la “tercera opción”⁷⁶ consistiría en reducir la vulnerabilidad de Canadá reforzando aspectos autóctonos de su economía y buscando relaciones más estrechas con Europa.

Respecto a la seguridad internacional, Trudeau incentivó el desarme indicando que Canadá, siendo uno de los países con mayores capacidades para fabricar armamento nuclear decidía no hacerlo para conminar así a la comunidad internacional a realizar las mismas acciones. Paradójicamente en 1983 tomó una decisión totalmente contraria al acordar el *Canada-U.S. Test and Evaluation Program* para que se realizaran pruebas de lanzamiento aéreo del misil crucero AGM-86B.⁷⁷

⁷⁴ Entrevista con Stephen Clarkson, 6 de marzo de 2012, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte-UNAM Ciudad de México.

⁷⁵ Pierre Elliot Trudeau, “Discurso emitido en marzo de 1969”, [en línea] Dirección URL: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departament/history/canada9-en.asp> [consulta: 20 de marzo de 2012].

⁷⁶ En la región de América del Norte un ejemplo de la “tercera opción” fue el establecimiento de la Embajada de Canadá en México (1982), que representó un acercamiento efímero entre el gobierno de Trudeau y López Portillo.

⁷⁷ Patrick Lennox, *op. cit.* p.66.

Si bien las decisiones políticas de los años ochenta y principios de los noventa en Estados Unidos no eran favorables para el inicio de un nuevo debate sobre el concepto de seguridad nacional, los canadienses comprendieron que el argumento central de las teorías de la seguridad indicaba que las nuevas amenazas posteriores al comunismo serían de carácter transnacional y que por lo tanto se conformarían relaciones de interdependencia en donde un Estado al cooperar con la seguridad de otro, ayudaba a la de sí mismo.

La definición del concepto que ofrece Canadá, redactada por el Colegio de Defensa Nacional de Canadá en 1980, indica que se entiende por seguridad nacional “la preservación de una forma de vida aceptable para los canadienses y compatible con las aspiraciones de otros”⁷⁸. Definición que va muy de la mano con la idea de la defensa de la democracia que plantea Estados Unidos desde 1952 hasta nuestros días.⁷⁹ De hecho, como lo señalé con anterioridad citando a Sarkesian, una de las aspiraciones nacionales de Estados Unidos es la defensa y cooperación con los países que comparten los mismos valores.

Más adelante, ya la década de los noventa, Canadá impulsó una nueva redefinición del concepto de seguridad. Para entonces el sistema internacional vivía en un momento de grandes modificaciones y el enfoque tradicional de la seguridad no atendía a nuevas amenazas vinculadas al ámbito político, económico y social. La estrategia de seguridad nacional de H. W. Bush reconocía amenazas de carácter interno pero no se fijó metas para alcanzar la paz y seguridad internacional cuando se veían amenazadas por razones internas que ponían en riesgo la seguridad de los Estados. Canadá, por el contrario, prefirió la cooperación como base del multilateralismo de su política exterior para atender dichas amenazas.

2.5 La noción de seguridad humana, una aportación canadiense al debate de la seguridad

Con la caída del Muro de Berlín la lucha contra el comunismo llegó a su fin; la democracia ya no tenía más enemigos y algunos se aventuraron a asegurar que habíamos presenciado el

⁷⁸ Craig Forcece, *op.cit.*, p. 4.

⁷⁹ El establecimiento de la DEW y el NORAD reflejan el buen entendimiento que se dio entre Estados Unidos y Canadá a partir de la Comisión Mixta de Defensa y la incorporación de Canadá a la OTAN. Las administraciones de William Lyon Mackenzie King/ Roosevelt- Truman/ Louis St. Laurent/ Eisenhower fueron fundamentales en la construcción de una relación bilateral en materia de defensa.

fin de los conflictos ideológicos entre los Estados. Esos autores sostenían que a partir de entonces sería únicamente la actividad económica y un sistema jurídico efectivo los que establecerían la base del orden social y la convivencia pacífica entre los Estados.

Fukuyama se equivocó. Para los actores de la comunidad internacional quedaba claro que *El Fin de la Historia* tendría que ser necesariamente el fin de la raza humana. Enfoques mucho más serios percibieron un nuevo tipo de amenaza a la seguridad, la cual debía focalizarse más en la salvaguarda del individuo que en el Estado del que forma parte. El un nuevo enfoque de la seguridad humana comenzó a impactar a nivel internacional y Canadá jugo como un actor fundamental de su promoción.

La noción de seguridad humana fue utilizada por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994. Este concepto hace énfasis en que la seguridad del individuo se encuentra amenazada por la desigualdad y los conflictos internos de los Estados. Las amenazas quedan divididas en crónicas (hambre, servicios de salud, derechos humanos, libertades políticas, acceso a la educación, pobreza) y súbitas (conflictos étnicos, golpes de Estado, fenómenos naturales).⁸⁰

Esta concepción fue retomada por países cuya política exterior se orientaba a la cooperación internacional. Canadá fue probablemente el más representativo de los trece países que promovieron el enfoque de la seguridad humana⁸¹ ya que el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, hizo de la cooperación el rasgo distintivo del liderazgo canadiense en el escenario internacional.

Axworthy señalaba que mientras el número de conflictos entre los Estados se había reducido dramáticamente desde 1972, los conflictos internos crecían cada vez más provocando efectos desestabilizadores en las regiones. Para él, la seguridad humana iba mucho más allá de una discusión sobre si el aspecto militar debía ser o no el preponderante para actuar en los asuntos que conciernen a la seguridad; el respeto de las libertades, la

⁸⁰ Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO-LOM Ediciones, 2005, pp. 15-16.

⁸¹ Después de Canadá, Japón fue el segundo país que dedicó gran parte de sus recursos en Naciones Unidas para promover la difusión del concepto de seguridad humana. Fue hasta 1999 que se formalizó la red de seguridad humana en la que participan Austria, Canadá, Chile, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica, Suiza y Tailandia. Véase Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*, pp.39-42.

fortaleza del marco jurídico, la gobernabilidad, la sustentabilidad, el desarrollo y la igualdad social eran tan importantes para el mantenimiento de la paz como lo son el desarme y los acuerdos de no proliferación de armas nucleares.⁸²

La seguridad humana como objetivo de la política exterior canadiense fue adoptada a mediados de los noventa. El Departamento de Relaciones Exteriores canadiense la define como “seguridad para la población en relación con amenazas violentas y no violentas. Es una condición o situación caracterizada por la ausencia de amenazas a los derechos de la población, a su seguridad o incluso sus vidas”⁸³.

Los datos que sustentaron el enfoque de la seguridad humana eran contundentes. En los diez años siguientes al fin de la Guerra Fría se evidenciaron 103 conflictos armados, de los cuales 93 correspondieron a conflictos internos; en estos, 90% de las víctimas fueron civiles. Los casos más alarmantes durante los años noventa fueron en Somalia, Bosnia, Ruanda y Kosovo.⁸⁴

La idea de la “responsabilidad de proteger”⁸⁵ fue promovida Canadá en la ONU a través de por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés), tuvo tal impacto que Naciones Unidas terminó por aprobar las intervenciones humanitarias.

En el informe final de la ICISS se llegó a la conclusión de que la soberanía no solo daba al Estado el derecho de “controlar” sus asuntos, sino que le confería la “responsabilidad” primordial de proteger a la población dentro de sus fronteras. Por lo que si un Estado no protegiese a su población, ya fuera por falta de capacidad o de voluntad, la comunidad internacional en general asumiera esa responsabilidad.

El concepto “responsabilidad de proteger” fue bien acogido por el entonces Secretario general de la ONU, Kofi Annan, en el Grupo de alto nivel sobre las amenazas,

⁸² Lloyd Axworthy, “Council Canada and Human Security: The Need for Leadership” *International Journal*, Ontario, Canadian International Council, núm. 2, vol. 52, Primavera, 1997, pp. 183-196

⁸³ Department of Foreign Affairs and International Trade Canada, 2005, [en línea] Dirección URL: <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp> [consulta: 26 de marzo de 2012].

⁸⁴ Heroldo Muñoz, discurso presentado en el seminario internacional *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, noviembre 2001.

⁸⁵ El término “responsabilidad de proteger” es empleado para indicar que aquellos Estados soberanos que no quieren o no pueden asumir la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de catástrofes que pueden evitarse (asesinatos masivos, violaciones sistemáticas de derechos humanos y hambrunas) deben ser auxiliados por la comunidad internacional dejando en segundo término el principio de no intervención. Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *op. cit.*, pp.31-32.

los desafíos y el cambio, en 2004, así como en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, en 2005. No fue sino hasta 2006 que el Consejo de Seguridad se refirió oficialmente a dicho concepto en las resoluciones 1674 y 1706.⁸⁶

De acuerdo con la ICISS, se postula que la “responsabilidad de proteger” estaría configurada por tres elementos:

- 1) *La responsabilidad de prevenir*: eliminar las causas profundas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- 2) *La responsabilidad de reaccionar*: dar respuesta a situaciones donde la seguridad humana sea primordial con las formas adecuadas, incluso las coercitivas, que van desde la imposición de sanciones, procesos jurídicos, hasta la intervención militar en casos extremos.
- 3) *La responsabilidad de reconstruir*: la capacidad para que después de una intervención militar se ofrezca plena asistencia en la recuperación, reconstrucción y reconciliación.⁸⁷

La promoción del enfoque de seguridad humana⁸⁸ fue uno de los elementos característicos del multilateralismo canadiense que logró ponerse sobre la mesa de debate durante la etapa del *segundo ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*.

Actualmente sigue siendo un modelo al que se apela en distintos foros académicos e incluso en las academias militares; sin embargo se vio opacado por la unilateralidad característica del *tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*, que inició con los atentados terroristas del 11-S. Esta etapa la mencionaré más adelante, por ahora basta decir que el modelo de la seguridad no ha quedado agotado.

⁸⁶ United Nations, *Background Information on the Responsibility to Protect*, UN Publications, New York, 2013 [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml> [consulta: 26 de septiembre de 2013]

⁸⁷ United Nations, Secretary-General Defends, *Clarifies “Responsibility to Protect” at Berlin Event on “Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World”*, UN Department of Public Information, Nueva York, 15 de Julio de 2008 [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm> [consulta: 26 de septiembre de 2013].

⁸⁸ De acuerdo con Mariana A. Solano, la seguridad humana y la seguridad nacional no se refieren a lo mismo, puesto que la seguridad del Estado no significa la seguridad de las personas, en eso radica la importancia por diferenciar la seguridad interna de la seguridad del individuo. Carlos Uscanga, Daniela López y Mariana A. Solano, “El dilema de la seguridad humana desde la perspectiva de las regiones del mundo” en *Cuadernos de Estudios Regionales*, México, UNAM, 2009, p.29.

Organizaciones de carácter internacional le han dado seguimiento al modelo de la seguridad humana y realizan evaluaciones periódicas sobre la seguridad a nivel internacional. Tal es el caso de *International Coalition for the Responsibility to Protect* conducido por el *Institute for Global Policy* que a la fecha ya reúne a 63 Organizaciones de la Sociedad Civil de los cinco continentes. Cada año esta coalición de organizaciones se reúne con miembros de Naciones Unidas para discutir sobre temas de seguridad internacional en donde se involucre y tenga que ser evaluada la “responsabilidad de proteger”. El último de los encuentros se llevó a cabo en la sede de la ONU en Nueva York el pasado 11 de septiembre de 2013.

Otra de las responsables de la evaluación de la seguridad humana en el mundo es Human Security Report Project (HSRP, por sus siglas en inglés), un centro de investigación independiente afiliado a la Universidad Simon Fraser (SFU) en Vancouver, Canadá. Anteriormente ubicado en la Universidad de British Columbia y conocido como el Centro de Seguridad Humana, el HSRP unió a la SFU en Mayo de 2007. En octubre de 2013 publicaron el último Reporte sobre Seguridad Humana, que han publicado año con año junto a periódicos mapas de la seguridad internacional.

Capítulo 3. El origen y actualidad de la seguridad nacional en México

3.1 La aversión histórica en las relaciones México-Estados Unidos

El punto de partida de las relaciones entre México y Estados Unidos fue un escenario de desencuentros; si bien México estableció relaciones comerciales con su vecino antes que Canadá⁸⁹, en 1831, cuando Lucas Alamán, entonces Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Anastasio Bustamante, firmó el *Tratado de Amistad, Comercio y Navegación*, la agenda política y de seguridad se abordó en un escenario de constante inestabilidad debido a la lucha interna entre las logias *escocesas* y *yorkinas* que se consolidaron como dos proyectos de nación (liberal y conservador) para el naciente Estado mexicano.

A pocos años de firmada la independencia, el primer enfrentamiento entre los dos países se dio por la escisión de Texas como parte del estado de Coahuila. La batalla del Álamo fue una victoria pírrica para el gobierno mexicano, cuya síntesis se encuentra en el *Tratado de Velasco*, documento en el que Santa Anna reconoció la independencia de Texas.⁹⁰

Ya sea por ignorancia o desinterés, el gobierno mexicano subestimó las capacidades militares de Estados Unidos, y cuando este último decidió considerar la petición de Texas para ser incorporado a su federación en 1845, el gobierno mexicano no dudó en manifestar que la anexión sería interpretada como una declaración de guerra. Debilitado por romper las relaciones diplomáticas con Francia y Gran Bretaña, México propició a Estados Unidos el espacio ideal para la intervención en su territorio, misma que fue dirigida por el general Scott en 1847. Ésta sería la primera de las intervenciones militares de Estados Unidos en México.⁹¹

⁸⁹ Los canadienses, obligados a defender los intereses de la Corona británica, se vieron beneficiados de la interacción comercial con Estados Unidos hasta 1866 que es cuando se deja de operar el Tratado de Reciprocidad, también conocido como el Tratado de Elgin-Marcy, firmado en 1854 para facilitar el comercio entre Estados Unidos y la América Británica. La interacción comercial se formalizó nuevamente en 1871, con el Tratado de Washington.

⁹⁰ En 1834 en Texas vivían cerca de 30 mil angloamericanos y sólo poco más de tres mil mexicanos; las intenciones de declararse independiente se consolidaron cuando en 1835 el Congreso mexicano decidió convertir al país en una república centralista.

⁹¹ La segunda fue en 1916, cuando John “Black Jack” Pershing entró a perseguir a Francisco Villa.

Con la llegada de Scott a la Ciudad de México, la toma del Castillo de Chapultepec y la bandera de Estados Unidos ondeando en el Zócalo, a México no le quedó sino reconocer, en el *Tratado de Guadalupe-Hidalgo*, el reclamo de Estados Unidos de ceder alrededor de 2 mil 500 kilómetros cuadrados de territorio, lo que proporcionalmente hoy representa los estados de Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada y Utah, así como partes de Colorado, Oklahoma, Kansas y Wyoming.⁹² La expansión de Estados Unidos hacia el sur terminó en 1853, cuando compró el territorio mexicano de La Mesilla.

Retomando las palabras de Luis Villoro, la historia de México se construyó en el contexto de la amargura. La intervención norteamericana generó un sentimiento nacionalista de defensa del territorio que se convertiría en el eje de la política exterior de los gobiernos revolucionarios y de algunos contemporáneos. La pérdida de 51% del territorio al finalizar el conflicto con Estados Unidos quedó establecida como un trauma nacional inolvidable para México, mientras que para los estadounidenses representa el capítulo previo a la Guerra de Secesión de su país.⁹³

Aún con la desventaja de haber sufrido una derrota moral generalizada, así como de carecer de una organización política sólida, durante la Revolución Mexicana México pudo sostener la esencia de sus posiciones en política exterior frente al gobierno de Woodrow Wilson (1913-1921)⁹⁴, tales como no permitir la injerencia extranjera en los asuntos de soberanía nacional que Venustiano Carranza (1917-1920) retomó de la doctrina Juárez.

Al nuevo paradigma nacionalista revolucionario se le sumó la contradicción de una búsqueda constante de apoyo de Estados Unidos para ocupar la silla presidencial; el desorden político de la sociedad mexicana prevaleció hasta el establecimiento del Partido Nacional Revolucionario creado por Plutarco Elías Calles en 1929. Desde siempre existió la dualidad de atracción-aversión en las relaciones políticas entre los dos países.

⁹² Citado en Juan María Alponete, *Memorias del Pasado Mexicano*, 3 de febrero de 2012 [en línea] Dirección URL: <http://juanmariaalponete.blogspot.mx/2012/02/memoria-del-pasado-mexicano.html> [consulta: 4 de mayo de 2012]

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p.201.

3.2 La cooperación entre México y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial

A partir de la segunda década del siglo XX la relación de estos vecinos mejoró en gran medida por el sostenido crecimiento económico de México, aunque con algunos periodos de desacuerdo. Por ejemplo, la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) fue un factor preocupante para la administración de Roosevelt, pues a pesar de no afianzar un sentimiento antiestadounidense en la opinión pública, sí fomentaba un nacionalismo que en algunos casos podía interpretarse de esa forma.

Cuando el conflicto laboral de 1937 se resolvió con la expropiación petrolera, el gobierno mexicano retó a las compañías *Standard Oil* y *El Águila*, las cuales pertenecían a empresarios de Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda. La presión de esos tres países fue manejada como un asunto de soberanía nacional donde el escenario marcado por la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de abastecimiento de materias primas por parte de Estados Unidos fueron un factor determinante para que México saliera beneficiado en las negociaciones referentes a la expropiación.⁹⁵

Al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, México no tomó partido; de hecho, entre 1938 y 1940 *Pemex* vendió petróleo al régimen totalitario de Hitler, con lo que rompió el boicot que *Standard Oil* y *Royal Dutch-Shell* impusieron para que no se vendiera petróleo mexicano en Europa.⁹⁶ Cuando Estados Unidos solicitó a Cárdenas dejar de exportar crudo a Alemania no recibió respuesta alguna, pero posteriormente el Presidente de México accedió, de manera que la relación entre los dos países estableció temporalmente, los lazos de confianza.

La carta que escribió el Presidente de México el 28 de septiembre de 1938 a su homólogo estadounidense, Franklin D. Roosevelt, misma que conserva el Archivo General de la Nación, establece que Cárdenas “estaría dispuesto a impedir, desde luego de un modo radical y absoluto, que los países que están próximos a la guerra obtengan las materias

⁹⁵ Lorenzo Meyer, “La institucionalización del nuevo régimen” en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 879.

⁹⁶ Stephen R. Niblo, *War, Diplomacy and Development. The United States and Mexico 1938-1954*, SR Books, Wilmington (Delaware), 1995, p.71.

primas que México produce, y a prescindir de esta fuente de ingresos tan importante para su economía”⁹⁷.

Además, en una entrevista con el Subsecretario de Estado, Benjamín Sumner Welles, Cárdenas aseguró que “en caso de cualquier controversia que resulte de cualquier acto de agresión contra el continente americano que llevara a Estados Unidos a la guerra, Estados Unidos podía contar con la plena cooperación militar y naval de México, además de la utilización del territorio mexicano y sus bases navales para las fuerzas estadounidenses”⁹⁸.

Roosevelt fue el arquitecto de la política de “Buena Vecindad”, una estrategia política establecida entre 1933 y 1945 como respuesta a la lucha que se libraba en Europa y Asia para contar con el apoyo de los países de América Latina. De esta forma, en tan solo dos años las diferencias entre Estados Unidos y México parecían quedar olvidadas y terminada la administración de Cárdenas se logró poner fin a la etapa de confrontaciones.

En noviembre de 1941 se acordó con el Presidente Ávila Camacho (1940-1946) la liquidación del conjunto de reclamos de ciudadanos estadounidenses en calidad de afectados durante el periodo de la Revolución Mexicana. México recibió tres créditos; el primero de ellos fue por la cantidad de 40 millones de dólares para el pago de las demandas antes mencionadas, el segundo fue de 20 millones de dólares con la finalidad de hacer más eficiente el sistema de transporte, y el último fue de 18 millones para modernizar al Ejército mexicano. Así mismo, en 1943 el Departamento del Tesoro obligó a Standard Oil a que aceptara 24 millones de dólares en un plazo de varios años como compensación por la expropiación petrolera de 1938.⁹⁹

Con la seguridad del apoyo político y militar de Estados Unidos, y después de que dos buques-tanque mexicanos fueran hundidos por submarinos alemanes, el gobierno de México declaró la guerra a las potencias del Eje el 28 de mayo de 1942. Su participación en el enfrentamiento bélico fue más de carácter económico que militar. Se creó un plan de producción de minerales y materias primas con precios fijos. Se estableció el programa “Bracero”, que llegó a movilizar hasta 350 mil mexicanos anualmente a territorio

⁹⁷ Redacción, “Ventas a nazis afianzaron expropiación petrolera”, periódico *El Universal*, martes 18 de marzo, 2008, [En línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/158292.html>, [consulta: 15 de abril de 2012].

⁹⁸ No obstante, cuando Estados Unidos solicitó a México permiso para enviar aeronaves de vigilancia a la frontera entre los dos países Cárdenas se negó. Véase Stephen R. Niblo, op. cit., pp. 75-76.

⁹⁹ Lorenzo Meyer, op. cit., “La institucionalización del nuevo régimen”, p.879.

estadounidense para que trabajaran en el campo y en la industria ferrocarrilera en sustitución de los ciudadanos de Estados Unidos que se reclutaron en el Ejército.¹⁰⁰

Respecto al apoyo militar, México permitió que sus ciudadanos residentes en Estados Unidos realizaran el servicio militar en el país vecino, con lo que entre 250 mil y medio millón de mexicano-estadounidenses participaron en el enfrentamiento bélico. El Ejército mexicano tan sólo tuvo cinco bajas de elementos de la fuerza aérea; tres de ellos murieron en entrenamiento y dos más en combate¹⁰¹; y el famoso escuadrón de caza 201, apenas tuvo la oportunidad de operar entre junio y agosto de 1945. La colaboración pudo haber sido más estrecha, pero desde entonces el gobierno de México se negó a aceptar bases navales o aéreas de Estados Unidos en territorio mexicano, en cierta medida obligado por la congruencia política con el nacionalismo revolucionario.

El costo de la guerra había sido mínimo para México, tanto en vidas humanas como en gasto militar; podría decirse que el mayor triunfo fue el haber terminado con las relaciones de hostilidad y desconfianza con Estados Unidos. En 1943, un Presidente de Estados Unidos realizaba la primera visita oficial a México¹⁰²; en la ciudad de Monterrey, Franklin D. Roosevelt se entrevistó con Ávila Camacho. A partir de entonces los encuentros entre presidentes de ambos países se convertirían en un protocolo tradicional.

3.3 México, la seguridad hemisférica y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Harry S. Truman, quien asumió la presidencia tras la muerte de Roosevelt, parecía compartir la misma visión que su antecesor; felicitó oficialmente a Ávila Camacho por “la espléndida conducta” de los militares mexicanos durante la Segunda Guerra Mundial. Al concluir el enfrentamiento bélico, México estaba del lado de los vencedores, había firmado

¹⁰⁰ Lorenzo Meyer, *op.cit.*, “Relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y ...”, p.206.

¹⁰¹ Alfonso Cuéllar Ponce de León, citado en Lorenzo Meyer, *Ibid.*, p.205.

¹⁰² El 16 octubre de 1909 el Presidente de Estados Unidos, William H. Taft, se entrevistó en México con Porfirio Díaz; sin embargo no fue una visita oficial. Una prueba fehaciente del buen manejo de las relaciones con Estados Unidos durante el periodo del Porfiriato fue la entrevista con James Creelman, con fecha de marzo de 1908.

el pacto de las Naciones Unidas y su economía prosperaba debido a la alta demanda de materias primas y mano de obra que requirió Estados Unidos durante la guerra.

A pesar de ello, en la Conferencia de Chapultepec de 1945 Estados Unidos rechazó la oferta económica que le fue propuesta para integrar a la América desarrollada con la subdesarrollada¹⁰³. La iniciativa se centró en hacer un llamado a que Estados Unidos permitiera el proteccionismo económico como medida de fortalecimiento de la industria interna de los países subdesarrollados como paso previo a la apertura comercial que los estadounidenses solicitaban. La propuesta fue medianamente asimilada por Estados Unidos, y en 1948 se firmó en la Habana, Cuba, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que no fue sino un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias para eliminar las barreras al comercio internacional. México se incorporó al GATT hasta 1986.

En la también llamada Conferencia Interamericana de la Guerra y de la Paz se tocó un tema primordial en lo que refiere a la seguridad, pues fue la primera vez que en el continente americano se abordó el concepto de seguridad hemisférica, la cual refiere a “un mecanismo institucional de acción conjunta mediante el cual los Estados que lo integran se comprometen a contrarrestar toda acción que contra cualquiera de ellos se intente mediante el empleo de la fuerza concentrada en contra del Estado agresor”¹⁰⁴.

El término de seguridad hemisférica fue promovido por Estados Unidos en América Latina y recogía la idea del Hemisferio Occidental, a la que se había hecho referencia en la doctrina Monroe y que en 1890 conduciría al establecimiento formal de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas. La adopción de dicho término se mantuvo como ideal en la lucha contra la amenaza soviética.¹⁰⁵

El punto de Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana fue el que dio cauce a la firma del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR) en Río de Janeiro (1947), el primer tratado que habla de cooperación regional en materia de seguridad. Pero fue claro que el objetivo primordial de Estados Unidos en el mundo era acercarse más a

¹⁰³ Lorenzo Meyer, *op.cit.*, "Las relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y ..." p. 208.

¹⁰⁴ Fernando Gamboa, *Organismos internacionales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Segunda edición, 1991, p. 557.

¹⁰⁵ María Cristina Rosas, "¿Existe la seguridad hemisférica?" en *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM-Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, 2003, p. 44.

Europa en detrimento de las ilusiones generadas en América Latina, pues la posición geográfica y las capacidades de armamento de los países latinoamericanos no resultaban útiles para la vigilancia y contención militar de la Unión Soviética, que encabezaría Estados Unidos como miembro fundador de la OTAN dos años después. El concepto de seguridad hemisférica fue utilizado para crear una idea homogénea de amenazas comunes para el continente americano en el marco de la firma del TIAR así como de la formalización de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948.

Desde la perspectiva de Mario Ojeda, el TIAR simbolizó, aparentemente, la renuncia al auto otorgado derecho a intervenir en los asuntos internos de los países del continente americano. Pero los objetivos fundamentales de Estados Unidos en la búsqueda de cooperación con América Latina en el marco del TIAR fueron: 1) establecer bases militares en la región, 2) contrarrestar la expansión del comunismo, y 3) mantener abiertas las fuentes latinoamericanas de materias primas.¹⁰⁶

Cuando Truman visitó la Ciudad de México durante el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), el presidente de Estados Unidos ofreció un discurso de refrendo a la política de “Buena Vecindad” y simbólicamente participó en la conmemoración de los 100 años del sacrificio de los Niños Héroes. Miguel Alemán aseguró en su réplica que ambas naciones habrían de vivir y prosperar juntas, hizo un llamado a que la política del buen vecino no debía limitarse al contexto de la guerra, sino expresarse también “en la ayuda para vencer los riesgos de la pobreza y el abandono en los años difíciles de la paz. El verdadero significado de la buena vecindad es la cooperación”¹⁰⁷. No obstante, el objetivo de Truman fue mostrar su preocupación por la subversión interna que podría generarse en América Latina, tal como pasaba en Grecia y Turquía en aquel momento.

En términos prácticos el TIAR nunca representó una estrategia hemisférica de defensa frente a amenazas que provinieran de otro continente. Más bien se trató de un mecanismo para resolver diferencias territoriales entre los países del continente, luchar contra la ideología comunista y controlar la subversión interna propiciada por algún Estado de la región.

¹⁰⁶ Mario Ojeda, “El futuro de las relaciones entre México y los Estados Unidos” en Carlos Tello y Clark W. Reynolds, *Las relaciones México Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 382.

¹⁰⁷ Miguel Alemán, *1950: Discurso ante el Presidente Truman* citado en Tzvi Medin, “La Política Internacional” en *El sexenio alemanista: ideología y praxis política de Miguel Alemán*, México, Ediciones Era, 1990, p.149.

CUADRO 1

Las actuaciones del TIAR 1948-1980

Conflicto	Fecha	Razón
Costa Rica – Nicaragua	1948	Territorial-soberano
Haití – República Dominicana	1950	Territorial-soberano
Guatemala	1954	Comunismo
Costa Rica – Nicaragua	1955	Territorial-soberano
Ecuador – Perú	1955	Territorial-soberano
Honduras – Nicaragua	1957	Territorial-soberano
Panamá	1959	Comunismo, subversión
Nicaragua	1959	Subversión – Costa Rica
República Dominicana	1959	Subversión – Cuba – Venezuela
Venezuela	1960	Subversión – República Dominicana
Perú	1961	Comunismo Cuba
Colombia	1961	Comunismo Cuba
Bolivia	1962	Territorial
Situación de Estados Unidos	1962	Cuba crisis de los misiles
Haití – República Dominicana	1963	Soberanía
Venezuela	1963	Comunismo Cuba
Panamá	1964	Soberanía Estados Unidos
El Salvador	1969	Territorial-soberano
Fin de sanciones a Cuba	1974-75	Comunismo
Costa Rica – Nicaragua	1978-79	Territorial-soberano
El Salvador – Honduras	1980	Territorial-soberano

Fuente: Francisco Rojas Aravena, "Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas", en FLACSO Chile/ CLADDE, *Medio siglo del TIAR*, Santiago de Chile, FLACSO, 1998, p.16.

No obstante, el concepto de seguridad hemisférica volvió a utilizarse al concluir el periodo de la Guerra Fría y gracias a la creciente participación de los Estados miembros de la OEA en la discusión sobre los enfoque de seguridad en el hemisferio. El ingreso de Canadá y los países del Caribe durante los años noventa, así como la institucionalización de la diplomacia de cumbres como la Cumbre Iberoamericana (1991), la Cumbre de las Américas (1994), las Cumbres subregionales de mandatarios (CARICOM, Centroamérica, MERCOSUR), la Conferencia de los Ministros de Defensa (1995), la Cumbre de Ejércitos de América y la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, incorporaron al debate de

la seguridad hemisférica el tema de las “nuevas amenazas” también llamadas “amenazas no convencionales/ no estatales”¹⁰⁸.

3.4 Nuevas relaciones de Estados Unidos con América Latina, el fin de la política de “Buena Vecindad” y sus implicaciones para México

La preocupación del gobierno estadounidense estaba en los movimientos revolucionarios que generaron la caída de los gobiernos latinoamericanos, los cuales comenzaron en la década de los cuarenta. Primero fue Bolivia (1943); le siguieron Ecuador (1944) y Guatemala (1944); en 1945 el movimiento revolucionario permeó a Venezuela, donde tomaron el poder las fuerzas armadas; en ese mismo año cayó la dictadura brasileña; en 1948 las revoluciones llegaron a Costa Rica y a El Salvador; y finalmente en 1959 llegó a Cuba.¹⁰⁹

Para entonces el gobierno mexicano había dado respuesta institucional al diálogo sostenido con Truman; en 1947 se creó, en sustitución del Departamento de Investigación Política y Social, la Dirección Federal de Seguridad, una policía política que actuaba exclusivamente bajo las órdenes del Poder Ejecutivo. Comenzó a construirse en México el discurso anticomunista; al interior con la DFS y al exterior firmando el TIAR, participando en las discusiones Interamericanas convocadas por la Organización de Estados Americanos, así como apoyando en Naciones Unidas la intervención de Estados Unidos en Corea (1950)¹¹⁰

Washington no pudo contener la expansión de la ideología comunista en América Latina, ya que para los años cincuenta más de la mitad de los países de la región albergaban a un Partido Comunista. La nueva doctrina de la seguridad nacional de Truman solicitaba que los gobiernos latinoamericanos utilizaran sus fuerzas armadas en la lucha contra la subversión comunista.

¹⁰⁸ Raúl Benitez, “Seguridad hemisférica. Debates y desafíos”, México, *Cuadernos de América del Norte* CISAN-UNAM, 2003, p.14.

¹⁰⁹ Minerva Morales, “Política económica de los Estados Unidos en la América Latina”, *Foro Internacional*, núm. 3, vol. 4, México, El Colegio de México, ene.-mar, 1964, p.400.

¹¹⁰ Sergio Aguayo, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, 2001, Grijalbo, p.85.

No todos los países simpatizaron con la propuesta estadounidense; Argentina, por ejemplo, no fue invitada a participar en la Conferencia de Chapultepec, debido a las simpatías abiertas que los miembros de la dictadura de Juan Domingo Perón mostraron con las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial.

Dwight D. Eisenhower (1953-1961), sucesor de Truman, decidió que su país violara el principio interamericano de “no intervención” al participar en el derrocamiento de Jacobo Árbenz en Guatemala. A México se le puso en una situación incómoda. Por un lado, el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) deseaba mantener una relación de estabilidad con Estados Unidos, pero por el otro los principios de “no intervención” y de “autodeterminación de los pueblos” habían sido consagrados como el eje rector de la política exterior de México. Además, aceptar que Washington interfiriera en la política interna de cualquier país latinoamericano abría las puertas a que lo mismo pudiera suceder en México so pretexto de controlar la subversión comunista. Finalmente el coronel guatemalteco Carlos Castillo Armas regresó de Cuba a Guatemala para invadirla y hacerse del poder con el apoyo estadounidense.¹¹¹

Las intervenciones de Estados Unidos en América Latina se redujeron hasta los años noventa, siendo la última de éstas a Panamá en diciembre de 1989. El origen fue un turbio proceso electoral en donde Manuel Antonio Noriega fue derrotado por el candidato de oposición, Guillermo Endara. Noriega, quien pese a haberse comprobado vínculos con el tráfico de drogas hacia Estados Unidos así como el tráfico de armas en América Central, decidió emprender acciones con la finalidad de permanecer en el gobierno. El conflicto se solucionó con el apoyo del presidente George Bush, cuya administración decidió enviar 22 mil 500 efectivos de apoyo a los 13 mil que estaban establecidos como tropa permanente en el Comando Sur para capturar a Noriega.¹¹²

¹¹¹ Lorenzo Meyer, *op.cit.*, "Las relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y ...", p.222.

¹¹² G. Pope Atkins, *Latin America and the Caribbean in the International System*, Colorado, Westview Press, pp. 343-344.

3.5 México puede disentir en algunos temas con Estados Unidos, mas no en lo fundamental

Cuando se habla de Cuba, nadie puede negar que la Revolución Cubana nació en Tuxpan, Veracruz, el día que Fidel y ochenta y dos milicianos zarparon desde ahí rumbo a Cuba embarcados en el *Granma*. El apoyo del mexicano Antonio del Conde para facilitar a Castro el yate y las armas fue determinante para el segundo intento de los revolucionarios por derrocar a Batista (1956). Washington presionaba a la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964) a que siguiera la línea marcada desde el conflicto con Guatemala, puesto que la isla representaba la amenaza más seria al control de Estados Unidos en América Latina.

López Mateos esperaba que el conflicto se resolviera por sí mismo, y en la visita que hizo Kennedy a la Ciudad de México, poco antes de que estallara la crisis de los misiles (1962), el presidente mexicano evitó profundizar respecto a la posición de su país sobre al apoyo soviético que recibía Fidel Castro.¹¹³ La relación entre Estados Unidos y México parecía ser de cooperación, como lo mostraba la devolución del territorio del Chamizal, un triunfo de Kennedy ante la opinión pública de ambas naciones. A ello se le podría sumar la política de acercamiento con América Latina que el presidente de Estados Unidos quería lograr al establecer La Alianza para el Progreso, un programa de cooperación económica que se puso en marcha durante la década de los sesenta para contrarrestar el impacto de la Revolución Cubana en el continente. A pesar de esos lazos de entendimiento, México no dejó de manifestar la idea de que debería ser la ONU y no la OEA quien se ocupara del asunto cubano.

La mala noticia es que tres meses después de la visita de Kennedy, en 1962, López Mateos se vio obligado a declarar finalmente que la posición de México estaba a favor del bloqueo naval a la isla de Cuba y del retiro inmediato de los misiles de la Unión Soviética¹¹⁴. La guerra atómica entre la URSS y los Estados Unidos no se desató, y a pesar de que México no se sumara a la lista de países que apoyaron a los estadounidenses en el

¹¹³ Lorenzo Meyer, *op.cit.*, "Las relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura ... p.236.

¹¹⁴ *Ibid.*, p.235.

embargo comercial a la isla, el presidente Lyndon Johnson decidió que el tema se dejara a un lado ya que al final no resultaba fundamental para los intereses de Estados Unidos.

Lo cierto es que México pudo discrepar con su vecino del norte gracias a la posición económica que gozaba en aquel momento. Durante y después de la Segunda Guerra Mundial la venta de petróleo facilitó la estrategia del *desarrollo estabilizador*, el cual promovió la industria de bienes intermedios mediante la sustitución de importaciones. El voto que dio México en contra de la creación de la Fuerza Interamericana de Paz, un organismo político y militar creado por la OEA en 1965 para justificar la presencia de 42 mil marines estadounidenses en la República Dominicana, el hecho de recibir asilados políticos de Chile después de la caída del gobierno de Salvador Allende, y el apoyo incondicional a la revolución sandinista en Nicaragua certifican la tesis de Mario Ojeda de que:

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana (estadounidense) en todo aquello que le resulte fundamental a México aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para México.¹¹⁵

Hasta entonces no se había mencionado el concepto de seguridad nacional en México. Esto se debe a que la política de defensa de los gobiernos pos revolucionarios se estructuró a partir de la premisa de que, siendo vecinos de la potencia militar más poderosa del mundo, resultaba innecesario invertir en armamento o planear defenderse de una agresión externa. La única amenaza a la seguridad fue la disidencia política, la cual se asumió como un asunto de seguridad del Estado.

3.6 El surgimiento del concepto de seguridad nacional en México

Entre 1940 y 1970 surgieron en México cuatro movimientos sociales que desafiaron al sistema político de la época: el movimiento magisterial de 1958, el movimiento

¹¹⁵ Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p.93.

ferrocarrilero de 1959, el de los médicos en 1964 y finalmente el movimiento estudiantil de 1968. La respuesta a todos ellos fue la represión policial y el uso de grupos paramilitares como medidas para mantener el orden interno.

Aunque en los discursos de Díaz Ordaz se hablaba de “disturbios juveniles”, “un desorden”, “un desorden juvenil” y “desórdenes juveniles”, y no de asuntos de seguridad nacional, Sergio Aguayo recupera de las memorias del general Luis Gutiérrez Oropeza, una cita en donde se da por entendida la visión de seguridad nacional con la que se decidió el uso de la fuerza pública para detener el movimiento estudiantil de 1968: “Gustavo Díaz Ordaz no tuvo más alternativa que utilizar la fuerza para contener la violencia que nos quería envolver. En el renglón del orden y la seguridad nacional el gobierno no puede, no debe correr el riesgo de una falla y un déficit, de un error o una falla de hombría porque lo que está en juego es la vida de una nación”¹¹⁶.

Winston Scott, jefe de la división de la CIA en México (1956-1969), conocía desde el principio de su liderazgo en la agencia de inteligencia detalles de las medidas que Díaz Ordaz aplicaba para mantener el orden interno¹¹⁷. Los informes presentados en 1951 por la CIA sobre los sistemas de inteligencia en México son positivos; describían a la DFS como una agencia relativamente nueva que responde de manera directa al presidente.

Su organización y sus métodos fueron modelados siguiendo al FBI, y su personal es competente y capaz, (sin embargo) algunos de los jefes de este grupo son poco escrupulosos y han abusado del considerable poder que tienen porque toleran, y de hecho conducen, actividades ilegales como el contrabando de narcóticos.¹¹⁸

Con el nacimiento de las guerrillas como la Liga 23 de Septiembre y el movimiento de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez en Guerrero, Luis Echeverría (1970-1976) inició el discurso de la seguridad, haciendo uso del concepto de seguridad interior, el cual, al igual que el concepto de seguridad nacional, carece de una definición consensuada en México. En el informe presidencial de 1971, el Mandatario utilizó el concepto establecido desde la

¹¹⁶ Luis Gutiérrez Oropeza, citado en Sergio Aguayo, “Los usos y abusos de la seguridad nacional mexicana: 1946-1990” en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (coords.), *op.cit.*, p. 103.

¹¹⁷ Entre Scott y Díaz Ordaz había una amistad formidable. De hecho, los testigos de las segundas nupcias de Winston, quien celebró en las Lomas de Chapultepec, fueron Díaz Ordaz (como secretario de Gobernación) y López Mateos (Presidente). Sergio Aguayo, *op. cit.*, “La charola...”, p.103.

¹¹⁸ Central Intelligence Agency, *Mexico SR-18*, 24 de enero de 1951, citado en *Ibid.*, p.74.

Constitución de 1857, que en el artículo 85 fracción sexta indica que una de las facultades del presidente es “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación”¹¹⁹. Echeverría indicaba que “por su disciplina interna y por su inalterable lealtad a los Poderes instituidos, nuestras Fuerzas Armadas son garantía de seguridad interna e internacional y constituyen legítimo motivo de orgullo para la República”¹²⁰.

Sergio Aguayo señala que “desde 1946 hasta fines de los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la proliferación, en México y Estados Unidos, de comentarios o estudios sobre la seguridad nacional mexicana”¹²¹.

Dentro de dichos estudios existieron dos tendencias fundamentales. La primera de ellas es el análisis de la seguridad nacional en México visto desde la riqueza petrolera como un asunto de soberanía. Olga Pellicer se encuentra entre los principales exponentes de esta línea de estudio. Argumenta que la demanda de crudo por parte de Estados Unidos durante el periodo de Jimmy Carter le dio elementos a la élite gobernante mexicana para sostener que el petróleo sería el instrumento estratégico para manejar la agenda con Estados Unidos y promover la política exterior.

Pellicer retoma el concepto de interdependencia para explicar los beneficios que trajo para México ser un país abastecedor de energéticos después de la crisis petrolera originada con el embargo de crudo realizado por la OPEP a los países de occidente en 1973.¹²² La venta de petróleo también logró sacar al país de una crisis económica de carácter interno durante el gobierno de López Portillo (1976-1982); las ventas de crudo pasaron de 436 millones en 1976 a mil 725 millones de dólares en 1978, logrando un crecimiento del 7.5% en la economía mexicana.¹²³

¹¹⁹ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, [En línea] Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, [consulta: 2 de mayo de 2012].

¹²⁰ Luis Echeverría, *Informe presidencial de 1971*, Informes presidenciales Cámara de Diputados LX Legislatura, [en línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>, [consulta: 2 de mayo de 2012].

¹²¹ *Ibid.*, p. 107.

¹²² Olga Pellicer, “La seguridad nacional en México” en *Cuadernos Políticos*, núm. 27, México, Ediciones Era, abril-junio, 1979, p.28.

¹²³ Mario Ojeda, *op.cit.*, “El futuro de ...”, p.392.

Además de un respiro a la economía nacional, el petróleo mexicano se sumó al discurso de la seguridad nacional. Al interior se promovió la idea de que mantener la autonomía de la riqueza de la nación llevaría a México al primer mundo, mientras que con la comunidad internacional se trabajaba para elevar las ventas. La explotación de productos energéticos se expandió a la venta de gas, y para enero de 1980 los gobiernos de Carter y de López Portillo llegaron a un acuerdo sobre los precios del mismo. Pocos días después los canadienses elevaron el precio del gas que vendían a Estados Unidos para obligar a México a hacer lo propio.¹²⁴

El petróleo se consolidó como la bandera del nacionalismo mexicano. No había discurso que no relacionara al petróleo con orgullo e independencia frente a las naciones extranjeras. Si bien Lázaro Cárdenas construyó en gran medida esa idea, los gobiernos posteriores la han seguido manteniendo. Un ejemplo claro lo podemos dar con la declaración que realizó López Portillo en el Plan Global de Desarrollo (1980-1982):

El nacionalismo mexicano constituye una fuerza de cohesión para enfrentar los problemas internos y externos. La voluntad de ser, de afirmar el carácter propio, de tener conciencia de lo que somos, de nuestros problemas, de nuestra capacidad indiscutida de mantener una unidad cultural y política para encontrar soluciones, preservar el dominio efectivo de nuestro desarrollo, son las características del nacionalismo mexicano.¹²⁵

La segunda línea analítica es la de la seguridad nacional vista como un elemento de control político y seguridad del Estado mediante el monopolio legítimo del uso de la fuerza. En la década de los ochenta, señala Aguayo Quezada, sin una reflexión teórica el concepto de seguridad nacional fue adaptado a México para una realidad a la que el concepto no correspondía. Las amenazas a la seguridad interna fueron percibidas como amenazas a la seguridad nacional, y con ello legitimaron la utilización de las fuerzas armadas como método de contención de la disidencia¹²⁶.

Desde la perspectiva de Leonardo Curzio la idea de seguridad nacional “se asimiló con facilidad con una idea de seguridad del Estado y, por las características del sistema

¹²⁴ Richard R. Fagen, “La política de las relaciones México-Norteamericanas”, en Carlos Tello y Clark W. Reynolds, *op.cit.*, p.364.

¹²⁵ José López Portillo, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1980, p.53.

¹²⁶ Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *op.cit.*, p.108.

político mexicano, se convirtió en seguridad del régimen que, a su vez, suponía la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominaban”¹²⁷.

En 1973, el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación (Segob) le otorgó a la ya mencionada DFS la facultad de investigar todo lo relativo a la seguridad nacional¹²⁸. Cabe recordar que el contexto en el que se hace por primera vez la utilización del concepto ha sido catalogado como el periodo de la “guerra sucia” debido a las prácticas utilizadas por la DFS para el control de los movimientos de oposición política en México.

Sin embargo, Jose Luis Piñeyro reitera que la apelación al concepto de seguridad nacional para justificar las prácticas autoritarias del PRI no se limitaron al periodo de la “guerra sucia” sino que durante muchos años posteriores “se confundió voluntaria o involuntariamente la seguridad de la nación, la seguridad de las instituciones del Estado y la seguridad del gobierno nacional en turno”¹²⁹.

Tras los descabros por la represión de los movimientos sociales, las instituciones de seguridad en México fueron evolucionado positivamente, pero su entendimiento con las agencias estadounidenses comenzó medio siglo después que Canadá. Así, en mayo de 1995, el secretario de defensa, William Perry, hizo la primera visita de la historia de un ministro de defensa estadounidense a México. A partir de entonces, México aumentó la colaboración de seguridad con Estados Unidos mediante acuerdos como la Fuerza de Respuesta de la Frontera Norte y el Grupo de Contacto de Alto Nivel focalizando su atención respecto a la lucha en contra del tráfico de drogas.

3.7 El concepto de seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo

Uno de los documentos clave para comprender el concepto de seguridad nacional en México es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este documento es publicado cada que inicia una nueva administración en México; contiene el proyecto, las bases y los principios

¹²⁷ Leonardo Curzio, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM, 2007, p.83.

¹²⁸ *Ibid.* p.116.

¹²⁹ Jose Luis Piñeyro, “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Los Grandes Problemas de México*, vol. 15, México, El Colegio de México, 2010, p.179.

que regirán al gobierno entrante para fijar metas que, con formas y métodos, logren el desarrollo del país. Como puede inferirse, el escrito es de exclusiva responsabilidad del poder Ejecutivo. Para efectos de este capítulo asumimos que en el sistema político mexicano, es el presidente quien en cada sexenio indica qué es y qué no es la seguridad nacional.

Fue en la presidencia de López Portillo (1980-1982) donde por primera vez se hace alusión a dicho concepto en el Plan Global de Desarrollo, que sin definir el concepto de seguridad nacional, le relacionaba con la labor de las Fuerzas Armadas.¹³⁰ Miguel de la Madrid, en el PND 1983-1988, decía que “la seguridad nacional (radicaba) en el desarrollo integral de la nación como herramienta esencial para mantener los principios de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”¹³¹, la libre autodeterminación de los pueblos y la no intervención. En el PND de Miguel de la Madrid, ya se incluía a las Fuerzas Armadas como institución necesaria para el auxilio en los casos de catástrofes naturales. Así mismo reiteraba la capacidad constitucional del presidente para disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas (fracción VI del artículo 89).

Con Carlos Salinas de Gortari (PND 1989-1994) se incorporó textualmente la importancia de mantener el orden interno y externo mediante la concertación y negociación, además de conservar los principios de libertad, paz y justicia social, adicionó los de soberanía, integridad territorial, fortalecimiento del Estado de derecho así como el de independencia nacional. En el documento se da un trato particular a las Fuerzas Armadas, indica que

ellas son garante de la soberanía en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para beneficio nacionales. En lo interno, las Fuerzas Armadas Mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones,

¹³⁰ José López Portillo, *Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, “Bases políticas y de justicia”, apartado 6, [en línea] Dirección URL: <http://www.jstor.org.pbidi.unam.mx:8080/stable/pdfplus/23394973.pdf?acceptTC=true&acceptTC=true&ipdConfirm=true>, [consulta: 9 de mayo de 2012].

¹³¹ Miguel de la Madrid, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, p.61.

Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México.¹³²

Es muy importante también resaltar que Salinas sugiere que para la defensa de la seguridad nacional exista un vínculo entre las Fuerzas Armadas y la sociedad:

Las grandes tareas nacionales que requieren la participación del Ejército y la Fuerza Aérea han aumentado y se han vuelto más complejas. Su principal responsabilidad como la de todos los mexicanos es la defensa de la patria¹³³, es decir, la seguridad nacional.

Sabemos que la visión de Salinas de Gortari rompía con muchos de los paradigmas de los viejos herederos de la Revolución. Otra de las aportaciones esenciales del PND 1989-1994 fue dejar claro que la naturaleza del concepto de seguridad tenía que evolucionar y no restringirse a los principios tradicionales, que el mismo mandatario se encargó de reafirmar antes de hacer las nuevas propuestas. El documento señala la necesidad de hablar de “seguridad global, que incluye no sólo aspectos de defensa o militares, sino también aquéllos de equilibrio económico internacional”¹³⁴, pues desde la perspectiva del entonces presidente México requería “apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos”¹³⁵.

La seguridad nacional es vista como una atribución exclusiva del Estado en el PND presentado por Ernesto Zedillo (1995-2000). El mismo documento propone que el fortalecimiento del imperio de la ley, hacer valer la estatura política y peso económico de México ante el mundo, la cooperación internacional, la vinculación con los mexicanos que viven en el extranjero y atender los temas de la agenda internacional, como son la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente, son los objetivos de la seguridad nacional .

¹³² Carlos Salinas, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, p.25.

¹³³ *Ibid.* p. 25.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 26.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 27.

Al igual que el PND de Salinas de Gortari, Zedillo tampoco proporcionó una definición de seguridad nacional en el PND. Sin embargo adopta la noción amplia de la misma al incluir los factores de desarrollo social, avance de la democracia y fortalecimiento de la cultura nacional. Zedillo propuso que la seguridad nacional se desligara de la seguridad del régimen, en gran parte para reivindicar la imagen de México a nivel internacional que se vio afectada tras el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994.

El que presentó Vicente Fox Quesada (PND 2001-2006), la seguridad nacional quedó entendida como “la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”¹³⁶, pero especifica que la preservación del interés colectivo, la protección de las garantías fundamentales, la integridad territorial y el fortalecimiento del Estado de derecho son las metas de la seguridad nacional; mientras que las amenazas son pobreza y desigualdad, desastres naturales, destrucción ambiental, delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.¹³⁷

El PND de Fox fue el primer plan en proponer una visión a largo plazo y proyectar a México hacia 2025, bifurcaba a la política de seguridad nacional con la de política exterior como elementos para mantener la soberanía nacional, e incorporaba las metas de la seguridad nacional:

La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.¹³⁸

Aunado a esto, es mucho más específico con las amenazas a la seguridad nacional: “la desigualdad y la pobreza, la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, a la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”¹³⁹.

¹³⁶ Vicente Fox Quesada, *Plan Nacional de desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, p.68.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹³⁸ *Ibid.*, p.128.

¹³⁹ *Ibid.*, p.8.

Además de plantear por primera ocasión la creación de una agenda actualizada de riesgos, la cereza en el pastel del PND 2001-2006 fue que el gobierno de Vicente Fox fue explícito y concreto sobre los errores del pasado:

El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.¹⁴⁰

A pesar de que la estrategia de combate al crimen organizado haya sido uno de los principales motores de la administración de Felipe Calderón Hinojosa, en el PND 2007-2012 no se hace referencia alguna al concepto de seguridad nacional. Únicamente se enfatiza en que la seguridad de los mexicanos esté garantizada por el Estado de derecho y llama a la modernización del Sistema Único de Información Criminal y del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁴¹

Finalmente, en el PND 2013-2018, la administración de Enrique Peña Nieto optó por promover un “México en paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población”¹⁴².

En el mismo documento refrenda que la función esencial del Estado para garantizar la seguridad nacional tiene como objetivo la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político del

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.128.

¹⁴¹ Felipe Calderón Hinojosa, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República, pp.41-47.

¹⁴² Enrique Peña Nieto, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Presidencia de la República, p.21.

país como ejes en la preservación de la democracia.¹⁴³ Pero también engloba este enfoque tradicional con las aportaciones teóricas de la seguridad humana:

Una política integral de Seguridad Nacional del Estado Mexicano, en su aspiración por tutelar e impulsar los intereses estratégicos nacionales, deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del Estado. En este sentido, es fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan, a fin de reducir sus efectos negativos, revertirlos gradualmente y establecer los mecanismos de corto y largo plazos que generen inercias favorables que se arraiguen, permanezcan y se consoliden en la sociedad.¹⁴⁴

Hasta ahora queda claro que el concepto de seguridad nacional en México, se fue adaptando cada vez más a la idea original surgida en Estados Unidos, aunque las adecuaciones e interpretaciones del término fueron determinadas por la realidad social, tal y como lo refleja particularmente la insistencia por determinar que uno de sus objetivos es preservar y defender la soberanía e independencia nacionales.

Hay que tomar en cuenta el este proceso de acercamiento a las percepciones estadounidenses comenzó escasos años antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y, pese a la incorporación de elementos de la seguridad humana, lo cierto es que el enfoque tradicional predomina hasta ahora.

¹⁴³ *Ibid.*, p.31.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p.31.

Capítulo 4. El escenario de la seguridad en América del Norte y el tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional

4.1 Las excepciones del NAFTA en materia de seguridad

Desde su entrada en vigor en 1994, el NAFTA ha cumplido en gran parte sus objetivos: 1) fomentó el comercio de bienes y servicios entre los tres países, 2) aumentó los niveles de inversión, 3) creó empleos aunque no todos sean bien remunerados, 4) y protegió los derechos de propiedad intelectual. No obstante, hubo varios temas que quedaron fuera, como la seguridad, la migración, la cuestión laboral y la regularización del mercado de las remesas.

En lo que se refiere a la integración por medio de la seguridad, pocas veces se menciona que el NAFTA ha sido específicamente restrictivo en materia de seguridad. Los artículos que se refieren a la seguridad (607,1018 y 2102) no obligan a los signatarios a ningún tipo de cooperación en este ámbito, aunado a que México no es contemplado en los casos extraordinarios mencionados en dichos artículos.

Artículo 607: Medidas de seguridad nacional¹⁴⁵

1. Salvo lo dispuesto en el Anexo 607, ninguna de las Partes podrá adoptar ni mantener una medida que restrinja las importaciones o las exportaciones de un bien energético o petroquímico básico desde, o hacia otra de las Partes, conforme con el Artículo XXI del GATT o con el Artículo 2102, "Seguridad nacional", excepto en lo que se requiera para:

a) abastecer una instalación militar o permitir el cumplimiento de un contrato de importancia crítica en materia de defensa de una de las Partes; b) responder a una situación de conflicto armado que involucra a la Parte que toma la medida; c) aplicar políticas nacionales o acuerdos internacionales relacionados con la no proliferación de armas

¹⁴⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratado de libre comercio de América del Norte*, México, 1993, [En línea] Dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/1.TLCAN.pdf> [consulta: 2 de mayo de 2012].

nucleares u otros explosivos nucleares; o d) responder a amenazas directas de interrupción del suministro de materiales nucleares para propósitos de defensa.

Artículo 1018: Excepciones¹⁴⁶

1. Ninguna disposición del presente capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte adoptar ninguna medida o abstenerse de revelar información que considere necesaria para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad en relación con la compra de armas, municiones o material de guerra, o cualquier otra contratación indispensable para la seguridad nacional o para fines de defensa nacional.

2. Siempre y cuando estas medidas no se apliquen de modo que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre las Partes en donde existan las mismas condiciones o que impliquen una restricción encubierta del comercio entre las Partes, ninguna disposición del presente capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte establecer o mantener las medidas:

a) necesarias para proteger la moral, el orden o seguridad públicos; b) necesarias para proteger la salud y la vida humana, animal o vegetal; c) necesarias para proteger la propiedad intelectual; o d) relacionadas con los bienes o servicios de minusválidos, de instituciones de beneficencia o del trabajo penitenciario.

Artículo 2102: Seguridad nacional¹⁴⁷

1. De acuerdo con los Artículos 607, "Energía y petroquímica básica - Medidas de seguridad nacional", y 1018, "Compras del sector público - Excepciones", ninguna disposición de este Tratado se interpretará en el sentido de:

a) obligar a ninguna de las Partes a proporcionar ni a dar acceso a información cuya divulgación considere contraria a sus intereses esenciales en materia de seguridad;

¹⁴⁶ *Ibid.*, Sección D.

¹⁴⁷ *Ibid.*, Capítulo XXI.

b) impedir a ninguna de las Partes que adopte cualesquiera medidas que considere necesarias para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad:

i) relativas al comercio de armamento, municiones y pertrechos de guerra y al comercio y las operaciones sobre bienes, materiales, servicios y tecnología que se lleven a cabo con la finalidad directa o indirecta de proporcionar suministros a una institución militar o a otro establecimiento de defensa;

ii) adoptadas en tiempo de guerra o de otras emergencias en las relaciones internacionales; o

iii) referentes a la aplicación de políticas nacionales o de acuerdos internacionales en materia de proliferación de armas nucleares o de otros dispositivos explosivos nucleares; o

c) que impidan a cualquier Parte adoptar medidas de conformidad con sus obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Estas excepciones hicieron evidente dos afirmaciones. La primera de ellas, que el NAFTA no afecta los principios de no intervención, autodeterminación de los pueblos, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo, solución pacífica de controversias y la lucha por la paz y la seguridad a nivel internacional, que son el eje rector de la política exterior de México. La segunda es que tanto a Canadá como a Estados Unidos no les interesó profundizar en materia de seguridad porque percibieron en México un bajo desarrollo institucional en este ámbito.

El discurso de la soberanía nacional mexicana favoreció a Estados Unidos y a Canadá para evitar que Salinas de Gortari deseara abordar el tema o que Zedillo lo promoviera. Más adelante el gobierno de Vicente Fox, asesorado principalmente por Jorge Castañeda, entonces secretario de Relaciones Exteriores, pretendió proponer sobre la mesa de debate de la conformación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) la cooperación en materia de seguridad nacional y a la apertura de los mercados laborales como los detonadores de una integración más amplia en América del Norte. Sin embargo dicho proyecto se derrumbó con los atentados terroristas del 11-S.

4.2 América del Norte en el tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional

Los atentados terroristas contra el World Trade Center y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001 (11-S) propiciaron un nuevo ajuste de las estrategias de seguridad nacional a nivel mundial. El reto intelectual y la tarea de sustituir una amenaza igual de rentable de lo que fue la Unión Soviética quedó solucionado por acontecimientos que, en el marco de la era de la información, dieron la vuelta al mundo. Bastó una hora con 30 minutos para volvernos testigos de cómo la potencia más poderosa fue golpeada dentro de su territorio.

El impacto de los vuelos 175 y 11 pertenecientes a las compañías *American Airlines* y *United Airlines* en las también llamadas Torres Gemelas; otro más (vuelo 77) de *United Airlines* en las oficinas del Pentágono y el frustrado vuelo 93 de *American Airlines* que terminó en un campo vacío de Shankville, Pensilvania, generaron terror e incertidumbre en millones de ciudadanos. Ante el ataque muchos se preguntaron si Estados Unidos tenía el poder militar suficiente para defenderse, y si así era ¿por qué no lo desplegaba en ese momento? Pero lo cierto es que no existía un plan de defensa para la nueva modalidad de ataque diseñado por Al Qaeda.

El objetivo de esta segunda parte del capítulo es identificar el *tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional* a partir de los atentados del 11-S y determinar las modificaciones institucionales que se dieron en la región de América del Norte, en donde para Estados Unidos existe un aliado, Canadá, y un socio estratégico, México. Dichas transformaciones se mantienen hasta hoy como la prioridad del sistema de defensa de los tres países.

4.3 Ausencia de una estrategia antiterrorismo

El *Informe final de los atentados terroristas contra Estados Unidos* muestra que los estadounidenses ya tenían un protocolo para unidades secuestradas, cuya operación debía ser dirigida por la Administración Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés) y el NORAD.

Las instrucciones de la FAA para los controladores sobre el procedimiento que debían seguir en caso de secuestro suponían que el piloto del avión notificara la situación al controlador o se las arreglaría para teclear el código de transmisión *7500* -código universal para comunicar que se está produciendo un secuestro-. Los controladores informarían a sus supervisores, quienes a su vez lo notificarían a sus directores hasta llegar al final de la cadena de mando en los cuarteles generales de la FAA en Washington D.C., donde el director de la Oficina de la FAA para la Seguridad de la Aviación Civil recibiría la información y fungiría como coordinador antisequestros.¹⁴⁸

De confirmar que se trataba del secuestro de una aeronave, dicho coordinador tenía que ponerse en contacto con el Centro de Mando Militar Nacional del Pentágono (NMCC, por sus siglas en inglés) y solicitar un aparato militar para escoltar el vuelo, informar de incidentes y colaborar en las operaciones de búsqueda así como de rescate en caso de emergencia. El NMCC tenía la responsabilidad de solicitar la aprobación de la oficina del secretario de Defensa para garantizar su apoyo militar, la cual, si era positiva, tenía que transmitir las órdenes de nueva cuenta por la cadena de mando del NORAD.¹⁴⁹

El protocolo establece que la finalidad inmediata era que el aparato secuestrado pudiera emitir el código *7500* para ayudar al NORAD a localizarlo y seguir su curso. Así la FAA y el NORAD se mantendrían en comunicación simultánea para supervisar el vuelo del aparato. Sin embargo, todo el poder estadounidense se vio estancado por no prever el siguiente escenario:

- 1) Que el avión secuestrado sería difícilmente identificable y trataría de desaparecer;
- 2) Que sería insuficiente el tiempo para hacer frente al incidente mediante las cadenas de mando apropiadas de la FAA y el NORAD;
- 3) Y que el secuestro no seguiría un procedimiento tradicional, sino que se trataba de un secuestro suicida diseñado para convertir el vuelo comercial en un misil guiado.¹⁵⁰

¹⁴⁸ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, "We have some planes" en *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Washington D.C., 2004, p.33.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.34.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p.35.

Con impotencia en toda la estructura del sistema de seguridad de Estados Unidos lo único que se puso en marcha, por órdenes del NEADS, fue el despliegue de dos aviones Caza F-16 con el objetivo de encontrar y perseguir cualquier objeto en el espacio aéreo.

a) El terrorismo en la región de América del Norte

Ni para Estados Unidos ni para la comunidad internacional el terrorismo representaba una nueva amenaza a la seguridad porque su práctica se remonta a la época antigua con los asirios en el siglo VII a.C., aunque no se le conociera propiamente con ese nombre.¹⁵¹ Ya durante los años sesenta Estados Unidos vivió los primeros atentados en su territorio con los grupos radicales de izquierda *Weather Underground* y el *New World Liberation Front*, quienes colocaron bombas en el Capitolio, el Pentágono y en el Departamento de Estado.

El World Trade Center también había sido victimado el 26 de febrero de 1993 por Al Qaeda dejando un saldo de seis muertos tras la detonación de un camión cargado con 680 kilogramos de explosivos en el estacionamiento de la Torre Norte con el objetivo de derrumbarla sobre la Torre Sur.

Otro de los atentados terroristas en Estados Unidos previo al 11-S, fue el de Oklahoma City, perpetrado por el estadounidense Timothy McVeigh el 19 de abril de 1995. Este ataque tuvo como blanco el Edificio Federal Alfred P. Murrah. El resultado fue de 168 muertos y más de 500 heridos.

Por lo que respecta a términos regionales, Canadá también había sido víctima de ataques terroristas durante los años sesenta y setenta.¹⁵² En 1963 el Frente de Liberación Quebequense (FLQ) colocó bombas en el Centro de Reclutamiento del Ejército Canadiense

¹⁵¹ En Grecia Antigua e India Antigua el terrorismo era aceptado como una estrategia legítima de combate, también fue utilizado por los babilonios, hebreos y la naciente Roma. Los métodos fueron cambiando y existen distintas fases del fenómeno que se contextualizan por periodos históricos con relación al desarrollo de las tecnologías de cada época. Hay terrorismo de las antiguas civilizaciones, de la época medieval, de la época moderna y de la contemporánea. Véase Randall D. Law, *Terrorism, a History*, Nueva Jersey, Polity Press, 2009, [en línea] Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=vKyzhXA71jEC&printsec=frontcover&dq=terrorism&source=bl&ots=RLTJqLAK&sig=ZRc93CFeJkIAGVCEucmAl6gec&hl=es&sa=X&ei=Uw1aUL2xCOTK2AXNh4CwBg&redir_esc=y#v=onepage&q=terrorism&f=false, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

¹⁵² Ángela Gendron, "La amenaza terrorista de Canadá", en Athanasios Hristoulas (coord.) *La seguridad de América del Norte reconsiderada*, México, Porrúa-ITAM, 2011, p.34.

en Montreal y una más en la Sede de Defensa Nacional en Ottawa. A finales de los sesenta colocó otra bomba junto a un buzón de la tienda *Canadian Tire*.

Pero el grupo que dejó el saldo más mortífero en cuanto a atentados terroristas en contra de Canadá fue el de Babbar Khalsa, una armada de resistencia con base en la India que el 23 de junio de 1985 hizo estallar explosivos al interior del vuelo comercial 182 de *Air India* que despegó del aeropuerto internacional de Montreal con destino a Londres y que enlazaría con Nueva Deli. En el atentado, ocurrido cuando la aeronave sobrevolaba el océano Atlántico; murieron 280 canadienses, 27 británicos y 22 indios.

El último caso que preocupó a los canadienses ocurrió en agosto de 2010, cuando la policía incautó en una casa de Ottawa más de 50 tarjetas de circuitos electrónicos que pretendían ser utilizados por el autoproclamado “Proyecto Samosa”, también conocido como “Ottawa 3”, conformado por Misbahuddin Ahmed, Hiva Alizadeh y Khurram Sher para desarrollar detonadores remotos, cuyos objetivos eran la sede del parlamento así como el metro de Montreal¹⁵³. Sher era originario de Canadá mientras que Ahmed y Alizadeh habían adquirido la ciudadanía en el 2000.

Si bien Canadá ha sido objeto de atentados terroristas, lo que preocupa más al gobierno canadiense es el hecho de que un mayor número de ciudadanos naturalizados e incluso originarios de su país sean relacionados con atentados en otros lugares. De acuerdo con Michael Zekulin, entre 2001 y 2011 tuvieron origen en Canadá seis incidentes terroristas de alto perfil, y todos incluyeron a ciudadanos originarios o naturalizados que comulgaban con el movimiento Salafista.¹⁵⁴

Casos como el de Sher reflejan un fenómeno que comenzó en los noventas con Ahmed Ressay, un yihadista argelino y antiguo miembro de la GIA que residió en Montreal convencido de la necesidad de poner en jaque a la *american way of life*. Las autoridades aduanales de Estados Unidos lo detuvieron con explosivos en diciembre de 1999 cuando se dirigía al aeropuerto de Los Ángeles, momentos después de haber cruzado la frontera canadiense.

¹⁵³ Agencias, “Alleged terrorism plot targeted Canada”, *CBCNews*, 27 de agosto de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/story/2010/08/26>, [consulta: 20 de enero de 2013].

¹⁵⁴ Michael Zekulin, “Terrorism in Canada”, *Journal of Military and Strategic Studies*, núm. 3, vol. 13, Ottawa, North America Press, p.19.

Hasta ahora México no ha sido escenario de ataques terroristas. El único referente que se pudiera encontrar relacionado con situaciones similares a los atentados en Estados Unidos y Canadá, ocurrió el 8 de noviembre de 1972 con el secuestro del vuelo 705 de *Mexicana de Aviación*, cuando un grupo de la Liga de Comunistas Armados, encabezado por Germán Segovia, secuestró la aeronave comercial que volaba de Monterrey a la Ciudad de México e indicó que si no se cumplía con sus peticiones detonarían explosivos que llevaban consigo. El atentado no cobró la vida de ninguno de los pasajeros, quienes fueron liberados esa misma tarde en el aeropuerto José Martí de La Habana, donde los guerrilleros solicitaron asilo al gobierno de Cuba.

El 11-S ha sido el ataque más mortal de Al Qaeda, un grupo yihadista que durante la guerra de Afganistán se mantuvo gracias a la cooperación de Estados Unidos, cuyo interés era derrotar a la todavía existente URSS. Su líder, Osama Bin Laden, fomentó con la fortuna de su familia el establecimiento de campos de entrenamiento especializados en tácticas de guerrilla, uso de explosivos, así como formación paramilitar con la finalidad de reivindicar la visión fundamentalista del Islam.

Al Qaeda destacó como una de las tantas organizaciones terroristas activas desde la década de los noventa; hasta el año 2000 había perpetrado cinco atentados, uno de ellos dentro del territorio estadounidense en 1993 (cuadro 2). En todos los casos fueron utilizadas bombas y la difusión de los sucesos no fue generalizada en los medios de comunicación tal cual se hizo el 11 de septiembre de 2001. Para Estados Unidos, el único atentado terrorista en el que se había visto involucrado un avión fue el ataque fallido contra el vuelo 63 de *American Airlines* perpetrado por el británico Richard Colvin Reid en 1973.

Este orden de sucesos explica por qué a pesar del protocolo y los entrenamientos preexistentes en Estados Unidos, así como su irreprochable labor en el intento por conseguir información sobre los agresores al tiempo mismo de los ataques, al reaccionar con una alerta a escala nacional, detener el tráfico local y decidir el inmediato aterrizaje de los 224 vuelos que se encontraban en el espacio aéreo, el aparato de defensa no pudo hacer nada para contener los atentados terroristas de 2001, dado que aun teniendo conocimiento de ataques previos, el gobierno estadounidense todavía no había formulado una estrategia antiterrorista.

CUADRO 2

Principales atentados terroristas de Al Qaeda

Fecha	Lugar	Características
26/ feb/ 93	Estados Unidos	Atentado con explosivos contra el World Trade Center de Nueva York que produjo seis muertos y cerca de mil heridos. La explosión afectó seis pisos del subsuelo de las Torres Gemelas, donde se encontraban 55 mil personas cuando se produjo el ataque.
13/nov/95	Arabia Saudí	Un coche bomba estalló en Riad, frente a un edificio de la Guardia Nacional saudí en el que trabajaban consejeros militares estadounidenses. Cinco soldados de Estados Unidos y dos indios murieron. Más de 60 personas resultaron heridas.
26/jun/96	Siria	Un camión cargado con casi dos toneladas de explosivos destruyó la entrada de la base de Jobar, cerca de la ciudad de Dharan. El balance fue de 19 muertos, todos estadounidenses, y 386 heridos.
07/ago/98	Kenia y Tanzania	Dos coches-bomba estallaron cerca de las embajadas estadounidenses en Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania), dejando 224 muertos, 12 de ellos estadounidenses, y miles de heridos.
12/oct/98	Yemen	Murieron 17 estadounidenses en el puerto de Adén, en Yemen, tras un atentado contra el barco destructor estadounidense <i>USS Cole</i> .
11/sept/01	Estados Unidos	Cuatro aviones comerciales que transportaban en total a 266 personas fueron desviados y utilizados como misiles guiados. Dos dirigidos a las Torres Gemelas del World Trade Center en Nueva York, uno al Pentágono, en Washington D.C. y el cuarto avión terminó en un campo vacío de Shankville, Pensilvania. Los ataques produjeron más de tres mil muertos y cientos de heridos.
11/abr/02	Túnez	Tras un atentado suicida en contra de una sinagoga en la isla de Yerba. Murieron 21 personas, 14 de ellos de origen alemán.
12/oct/02	Indonesia	Un coche-bomba provocó la muerte de 202 personas, varios de ellos turistas extranjeros, frente a una discoteca de Bali. El atentado fue atribuido a <i>Jemaah Islamiyah</i> , una red clandestina que lucha por la creación de un Estado Islámico en el sureste de Asia y que se inspira en Al Qaeda.
12/may/03	Arabia Saudí	Murieron 35 personas, entre ellos 9 estadounidenses, luego de un triple atentado suicida contra una zona residencial de Riad, Arabia Saudí.
16/may/03	Marruecos	Se produjeron 45 muertos, 12 de ellos <i>kamikazes</i> , en cinco atentados casi simultáneos contra restaurantes y hoteles frecuentados por extranjeros y judíos en Casablanca.
14 y 20 /nov/03	Turquía	Fallecieron 63 personas en total a causa de cuatro atentados suicidas con coches-bomba en dos sinagogas, el consulado británico y el banco HSBC en Estambul.
2 de marzo de 2004	Irak	Cerca de 180 personas perdieron la vida tras una serie de atentados contra complejos religiosos chiitas en Bagdad y Kerbala.
11/mar/04	España	Una serie de atentados contra el sistema de transporte de Madrid dejó 191 muertos y más de dos mil heridos. Los ataques ocurrieron en tres estaciones de tren.
07/jul/05	Gran Bretaña	Cuatro explosiones paralizaron el sistema de transporte público de Londres. Los atentados cobraron la vida de 56 personas, entre ellas cuatro terroristas de Al Qaeda, y dejaron más de 700 heridos.
24/abr/06	Egipto	Un saldo de 20 muertos y 90 heridos dejó el triple atentado suicida en el balneario de Dahab, cerca del Mar Rojo.

14/ago/07	Irak	Fallecieron más de 400 personas en cuatro atentados producidos por cuatro camiones cargados de explosivos. Todos los muertos pertenecían a una secta religiosa kurda en la provincia de Nínive, al norte de Irak.
11/dic/07	Argelia	Atentados suicidas en el sur de Argel dejaron un saldo de 41 muertos, entre ellos 17 miembros de la ONU.
17/sept/08	Yemen	Se produjeron atentados con coches-bomba contra la embajada de Estados Unidos en Saná, los cuales dejaron 16 muertos, incluidos seis de los atacantes.
20/sept/08	Pakistán	Murieron 60 personas frente al hotel <i>Marriot</i> de Islamabad, luego de que se detonaran explosivos de un camión.
25/dic/09 (fallido)	Países Bajos / Estados Unidos	En un vuelo entre Ámsterdam y Detroit, un nigeriano trató de hacer estallar el avión con un explosivo escondido. Sin embargo, los demás pasajeros le detuvieron.
24/nov/10	Yemen	Un atentado suicida contra una procesión religiosa en el feudo de la rebelión chiita, al norte de Yemen, provocó la muerte de 23 personas. El atentado fue adjudicado al jefe tribal de Al Qaeda.
18-20 /ene/11	Irak	Una serie de ataques suicidas cobraron la vida de 134 personas y dejaron más de 150 heridos en las ciudades de Tikrit, Baquba, Ghalbiyah y Karbala.
13/may/11	Pakistán	Murieron 80 personas y cerca de un centenar quedaron heridos tras un doble atentado con coches-bomba en el distrito de Charsadda.
24/jul/12	Irak	Al menos 136 personas murieron y unas 300 resultaron heridas por una serie de atentados con bombas en diversas regiones del país.
11/sept/12	Libia	El embajador de Estados Unidos en Libia, Chris Stevens, murió junto a otros tres empleados del consulado estadounidense en dicho país tras un atentado en contra de las oficinas en Bengasi. Aunque en la declaración que ofreció la hasta entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, el 23 de enero de 2013, se indicó si bien no existen pruebas contundentes de que los ataques hayan sido realizados por la red terrorista de Al Qaeda, se puede asegurar que el atentado fue perpetrado por islamistas.
17/ene/13	Argelia	En el marco de la intervención francesa para expulsar a los rebeldes del norte de Malí, un grupo afín a Al Qaeda secuestró a 41 personas de origen occidental y 150 argelinos en represalia a los ataques de las tropas francesas en Bamako, Malí. En el intento por rescatar a los rehenes, murieron 30 rehenes y 11 rebeldes islamistas.

Fuente: Ma. Cristina Rosas, "Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre: diez años después", México, UNAM-Centro de Análisis e Investigación sobre Paz y Seguridad y Desarrollo Olof Palme A.C., pp.54-58. Actualizado con información de The New York Times.

4.4 Las reacciones en la región de América del Norte

Como sus vecinos de la región, Canadá y México representan un espacio estratégico para la seguridad nacional de Estados Unidos; eso lo sabían los equipos del primer ministro Jean Chrétien (1993-2000) y del presidente Vicente Fox (2000-2006). Era necesario que se realizaran acciones inmediatas ante la vulnerabilidad del pueblo estadounidense, e hipotéticamente debió darse una disputa por ver cuál de los dos vecinos otorgaba el abrazo

más cálido a una nación que humillada exigía con intransigencia el apoyo incondicional de sus vecinos y de la comunidad internacional.

Luego de que Estados Unidos decidiera cerrar las fronteras y cancelar alrededor de 500 vuelos, 224 de los cuales estaban por llegar a su espacio aéreo, por el temor de que se llevaran a cabo más ataques el gobierno de Canadá activó la operación *Yellow Ribbon*, con la que recibió alrededor de 33 mil pasajeros de los vuelos comerciales que fueron acogidos en los aeropuertos internacionales de Vancouver, Halifax, Calgary, St. John's y Gander. Muchos exageran la situación y mencionan que el gesto del gobierno canadiense fue mucho más allá y que el primer ministro de Canadá casi se rompió la pierna en su prisa por ir a la Casa Blanca a ofrecer su incondicional apoyo a George W. Bush¹⁵⁵.

México no desplegó una operación de auxilio ante los ataques terroristas. Los aeropuertos del país no realizaron operación alguna ni recibieron solicitud de Estados Unidos para permitir el alojamiento de vuelos en tránsito cuyo destino fuera el territorio estadounidense¹⁵⁶. La reacción de México se limitó a una llamada del presidente Vicente Fox para comunicar a Bush la solidaridad del pueblo mexicano.

Cuatro días antes de los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono, el mandatario mexicano había anunciado en la OEA la intención de abandonar el TIAR: "Desde la perspectiva de México, el Tratado de Río no sólo representa un grave caso de obsolescencia e inutilidad, sino que ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a alcances y necesidades del continente"¹⁵⁷, dijo Fox en esa ocasión. Un año más tarde, el 6 de septiembre de 2002, el gobierno mexicano formalizó su salida del TIAR argumentado que a partir de entonces privilegiaría un "enfoque multidimensional y civil moderno"¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Jeffrey Davidow, *The Bear and the Porcupine*, Nueva York, Markus Wiener Publishers, 2004, p.8.

Este comentario lo recibí por primera vez durante una clase de Mathieu Arès en el curso POL3861 *L'Intégration Nord-Américaine* de la Universidad de Montreal, tesis que probablemente fue retomada del libro de Davidow. Sin embargo las versiones de académicos como Andrew F. Cooper y Kim Richard Nossal aseguran que Chrétien se mostró ambivalente al evitar declaraciones concretas en la prensa y que se presentó en la Casa Blanca dos semanas después de los atentados.

¹⁵⁶ Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Unidad de Enlace para la Transparencia, *Respuesta a la solicitud del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con número de folio 0908500018212 realizada por Ricardo Flores Guzmán*, México, 18 septiembre de 2012.

¹⁵⁷ Juan Pablo Soriano, *op. cit.*, p.3.

¹⁵⁸ Agencias, "Renuncia México al TIAR por considerarlo obsoleto", periódico *La Jornada*, sábado 7 de septiembre de 2002, [en línea] Dirección URL:

En el libro titulado *The bear and the porcupine*, Jeffrey Davidow reprocha la actitud del entonces canciller mexicano Jorge Castañeda, quien declaró que Estados Unidos no recibiría ayuda de parte de México porque no la había solicitado, y que aun cuando lo hiciera no se le daría¹⁵⁹. Sin embargo, olvida que Castañeda también declaró en diversas ocasiones que no se regatearía el apoyo a la administración de George W. Bush. Davidow no fue el único en lamentar la lenta reacción del gobierno mexicano, el diario británico, *The Economist*, se sumó a las críticas al recordar que cuando México atravesó problemas como la crisis económica de 1994-95, Estados Unidos acudió en su ayuda pero que cuando G.W. Bush pidió reciprocidad. El presidente Fox no tomó la decisión de viajar a Estados Unidos hasta el 4 de octubre, y para entonces G.W. Bush ya había decidido una estrategia unilateral de combate a este tipo de amenazas.

El mandatario estadounidense pidió paciencia a sus connacionales y prometió que su gobierno no haría distinción entre los terroristas que cometieron los atentados y aquellos que los protegían¹⁶⁰. Los enemigos de la libertad debían ser llevados ante la justicia, por ello el 7 de octubre de 2001 Estados Unidos lanzó la operación *Libertad Duradera* en Afganistán, amparándose en el artículo 51 de la Carta de la Organización de Naciones Unidas que se refiere al derecho a la legítima defensa de las naciones.

Dos años después, la comunidad de América del Norte volvería a vivir una etapa de tensión cuando George W. Bush anunció una intervención necesaria en Irak para capturar a Saddam Hussein, quien supuestamente tenía en su poder armas de destrucción masiva. De nueva cuenta se recicló el discurso determinista de “están con nosotros o en nuestra contra”, mismo que anunció la noche del 11 de septiembre de 2001 desde el Congreso de Estados Unidos.

<http://www.jornada.unam.mx/2002/09/07/022n2pol.php?printver=1%7C1> [consultado el 22 de octubre de 2011].

¹⁵⁹ Jeffrey Davidow, *op.cit.*, p.10.

¹⁶⁰ Los resultados del Programa de Estudios de Opinión Pública de la Universidad de Maryland realizados en octubre de 2001 certificaron que el 72% de los ciudadanos de Estados Unidos estaba de acuerdo en el uso de las Fuerzas Armadas hasta por cinco años para combatir al terrorismo. Véase Ana Ma. Salazar, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2004, p.23.

4.5 El impacto del terrorismo en la seguridad hemisférica y en la seguridad humana

Cuando se perpetraron los ataques terroristas, el secretario de Estado Colin Powell no se encontraba en Estados Unidos sino en la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la OEA, realizada en Lima, Perú lugar en donde fue aprobada la Carta Democrática Interamericana. Sin regateos, los asistentes al encuentro se pronunciaron en contra de la violencia del terrorismo y ofrecieron su apoyo incondicional a Estados Unidos. Diez días después se firmaría en Washington D.C. el documento “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”, con el cual se fortaleció la estructura de cambios institucionales que se adecuaron a las nuevas amenazas como el terrorismo y el crimen organizado, una vez que en 1999 la OEA creó el Comité Interamericano contra el Terrorismo compuesto de las autoridades nacionales de los Estados Miembros.

La tragedia del 11-S alteró a la agenda de seguridad internacional. Los países comenzaron a realizar modificaciones en sus legislaciones para incorporar la amenaza terrorista a sus prioridades de seguridad nacional; también se trabajó en conferencias regionales y hemisféricas, como las de la OEA, para promover el discurso de una nueva visión de la seguridad, pero en la práctica los enfoques de la seguridad humana y la seguridad hemisférica, que se desarrollaban con éxito al interior de las Naciones Unidas, fueron también víctimas de los atentados terroristas.

“¿Pudo la noción de la seguridad humana, con su cuerpo doctrinario existente en la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía (2002), la ‘responsabilidad de proteger’¹⁶¹, ser la sucesora de la vieja doctrina de seguridad nacional inspirada en el realismo?”, se preguntó el académico canadiense Thomas Legler en un texto en donde expresa su deseo de que la seguridad humana se transforme hacia el pensamiento realista y

¹⁶¹ Como hice mención en el capítulo 1, el término “responsabilidad de proteger” es empleado para indicar que aquellos Estados soberanos que no quieren o no pueden brindar protección a sus ciudadanos ante catástrofes que pueden evitarse (asesinatos masivos, violaciones sistemáticas a los derechos humanos y el hambre), deben ser auxiliados por la comunidad internacional dejando en segundo término el principio de no intervención. Sin embargo, ante las amenazas transnacionales, el modelo teórico la seguridad humana se vio vulnerado por la unilateralidad de Estados Unidos y la indiferencia de la comunidad internacional para rescatarlo en un momento clave.

de que la seguridad nacional adopte el modelo de la seguridad humana.¹⁶² Desde luego, nunca sabremos la respuesta a la pregunta.

El nuevo escenario mundial está acompañado por la ambivalencia de la ONU para fomentar la seguridad humana como una alternativa a las nuevas amenazas. Mientras el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) continúa con la difusión del concepto en países cuyo grado de influencia en la arena internacional no es determinante, el Consejo de Seguridad, donde se encuentran las potencias mundiales, se rehusó a discutir sobre si la seguridad humana era una condición necesaria.

Además, en el ámbito regional, el concepto de seguridad humana no fue defendido por su principal promotor, Canadá, tras los atentados terroristas, pero tampoco fue recogido por México y en Estados Unidos ni siquiera se abordó el término.

En términos más concretos, América del Norte asumió que la noción de seguridad humana fue creada para el auxilio de países cuyo nivel de desarrollo democrático y económico es endeble, por lo que no aplicó para ninguno de los signatarios del NAFTA. Además, dicho modelo no correspondía con la doctrina de *pre-emptive action* del gobierno de G.W. Bush.

De acuerdo con un ensayo publicado en 2004 por Rodger A. Payne de la universidad de Louisville, en el marco del foro *Human Security and American Foreign Policy* de la universidad de Misouri, indica que al realizar una búsqueda en Google sobre el concepto “seguridad nacional” aparecieron 20 mil resultados relacionados con el sitio web de la Casa Blanca, mientras que al realizar la misma búsqueda con el concepto de “seguridad humana” no apareció ningún resultado¹⁶³.

En México la exigencia por adoptar el modelo de seguridad humana ha ido en aumento únicamente en el ámbito académico y en algunos sectores de la sociedad civil. La manifestación ciudadana convocada por el poeta Javier Sicilia en 2011, después de la muerte de su hijo, víctima de la lucha contra el crimen organizado, ha tenido como

¹⁶² Thomas Legler, “¿Víctima del terrorismo? La seguridad humana después del 11 de septiembre” en Ma. Cristina Rosas (coord.), *Cooperación en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM, 2003, p. 284.

¹⁶³ Rodger A. Payne, *Human Security and American Foreign Policy*, Columbia, 2004, p. 9, [en línea] Dirección URL: http://www.academia.edu/554001/Human_Security_and_American_Foreign_Policy [consulta: 13 de octubre de 2012].

demanda que el gobierno federal asuma un enfoque de seguridad humana para enfrentar este fenómeno.

Al anunciar su retiro del TIAR y ofrecerse en 2003 como sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, el gobierno mexicano abrió la posibilidad de discutir la vertiente hemisférica de la seguridad a partir del enfoque multidimensional. Dicho encuentro dio seguimiento al Comité de Seguridad Hemisférica (creado en 1995) con la finalidad de analizar las “amenazas no convencionales” tales como el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico. Habiendo ya establecido convenciones interamericanas en materia de terrorismo, abuso de drogas, control de fabricación ilícita de armas de fuego así como para transparentar la adquisición de armas convencionales, la OEA firmó en la Ciudad de México el 28 de octubre de 2003 la Declaración Sobre la Seguridad en las Américas. En la declaración el punto dos indica:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.¹⁶⁴

El enfoque multidimensional que se le dio a la seguridad se ha continuado en reuniones posteriores, la última de ellas en Washington realizada el 15 de mayo de 2012; lugar donde se abordaron los temas anteriormente mencionados así como prevención de la violencia, desafíos asociados a las migraciones forzadas, desastres y sustentabilidad del medio ambiente, seguridad fronteriza, desarrollo tecnológico, entre otros¹⁶⁵.

A pesar de que Estados Unidos acoja este tipo de reuniones de forma diplomática, el interés que tiene por la seguridad hemisférica va en función de conocer quién dice qué, cómo y cuándo respecto a las estrategias de seguridad que se han propuesto para enfrentar

¹⁶⁴ OEA, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México el 27 y 28 de octubre de 2003, p. 2.

¹⁶⁵ Comisión de seguridad hemisférica, *Seguimiento de la Conferencia Especial sobre Seguridad*, reunión de seguimiento en Washington D.C. celebrada el 15 de mayo de 2012, pp.1-4, [en línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/csh/spanish/ces.asp#18 abril 2012> [consulta: 13 de octubre de 2012].

“amenazas no convencionales”. Pero las estrategias de seguridad en México distan todavía de un enfoque multidimensional y hemisférico, tal y como Canadá lo hizo con la seguridad humana, el gobierno mexicano se quedó en el intento de promover una nueva concepción de la seguridad en los programas que lleva a cabo.

Las consecuencias del terrorismo en las políticas de seguridad afectaron el establecimiento de directrices vinculadas a los modelos de la seguridad humana y de la seguridad hemisférica. Se tradujeron en la fragmentación regional y en la diferenciación de las prioridades de seguridad de cada país. De esta manera, cada Estado de América del Norte tiene apreciaciones diferentes de dichas consecuencias para su seguridad nacional.

En primer lugar, la perspectiva de Canadá se ha caracterizado por la ausencia de conflictos bélicos importantes, ya sean internos o externos y cuya principal intención es usar la seguridad para mantener su nivel de desarrollo: es el principal promotor del concepto de seguridad humana, que pareció abandonarla después del 11-S. Actualmente su política de seguridad nacional está centrada en la resolución de los tres objetivos: I. proteger a los canadienses en su país y en el extranjero, II. asegurar que Canadá no es una base para las amenazas de sus aliados, y III. contribuir a la seguridad internacional.¹⁶⁶

Estados Unidos, por ser un ejecutor de crisis bélicas, ha decidido adoptar el concepto de seguridad nacional para elaborar cada año una estrategia ante lo que considera eminentes amenazas provenientes del exterior. Por ello invierte grandes cantidades a sus aparatos de defensa y como superpotencia a nivel global promueve alianzas de cooperación militar.

Finalmente México, que con los principios de autodeterminación y de no intervención define a la seguridad nacional como acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. proteger a la nación frente a las amenazas y riesgos, II. preservar la soberanía e independencia nacionales, III el orden constitucional, IV. la federación, V. la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos del derecho

¹⁶⁶ Privi Council Office, *Securing an Open Society*, Canada's National Security Policy, Ottawa, 2004, p.5.

internacional, y VI. la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.¹⁶⁷

4.6 Las respuestas institucionales al 11-S en América del Norte

A 12 años de los atentados del 11-S se puede identificar que en el *tercer reajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional* los países de América del Norte han formalizado programas de cooperación en la lucha antiterrorista y los presupuestos de defensa se han focalizado hacia amenazas comunes.

a) Transformaciones relativas a la seguridad en Estados Unidos

La tarde del 11 de septiembre de 2001 G.W. Bush citó a un “Consejo de Guerra” en el que participaron el vicepresidente Dick Cheney, el secretario de Estado, Colin Powell, el secretario de la Defensa, Donald Rumsfeld, el general Hugo Shelton, el vicepresidente de la Junta de Jefes de Gabinete, el General Myers, el director de Seguridad de la Patria, George Tenet, el procurador general, John Ashcroft, y el Director del FBI, Robert Mueller. Participaron también en la reunión de la Casa Blanca la asesora de seguridad nacional, Condoleezza Rice; el jefe de Gabinete, Andy Card, y sus subdirectores, Stephen Hadley y Joshua Bolten, reunión en la que el mandatario estadounidense anunció las transformaciones que emprendería para la *pre-emptive action* (acción anticipada preventiva): anunció que era tiempo de la autodefensa, y que ésta incluía no sólo a los terroristas, sino también a aquéllos que les hubieran prestado ayuda.¹⁶⁸

Estados Unidos reaccionó con estrategias políticas y cambios burocráticos basados en la nueva doctrina de *pre-emptive action* que iniciaron el 26 de octubre de 2001 con la publicación de la *Patriot Act*, siguieron en 2002 con la publicación de una nueva estrategia

¹⁶⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México, Diario Oficial de la Federación, 2005, p.1.

¹⁶⁸ Georgina Sánchez, “La política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI” en Raúl Benítez (coord.) *La seguridad y defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Lugo y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010, p.35.

de seguridad nacional, la creación del Comando Norte (USNORTHCOM) y finalmente en 2003, con el establecimiento del Departamento de Seguridad de la Patria (DHS, por sus siglas en inglés). Adicionalmente se firmaron iniciativas legislativas al interior así como convenios bilaterales con Canadá y México.

La *Patriot Act* fue el primer paso para unir y fortalecer las políticas de seguridad de Estados Unidos para erradicar el terrorismo. Esta nueva ley invocó a la Ley de Seguridad Nacional de 1947 y a la Ley de Vigilancia de Inteligencia Extranjera de 1978 para actualizar las funciones de los sistemas de inteligencia de Estados Unidos.

Entre otras cosas, el documento también contiene un marco regulatorio para atacar el financiamiento de operaciones criminales en Estados Unidos como el lavado de dinero; medidas para proteger los derechos y marcar las obligaciones de las personas migrantes que residen en Estados Unidos; incentivos para las familias de los oficiales involucrados en la prevención, investigación y esfuerzos realizados en la lucha contra el terrorismo así como el fortalecimiento legal de penas para actividades relacionadas con el terrorismo.

Posteriormente, a mediados de 2002, la administración de George W. Bush anunció la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de carácter antiterrorista, compuesta por 8 ejes:

1. Liderar aspiraciones por la dignidad humana.
2. Reforzar sus alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques en nuestra contra o contra nuestros amigos.
3. Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales.
4. Prevenir que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, a nuestros aliados y amigos con armas de destrucción masiva.
5. Iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través del libre mercado y el libre comercio.
6. Expandir el círculo del desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura para la democracia.
7. Desarrollar agendas de acción cooperativa con otros centros importantes de poder global.
8. Transformar las instituciones de Estados Unidos para que respondan a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.¹⁶⁹

¹⁶⁹ George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., 2002, pp. 1-2.

La percepción de las amenazas en la Estrategia de Seguridad Nacional, documento rector de las políticas de defensa en Estados Unidos, ya había considerado al terrorismo como una amenaza preocupante para la seguridad de los ciudadanos estadounidenses. El FBI y la CIA también habían advertido con anticipación al Ejecutivo de la posibilidad de un atentado terrorista en Estados Unidos. Por ello, lo que sorprendió en el 11-S es que no existiera una estrategia antiterrorista a pesar de que esta amenaza estuviera latente desde 1993, tal y como lo reveló el académico James Sperlig al comparar las estrategias de seguridad nacional, a partir de los documentos publicados entre 1993 y 2006.

CUADRO 3

Percepción de las amenazas en la Estrategia de Seguridad Nacional

	1993	1995	1999	2002	2006
Proliferación Nuclear		+	+	+	+
- Países ex URSS	+	+	+	+	
- Irán		+	+	+	+
- Irak		+	+	+	
- Corea del Norte			+	+	+
- Estados Bribones			+	+	+
- Terroristas				+	+
Proliferación de armas biológicas				+	+
Proliferación de armas químicas			+	+	+
Proliferación de tecnología de misiles		+	+	+	+
- Irán			+		
- Corea del Norte		+	+	+	
Terrorismo	+	+	+	+	+
- Islam Radical/Al-Qaeda			+	+	+
- Armas de destrucción masiva				+	+
Drogas	+	+	+		
Enfermedades (VIH/SIDA)			+	+	+
Fuentes de Energía		+	+	+	
Medio Ambiente		+	+		
Estados fallidos			+		
Infraestructura			+	+	+
Desequilibrio de poder	+			+	
Tiranía y represión					+

Fuentes: *The National Security Strategy of the United States 1993* (1993), *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1995), *A National Security Strategy for a New Century* (1999), *The National Security Strategy of the United States of America* (2002), *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2002) y *The National Security Strategy of the United States of America* (2006) Véase James Sperling, "La búsqueda estadounidense de una

Un año después de los ataques terroristas en Nueva York y Washington D.C. el entonces secretario de Estado, Colin Powell, reafirmó ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado la nueva doctrina de defensa de los Estados Unidos:

No hemos abandonado la contención, no hemos abandonado la disuasión, no hemos abandonado esos métodos largamente honrados al momento de utilizar nuestro poder nacional... pero debido a la nueva amenaza terrorista que no responde a teorías de contención (es necesaria) una doctrina de acción anticipada preventiva en nuestras estrategias.¹⁷⁰

Después de publicar la *Patriot Act* George W. Bush emprendió el proyecto para establecer el Departamento de Seguridad de la Patria en marzo de 2003, el cual coordina a 22 departamentos y agencias federales con la finalidad de contar con una estructura capaz de enfrentar al terrorismo y a otras nuevas amenazas así como dar respuesta de emergencia en casos de desastre mediante el control de las fronteras, la protección de infraestructura, los sistemas de transporte, y un sistema de inteligencia para detección de armas químicas y biológicas.¹⁷¹ En términos más sencillos la administración de George W. Bush creó en respuesta a los ataques del 11-S un súper ministerio.

Dentro de las principales agencias del DHS figuran las Oficinas de Inmigración y control de Aduanas, la Agencia Federal de Manejo de Emergencias, la Agencia de Seguridad en el Transporte y el Servicio de Guardacostas son algunas de las oficinas que están coordinadas por el Departamento de Seguridad de la Patria. La primera de ellas, encargada de patrullar la frontera, así como de dirigir inspecciones aduaneras, de migración y de agricultura en los puntos de entrada al país; la segunda es responsable de la detección y prevención de ataques terroristas mediante la identificación de personas, materiales y recursos monetarios que puedan ser instrumentos de un atentado de dicha categoría; la

¹⁷⁰ Secretario de Estado Colin Powell citado en Robert S. Litwak, “Estados rufianes y el cambio de régimen en la política exterior de los Estados Unidos” en Raúl Benítez; Joseph S. Tulchin; Rut Diamint (coords.), *El Rompecabezas: conformando la seguridad*, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2005, p.68.

¹⁷¹ Department of Homeland Security, “Our Mission”, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: <http://www.dhs.gov/our-mission> [consultado el 31 de agosto de 2012].

salvaguarda del transporte por tierra, aire y ferrocarril pertenece a la Agencia de Seguridad en el Transporte; y el Servicio de Guardacostas¹⁷² que provee de seguridad portuaria y marítima a la nación.

También quedaron bajo el mando del Departamento de Seguridad Interior el nuevo Centro de Lucha contra el Terrorismo y el nuevo Centro de Contraproliferación. Dos años después, Tom Ridge, el primer secretario de seguridad de la Patria de Estados Unidos, creó el Centro Nacional de Contraterrorismo, la Oficina de Detección Nuclear y la Oficina de Protección de Libertades Privadas y Civiles. El mismo año se presentó la Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo¹⁷³.

Así, este departamento se fortaleció de tal forma que actualmente coordina las actividades de más de 240 mil personas en servicio, todas bajo la dirección del secretario de seguridad de la Patria¹⁷⁴, quien tiene poder sobre el presupuesto, la adquisición, la misión y las tareas de la seguridad de Estados Unidos.

De igual forma se reformó al FBI de manera que ahora recolecta información de actividades relacionadas con el terrorismo además de las funciones que tenía regularmente y surgió un centro nacional para monitorear toda la carga de importación para determinar si la mercancía o los pasajeros pueden ser calificados como de “alto riesgo”. Además, se puso a funcionar la Orden Ejecutiva 132224, con la que el Departamento del Tesoro tiene la capacidad de solicitar se bloquee o congele capital destinado al financiamiento del terrorismo. En el marco de la misma orden, se creó un Grupo de Tarea sobre el Financiamiento al Terrorismo en Arabia Saudita, país que recibe grandes cantidades de dinero y tiene la capacidad institucional de cooperar en investigaciones de este tipo, como lo demuestra el hecho de que el gobierno saudí haya congelado en tres ocasiones (2004, 2011 y 2012) cuentas bancarias relacionadas con la agrupación terrorista Al Qaeda.

En octubre de 2002, la administración de G.W. Bush creó el complemento militar del DHS: el US Northern Command (USNORTHCOM, por sus siglas en inglés), cuya

¹⁷² Se tiene que señalar que el Servicio de Guardacostas es la única instancia militar que trabaja en el DHS, ya que la Marina y el Ejército forman parte del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Véase Chad C. Handal, “Border Security: Key Agencies and their Missions” en Vivienne M. Clancy (coord.), *United States Border Issues*, Nueva York, Nova Science Publishers, 2010, p. 1.

¹⁷³ Georgina Sánchez, *op. cit.*, p.69.

¹⁷⁴ Tom Ridge (2003-2005), James Loy (interino 2005), Michael Chertoff (2005-2009), Janet Napolitano (2009-2013).

misión es coordinar la defensa nacional mediante el apoyo civil y la cooperación en seguridad para defender y asegurar el territorio de Estados Unidos y los intereses de su población¹⁷⁵.

El USNORTHCOM opera en aire, tierra y mar y abarca el territorio continental de Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y las aguas circundantes hasta aproximadamente 500 millas náuticas. También incluye el Golfo de México, el estrecho de Florida, partes de la región del Caribe, incluyendo las Bahamas, Puerto Rico, Cuba y las Islas Vírgenes de Estados Unidos.

El comandante de USNORTHCOM es responsable de la defensa del interior, así como del NORAD y del U.S. Space Command. También coordina las operaciones de seguridad con Canadá, México y Bahamas; y pese a que sus fuerzas permanentes son reducidas¹⁷⁶, planifica, organiza y ejecuta la defensa nacional y las misiones de apoyo que fueron ejecutadas previamente por otras organizaciones del Departamento de Defensa, ya sea por órdenes del presidente de Estados Unidos o del secretario de Defensa. De igual forma, el comandante puede solicitar, para cualquier misión, el mando de los servicios del Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina y el Cuerpo de Marines, sus respectivas reservas y el enlace con el DHS y la Guardia Costera.¹⁷⁷

Para proteger el orden y la infraestructura crítica, el USNORTHCOM se coordina con la Guardia Nacional; para proteger las costas lo hace con la Marina y la Guardia Costera, para el monitoreo de las fronteras con Canadá y México mantiene comunicación con el DHS; y para proteger el espacio aéreo ocupa los cuatro servicios militares de Estados

¹⁷⁵ Las misiones de apoyo civil del USNORTHCOM incluye las operaciones nacionales de socorro que se producen durante los incendios, huracanes, inundaciones y terremotos. El apoyo también incluye las operaciones antinarcótics y la gestión de las consecuencias de un ataque terrorista utilizando un arma de destrucción masiva.

¹⁷⁶ Los empleados civiles y miembros uniformados, que suman tan solo mil miembros permanentes en servicio, representan todas las ramas de servicios y trabajan en la sede de USNORTHCOM, localizada en la base aérea Peterson, en Colorado Springs. El presupuesto anual del comando se calcula en alrededor de 70 millones de dólares. Véase Agencias, "U.S. Northern Command", *GlobalSecurity.org*, [en línea] Dirección URL: <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/northcom.htm> [consultado el 17 de noviembre de 2012].

¹⁷⁷ United States Northern Command, "About USNORTHCOM", *Peterson Air Force Base*, [en línea] Dirección URL: <http://www.northcom.mil/About/index.html>, [consultado el 22 de noviembre de 2012].

Unidos. Asimismo, posee un *staff* que se dedica a hacer trabajo de inteligencia, coordinado con el DHS y la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI, por sus siglas en inglés)¹⁷⁸.

La creación del USNORTHCOM fue posible en la medida en que NORAD sentaba un precedente que abrió la oportunidad para trabajar con un comando similar dirigido únicamente por Estados Unidos. Para gestionar las relaciones entre las dos estructuras e investigar formas específicas para el fortalecimiento de la defensa de la región de Norteamérica, Ottawa y Washington establecieron el Grupo de Planeación Binacional (BPG, por sus siglas en inglés) en 2002.

El comando aún tiene una lista de retos pendiente. En un reporte de 2009 sobre el USNORTHCOM, la Oficina de Auditoría de Gobierno (GAO, por sus siglas en inglés) recomendó que la misión de apoyo a la sociedad civil, en donde se incluyen operaciones de auxilio que ocurren durante catástrofes naturales como incendios, huracanes, inundaciones y terremotos, busque una coordinación más precisa con las autoridades locales para precisar su actuación y la de la Guardia Nacional, pues en ocasiones se han generado deficiencias entre la operación de uno y otro por el desconocimiento de los planes de emergencia estatales.¹⁷⁹

En el marco legislativo, se promovieron iniciativas en el ámbito de la salud pública por medio de la Secretaría de Salud y Servicios Humanos (HHS, por sus siglas en inglés) y la oficina de Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA, por sus siglas en inglés). Se publicó en 2001 la Ley Contra el Bioterrorismo, la cual autoriza al secretario de la HHS, por conducto de la FDA, a emitir regulaciones que protejan el suministro nacional de alimentos y de medicamentos contra el bioterrorismo y las enfermedades transmitidas por los alimentos.

George Bush también firmó en 2004 el proyecto legislativo *Bioshield* o “Escudo Biológico” que garantiza un mercado para que las compañías farmacéuticas desarrollen y produzcan grandes cantidades de antídotos contra el carbunco o ántrax, o enfermedades como el botulismo y el sarampión. En 2005 La Ley de Preparación para Emergencias y

¹⁷⁸ Abelardo Rodríguez Sumano, “El Comando Norte y sus dilemas”, en Raúl Benítez (coord.), *Seguridad de América del Norte... op.cit.*, p.214.

¹⁷⁹ U.S. Government Accountability Office, “U.S.Northern Command Has a Strong Exercise Program, but Involvement of Interagency Partners and States Can Be Improved”, *Report to Congressional Requesters*, Washington D.C., septiembre de 2009, [en línea] Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d09849.pdf>, [consultado el 18 de enero de 2013].

Preparación del Público autorizó a la HHS a emitir una declaración que brinda inmunidad (con excepción de actos de mala conducta deliberada) a individuos y organizaciones involucrados en el desarrollo, la fabricación, distribución, administración y el uso de contramedidas para pandemias, epidemias, enfermedades y otras amenazas a la salud causadas por agentes químicos, biológicos, radiológicos o nucleares que pudieran ser utilizados en un atentado terrorista¹⁸⁰; y finalmente la Ley para la Preparación ante una Pandemia y todos los Riesgos (PHAP, por sus siglas en inglés) en 2006.¹⁸¹

Para los asuntos fronterizos, el Departamento de Seguridad de la Patria asignó 162 millones de dólares a la Dirección de Programas para la Protección Nacional con el propósito de que se conformara un grupo técnico para el manejo del programa US-VISIT¹⁸², cuya misión es facilitar mediante la identificación biométrica, el ingreso legal de visitantes y restringir el acceso de visitantes no deseados así como mantener una base de datos de aquellos que ingresaron de manera legal a Estados Unidos pero que permanecen en el territorio violando el reglamento de migración.

El US-VISIT es un conjunto de medidas de seguridad que comienza en el extranjero, en los puestos de emisión de visas del Departamento de Estado, y tiene seguimiento en las llegadas y salidas en los Estados Unidos mediante el uso de los recursos de biometría como el lector dactilar digital y las fotografías digitales, que certifican la identidad de los visitantes para después emitir su visa previo al viaje a Estados Unidos.¹⁸³

A partir de la información recabada por los puestos de emisión de visa se verifica a cada paso para garantizar que la persona que está cruzando la frontera es la misma persona que recibió la visa, y para garantizar que no permanece en el país más allá de su período de

¹⁸⁰ Esta Ley se utilizó en 2009 para la distribución de vacunas contra la influenza H1N1 en Estados Unidos.

¹⁸¹ Federal Drugs Administration, *Counterterrorism-Related Legislation*, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: <http://www.fda.gov/EmergencyPreparedness/Counterterrorism/BioterrorismAct/default.htm> [consultado el 14 de octubre de 2012].

¹⁸² U.S. Government Accountability Office, *Border Security. Joint Coordinate Actions by State and DHS Needed to Guide Biometric Visas and Related Programs*, Washington D.C., 2004, p.6 [en línea] Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d041080t.pdf> [consultado el 14 de octubre de 2012].

¹⁸³ Department of Homeland Security, *US-VISIT: Manteniendo abiertas las puertas de Estados Unidos y segura a nuestra nación*, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/usvisit/US-VISIT_Spanish_Web_Pamphlet.pdf [consultado el 14 de octubre de 2012].

admisión. Por último, “la biometría ayuda a resguardar su identidad en caso de que sus documentos de viaje se pierdan o les sean robados”¹⁸⁴.

Dicho programa pone restricciones al libre tránsito de los mil 300 millones de pasajeros que se registran en promedio cada día por concepto de entradas y salidas aéreas y marítimas, pues funciona en los 115 aeropuertos y 14 puertos marinos de Estados Unidos. Mediante el mismo se ha creado una base de datos biométrica dactilar de cada una de las personas que ha visitado Estados Unidos con la finalidad de que toda la información sea transmitida al Departamento de Defensa vía el FBI.

Para salvaguardar los intereses económicos a la par de la seguridad nacional, W. Bush ordenó en la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional (2001) al secretario del Tesoro y al procurador general establecer nuevas negociaciones con Canadá y México en políticas de inmigración, aduanas y visado. Si el programa US-VISIT se concentra sobre el movimiento de personas al interior del territorio estadounidense, el programa de “Fronteras Inteligentes” (*Smart Borders*) fue diseñado para la continuidad de flujos económicos.

En diciembre de 2001, cuando todavía dirigía el Departamento de Seguridad Interior, Tom Ridge firmó con John Manley, entonces ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, el plan de “Fronteras Inteligentes” cuya finalidad se concentró en asegurar el flujo de personas, el flujo de bienes, asegurar la infraestructura así como coordinar y compartir información como una reacción bilateral a los atentados terroristas del 11-S. Por medio de 30 puntos, ambas naciones se comprometieron a:

- 1) Desarrollar estándares de identificación biométrica
- 2) Establecer la Identificación de Residencia Permanente en sustitución del formato IMM1000, que era llenado por residentes en Canadá para justificar su permanencia dentro del país.
- 3) Implementar el sistema NEXUS como la única alternativa de inspección.
- 4) Compartir información respecto de las solicitudes de asilo y refugio en los dos países.

¹⁸⁴ *Ibid.*

- 5) Gestionar el flujo de personas que busca tener acceso a solicitudes de asilo y refugio en alguno de los dos países para responder a las mismas que se hacen en los puertos fronterizos de entrada terrestre.
- 6) Coordinar la consulta de información para el otorgamiento de visas.
- 7) Permitir la expansión de autorización previa de aeronaves en tránsito a otros aeropuertos canadienses y establecer disposiciones que modernicen el régimen de autorización previa.
- 8) Establecer un sistema de Información Avanzada sobre Pasajeros y compartir las bases de datos con la finalidad de identificar a personas que representen un “alto riesgo”.
- 9) En relación con el punto anterior, formalizar unidades conjuntas de análisis de pasajeros.
- 10) Fijar un punto marítimo de referencia para mejorar la seguridad portuaria entre Canadá y Estados Unidos.
- 11) Establecer bases de datos compatibles en materia de migración.
- 12) Crear oficinas de migración en el exterior con para evitar el flujo ilegal de personas a sus países.
- 13) Cooperar con la comunidad internacional mediante asistencia técnica a países en desarrollo para lidiar con amenazas a la seguridad mutua.
- 14) Armonizar el proceso comercial entre los dos países.
- 15) Permitir autorizaciones fuera de las fronteras.
- 16) Establecer facilidades conjuntas en territorios específicos.

Calais, ME / St. Stephen, NB	Easton, ME / River de Chute, NB
Monticello, ME / Bloomfield, NB	Vanceboro, ME / St. Croix, NB
Morses Line, VT / Morses Line, QC	North Troy, VT/ Highwater, QC
Walhalla, ND / Winkler, MB	Northgate, ND / Northgate, SK
Hanna, ND / Snowflake, MB	Opheim, MT / West Poplar River, SK
Nighthawk, WA / Chopaka, BC	Porthill, ID / Rykerts, BC
- 17) Estructurar una base de datos aduanal.

- 18) Formar equipos conjuntos de revisión de contenedores en los puertos de Vancouver, Montreal y Halifax (Canadá), así como los de Newark y Seattle-Tacoma (Estados Unidos).
- 19) Mejorar la infraestructura fronteriza.
- 20) Implementar sistemas inteligentes de transportación.
- 21) Proteger la infraestructura fundamental.
- 22) Fortalecer la seguridad aérea revisando los estándares de seguridad.
- 23) Reforzar equipos marítimos fronterizos.
- 24) Coordinar de manera conjunta la identificación de obstáculos comunes con la finalidad de aplicar la ley en las fronteras.
- 25) Promover la inteligencia integrada.
- 26) Tomar huellas dactilares en puntos fronterizos e intercambio de antecedentes penales.
- 27) Cooperar para deportar individuos a su país de origen.
- 28) Aplicar la legislación antiterrorismo de Estados Unidos y Canadá.
- 29) Congelar bienes de las organizaciones terroristas.
- 30) Fomentar el entrenamiento conjunto así como ejercicios de interoperabilidad.¹⁸⁵

De la misma forma, en el año 2003 también se formalizó un acuerdo de “Fronteras Inteligentes” con México al que la presidencia de Estados Unidos incluyó dentro de los 11 mil millones de dólares solicitados a su congreso para fortalecer la seguridad fronteriza:

- 1) Desarrollar una planeación estratégica a largo plazo para mantener el control del tráfico de creciente en las fronteras.
- 2) Crear una lista de proyectos de infraestructura y reducir los “cuellos de botella”.
- 3) Mejorar la infraestructura fronteriza. Punto en común de lo firmado con Canadá.
- 4) Armonizar el proceso comercial entre los dos países. Otro punto en común que, sin embargo, no define los puertos ni los puntos fronterizos.

¹⁸⁵ The White House, U.S. - *Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update*, The White House Archive, News and Policies, Washington D.C., 12 de diciembre de 2001, [en línea] Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021206-1.html> [consultado el 10 de octubre de 2012].

- 5) Conformar proyectos de demostración de fronteras inteligentes en los puntos de entrada.
- 6) Cooperar en la frontera, revitalizando los mecanismos de coordinación hasta entonces existentes en los sistemas locales, estatales y federales de cada país.
- 7) Financiar proyectos para la frontera.
- 8) Permitir la expansión de autorización previa de personas mediante la Red de Seguridad Electrónica para Viajeros de Rápida Inspección (SENTRI) con disposiciones que modernicen el régimen de autorización previa. Punto en común de lo firmado con Canadá.
- 9) Establecer un sistema de Información Avanzada sobre Pasajeros y compartir las bases de datos con la finalidad de identificar a personas que representen un “alto riesgo”. Punto en común de lo firmado con Canadá.
- 10) Facilitar el acceso a personas que viajen a cualquiera de los dos países en el marco del *NAFTA*.
- 11) Asegurar las fronteras y disuadir el tráfico de extranjeros a través de la Iniciativa de Fronteras Seguras que comenzó a operar en junio de 2001.
- 12) Coordinar entre las autoridades de ambos países la consulta de información para el otorgamiento de visas. Punto en común de lo firmado con Canadá.
- 13) Promover el entrenamiento conjunto para la detección de documentos falsificados.
- 14) Establecer bases de datos compatibles en materia de migración. Punto en común de lo firmado con Canadá.
- 15) Aumentar los esfuerzos cooperativos para detectar, examinar, y tomar las medidas adecuadas para hacer frente a peligros potenciales para ambas naciones y terceros países.
- 16) Colaborar en los sectores público y privado del sector comercial con la finalidad de asegurar el envío de bienes.
- 17) Realizar el intercambio de información electrónica a través de bases de datos respecto del intercambio de bienes.
- 18) Asegurar envíos en tránsito, a través del fortalecimiento de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores.
- 19) Cooperar en materia tecnológica.
- 20) Asegurar las vías de comunicación ferroviarias.

- 21) Combatir el fraude por medio del fortalecimiento del Grupo de Trabajo Bilateral en contra del Fraude Aduanal.
- 22) Prohibir el contrabando mediante esfuerzos conjuntos para detener ingreso de drogas ilegales, armas, y otros agentes materiales así como combatir el lavado de dinero.¹⁸⁶

Los objetivos del programa de “Fronteras Inteligentes” que siguen operando bilateralmente tanto con Canadá como con México son concretos: a) Regular el flujo de personas, b) el flujo de bienes, c) invertir en infraestructura fronteriza, y d) coordinar bilateralmente las agencias de seguridad encargadas de llevar a cabo los puntos anteriores. Sin embargo el asunto no está pensado en términos regionales y los compromisos no son del todo similares.

Si realizamos una lectura detallada de los 30 puntos firmados entre Estados Unidos y Canadá, y los comparamos con los 22 firmados por Estados Unidos y México, encontramos que tan sólo hay convergencia en 6 de ellos: Bases de datos en común, coordinación de las bases de datos para otorgamiento de visas, inversión en infraestructura fronteriza, el establecimiento de un sistema de Información Avanzada sobre Pasajeros, y la intención de armonizar el proceso comercial son los intereses que pudieron homologarse trilateralmente.

Para el entrenamiento sobre la detección de documentos falsos, no se tiene planeado realizar ejercicios conjuntos con México. Para los centros de autorización previa, funciona en el ámbito del flujo de personas bajo las disposiciones del *NAFTA*, pero no de bienes. Y si vamos más allá, probablemente varios de estos puntos Estados Unidos no los llevó siquiera a debate con el gobierno mexicano por razones de desconfianza institucional.

En ninguno de los puntos firmados con México se pensó establecer facilidades de intercambio comercial en territorios específicos, formar equipos conjuntos de revisión de contendores, compartir información respecto de las solicitudes de asilo y refugio en los dos países, ampliar la autorización previa de aeronaves en tránsito a otros aeropuertos, fortalecer los equipos marítimos fronterizos, cooperar internacionalmente con asistencia técnica a países en desarrollo para lidiar con amenazas a la seguridad mutua, ni desarrollar estándares de identificación biométrica.

¹⁸⁶ The White House, U.S. - Mexico Border Partnership Action Plan, The White House Archive, News and Policies, Washington D.C., 22 de marzo de 2002, [en línea] Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/usmxborder/22points.html> [consultado el 10 de octubre de 2012].

No obstante, el programa de “Fronteras Inteligentes” es todavía el elemento articulador que asegura el flujo de bienes y personas en la región de América del Norte, al que cada país le ha destinado recursos materiales y humanos. En el presupuesto de 2003, Estados Unidos dispuso aproximadamente 11 mil millones de dólares para seguridad fronteriza, lo que representó un aumento de los 2 mil 200 millones que se destinaron en 2002.¹⁸⁷ En tanto, en 2001 el Primer Ministro canadiense, Paul Martin, anunció de igual forma un presupuesto de 7 mil 700 millones de dólares para apoyar el control de amenazas terroristas y el mantenimiento de las fronteras durante 5 años.¹⁸⁸

Otra de las agencias que abraza el súper Departamento de Seguridad de la Patria (DHS) es el CBP (*Customs and Border Protection*). Éste fue creado en marzo de 2003 mediante la fusión del *U.S. Customs Service*, la Patrulla Fronteriza (*U.S. Border Patrol*), el Departamento de Agricultura (*U.S. Department of Agriculture*), el Servicio de Inspección Animal y de Sanidad (*Animal and Plant Health Inspection Service*), así como el Servicio de Naturalización e Inmigración de Estados Unidos (*U.S. Immigration and Naturalization Service*).¹⁸⁹

El CBP es responsable de los programas CSI (*Container Security Initiative Locations*), creado en 2002, y del FAST (*Free and Secure Trade*), cuya finalidad es identificar contenedores altamente riesgosos antes de su envío a territorio estadounidense. Por otra parte, el programa C-TPAT (*Customs- Trade Partnership Against Terrorism*), de 2003, tiene como responsabilidad mantener un acuerdo con los importadores comerciales particulares para verificar que los desembarcos y llegadas de contenedores no sea utilizado con propósitos ilegales; el ACE (*Automated Comercial Environment*) de 2004, una base de datos de fácil acceso para mantener actualizada la información relativa a la frontera en lo que respecta a importaciones y exportaciones, y que fue modificado en 2007 ahora funciona con el sistema *e-Manifest*; el U.S. VISIT de 2005, del cual ya hice mención, la Iniciativa de

¹⁸⁷ Daniel J. Aguilar, “Current United States- Mexico Border Programs”, Washington D.C., *Office Community Development*, p.8, [en línea] Dirección URL: http://www.rurdev.usda.gov/rbs/ezec/Pubs/US_Mexico_Border_Programs.pdf [consultado el 21 de octubre de 2012].

¹⁸⁸ Stephen Clarkson, “Uncle Sam and Canada after September 11th”, en Ann L. Griffiths, (coord.), *The Canadian Forces and Interoperability: Panacea or Perdition?*, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 2003, pp. 77-88.

¹⁸⁹ U.S. Customs and Border Protection, *U.S. Department of Homeland Security. Timeline*, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: http://nemo.cbp.gov/opa/timeLine_04212011.swf [consultado el 21 de octubre de 2012].

viajeros del hemisferio Occidental (*Western Hemisphere Travel Initiative*) con la que entre 2005 y 2009 reglamentó la necesidad de mostrar documentación sin importar el país de origen. Todos estos programas tienen la intención de mantener los intercambios comerciales sin descuidar la seguridad de los ciudadanos.

De esta forma, podemos identificar 1) que las modificaciones estructurales en Estados Unidos de América post 11-S se vieron encaminadas a mantener el flujo de bienes comerciales y el acceso de extranjeros de manera controlada, 2) que el Departamento de Seguridad de la Patria es el súper ministerio que opera la nueva estrategia de seguridad nacional, y 3) que jamás se planteó un trabajo regional en materia de terrorismo. Es por esto que el plan de “Fronteras Inteligentes” es operado casi en su totalidad por los programas del CBC.

En resumen, tras los ataques terroristas de 2001, Estados Unidos no consideró establecer un perímetro de seguridad en términos regionales, su objetivo fue reforzar la defensa de su territorio sin importar que esto perjudicara los intereses económicos y comerciales que sostiene con Canadá y México.

b) Transformaciones relativas a la seguridad en Canadá

Luego de los atentados del 11-S, el ministro de relaciones exteriores de Canadá, John Manley, asumió una postura definida para la cooperación canadiense en la recién inaugurada lucha contra el terrorismo. Mientras el primer ministro canadiense, Jean Chrétien, pronunciaba discursos mesurados en donde proponía acciones a largo plazo y no compromisos que en el momento pudieran parecer apresurados, Manley anunciaba que su país tenía nichos de capacidades que podrían ser muy útiles.

En octubre de 2001, el gobierno de Jean Chrétien aprobó nuevas e importantes asignaciones de fondos. Liberó 30 millones de dólares¹⁹⁰ anuales para proporcionar un incremento inmediato de los oficiales de agencias como Ciudadanía e Inmigración de Canadá, la Real Policía Montada de Canadá (RCMP, por sus siglas en inglés), y Transportes Canada; otros 250 millones para las iniciativas a 15 departamentos y agencias;

¹⁹⁰ A lo largo de este apartado utilizaré el término dólares para referirme a los dólares canadienses, cuyo valor es distinto al de los dólares estadounidenses.

71 millones 500 mil dólares en financiación urgente para compensar los gastos imprevistos tales como las horas extraordinarias para agentes de las aduanas y de la RCMP, y 160 millones de dólares más para compensar a las compañías aéreas canadienses y operadores especializados de las pérdidas resultantes del cierre del espacio aéreo canadiense después de los atentados del 11 de septiembre.¹⁹¹

Con excepción de los fondos para compensar a las compañías aéreas, estas cantidades eran parte del presupuesto de 7 mil 700 millones de dólares anunciado en diciembre de 2001.¹⁹² El presupuesto fue diseñado para mantener a salvo a Canadá de atentados terroristas y mantener abierta la frontera con Estados Unidos. El gobierno de Chrétien también destinó 6 mil 500 millones de dólares para la seguridad, incluyendo la creación de una nueva autoridad de seguridad aérea, la financiación adicional para la inteligencia y la Policía, la financiación del aparato militar de Canadá así como más de mil 200 millones de dólares para iniciativas cuyo único objetivo fue hacer la frontera canadiense más segura y eficiente.¹⁹³

El presupuesto incluyó inversiones importantes para equipar y desplegar más inteligencia y personal de investigación, mejorar la coordinación entre los organismos y aumentar la seguridad marítima. Pero también funcionó para mejorar la detección de los inmigrantes, solicitantes de refugio y visitantes para gestionar su pronta expulsión en caso de que fuera necesario. Asimismo sirvió para acelerar la determinación de las solicitudes de asilo, e introducir nuevas tarjetas de residencia permanente resistentes al fraude (para ello se destinaron mil millones de dólares); mejorar la protección de las infraestructuras críticas, la preparación y respuesta ante emergencias, y ampliar el personal militar antiterrorista (mil 600 millones de dólares). Otra parte del presupuesto se destinó a la creación de una nueva organización de seguridad aérea, que envió a policías armados vestidos de civil en los aviones canadienses y que adquirió equipo de detección de explosivos¹⁹⁴.

La cooperación con el gobierno estadounidense fue en aumento. Canadá participó en 2003 en la llamada “Coalición de voluntarios” con la movilización de seis barcos en la

¹⁹¹ Office of the Auditor General of Canada, *National Security in Canada: The Antiterrorism Initiative*, [en línea] Dirección URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200403_03_e_14895.html, [consultado el 25 de agosto de 2012].

¹⁹² Office of the Auditor General of Canada, *op.cit.*, p.5.

¹⁹³ *Ibid.*, p.8.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 8.

Operación Apolo, el desarrollo de las fuerzas especiales “Fuerza de Tarea Conjunta 2” y el traslado hacia Afganistán de un grupo de batalla con 850 miembros de la Infantería Liviana Canadiense.¹⁹⁵

El 15 de octubre del mismo año Chrétien definió que Canadá sería un “socio internacional agresivo” en la coalición antiterrorista y publicó junto con Manley el “Plan de acción sobre la seguridad canadiense”, una gama de iniciativas con la intención de proteger a los ciudadanos de Canadá, mantener la seguridad en las fronteras, resguardar los intereses económicos y enfrentar al terrorismo.

A finales de septiembre se conformó el Gabinete en Seguridad Pública y Antiterrorismo (*Cabinet Committee on Public Security and Anti-Terrorism*) encargado de revisar las políticas, legislaciones y regulaciones gubernamentales en la materia; quedó integrado por el fiscal general y los ministros de Hacienda, Defensa Nacional, Transporte, Relaciones Exteriores, Justicia y Asuntos Intergubernamentales, el de Ciudadanía e Inmigración así como el de Salud, todos ellos bajo el liderazgo del primer ministro.

La posición asumida por Canadá en respuesta al 11-S coincide con el imperativo de la política exterior canadiense explicado por Denis Stairs hace dos décadas en el que señala que el imperativo de Canadá “es el mantenimiento de una relación de trabajo políticamente amigable, y por lo tanto económicamente efectiva, con Estados Unidos”¹⁹⁶.

Eso explica que Chrétien, como respuesta a los ataques del 11-S, apostara por el bilateralismo concentrado y no por el multilateralismo o un regionalismo que incluyera a México. Andrew Cooper compara la estrategia de Chrétien con la de Mackenzie King, quien también maniobró brindando apoyo a las exigencias de Estados Unidos sin mostrarse entusiasmado por ello ante la opinión pública canadiense.¹⁹⁷

Las modificaciones estructurales en comités, departamentos y agencias encargadas de la seguridad nacional de Canadá fueron anunciadas en diciembre de 2003. Entre los cambios que Chrétien comunicó destacó la creación de un nuevo departamento de

¹⁹⁵ Andrew Cooper, “Política exterior canadiense después del 11 de septiembre: ambigüedad calculada” en Tulchin Joseph S., Benítez Raúl y Rut Diamint, *op.cit.*, p.498.

¹⁹⁶ Denis Stairs, *Canada in the New International Environment*, notas para la presentación en la Reunión Inaugural del Consorcio Canadiense sobre la Seguridad del Asia Pacífico (CANCAPS), North York, York University, 3 y 4 de diciembre de 1993, [en línea] Dirección URL:http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/BTH_vol59_no3.pdf [consultado el 3 de noviembre de 2012].

¹⁹⁷ Andrew F. Cooper, *op. cit.*, p. 495.

Seguridad Pública y Preparación para Emergencias en Canadá (*Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada*), en donde se incluyeron tareas correspondientes a la defensa nacional; la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, que se sumó a dicho departamento; un nuevo cargo de asesor para asuntos de seguridad nacional en la oficina en el Consejo Privado del primer ministro; responsabilizar al ministro de Transporte de la seguridad en cualquier medio de transporte; y finalmente dar facultades al nuevo Gabinete en Seguridad, Salud Pública y Emergencias (*Cabinet Committee on Security, Public Health and Emergencies*) para manejar los asuntos de seguridad nacional e inteligencia.

En 2004 Canadá definió por primera vez su política de seguridad nacional en tres objetivos fundamentales: 1) proteger a Canadá y la seguridad de sus ciudadanos tanto en casa como en el extranjero, 2) asegurar que Canadá no sea una base para posibles amenazas para sus aliados, y 3) contribuir a la seguridad internacional.¹⁹⁸

En el documento *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy* se comunica a los canadienses la creación del Centro Integrado de Evaluación de Amenazas (ITAC, por sus siglas en inglés), que comenzó a operar formalmente hasta 2006 como parte de la política de seguridad nacional y que establece que todos los niveles del gobierno deben unir sus esfuerzos para prevenir la amenaza terrorista y reaccionar en caso de que un atentado se perpetre en el territorio de Canadá. El ITAC, dependiente del Servicio Canadiense de Inteligencia (CSIS), se le asignó un presupuesto de 30 millones de dólares para cinco años de operación, con lo que en 2009 debió recibir nuevamente otra partida presupuestal.¹⁹⁹

Para 2012 el presupuesto anual asignado a CSIS fue de 539 millones 885 mil dólares y para este 2013 se estima en 513 millones.²⁰⁰

Además de colaborar con el CSIS, el ITAC recibió facultades para participar en conjunto con 16 agencias más en el análisis de las amenazas terroristas.²⁰¹ Después de la

¹⁹⁸ Public Safety Canada, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*, [en línea] Dirección URL: <http://www.publicsafety.gc.ca/pol/ns/secpol05-eng.aspx>, [consultado el 25 de noviembre de 2012].

¹⁹⁹ *Ibid.*, p.5.

²⁰⁰ Minister of Public Works and Government Services, *The Government Expenditure Plan and Main Estimates 2013-2014*, [en línea] Dirección URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/20132014/me-bpd/me-bpd-eng.pdf>, [consultado el 25 de julio de 2013].

²⁰¹ La Agencia de Servicios Fronterizos y Transporte canadiense, la RCMP, Seguridad Pública de Canadá, el Ministerio de Defensa Nacional, el de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, la Oficina del Consejo

creación del ITAC se establecieron centros de cooperación similar con el Reino Unido y Estados Unidos, y al Departamento de Seguridad Pública se le facultó como el organismo encargado del control y la auditoría de las responsabilidades de los departamentos federales de seguridad y actividades claves.

La RCMP había creado en 1996 el primer Equipo Integrado de Imposición de la Ley en la Frontera (IBET, por sus siglas en inglés) para responder al creciente tráfico de drogas en la frontera sur del estado de Columbia. Después del 11-S, los IBET fueron rápidamente ampliados para cubrir toda la frontera entre Canadá y Estados Unidos con 15 equipos separados. Su misión cambió de ser una policía de carácter fronterizo a una de seguridad nacional, ahora se dedican a identificar, investigar, y detener personas y organizaciones que representen una amenaza para la seguridad nacional.²⁰²

La estructura de los IBET se transformó para hacer posible la interoperabilidad de distintos organismos gubernamentales de ambos países. De la parte de Canadá participa la RCMP, la Policía Provincial, la Policía Municipal y los agentes fronterizos, mientras que de Estados Unidos también participa con la Patrulla Fronteriza, Inmigración y Aduanas así como agencias estatales y locales. El proyecto plantea que para 2015 todos los IBET estén completamente integrados dentro de un modelo común y estandarizado, trasladándose de un modelo de fuerza conjunta a uno de jurisdicción conjunta.²⁰³

Actualmente los IBET trabajan mediante dos programas, el “Shiprider” y la “Fuerza de Tarea de Mantenimiento de la Seguridad de la Frontera” (BEST, por sus siglas en inglés). El primero despliega operaciones de seguridad marítima entre la RCPM y la Guardia Costera de Estados Unidos, mientras que el BEST permite que agentes de ambos países operen en ambos lados de la frontera para aplicar la legislación pertinente a sus ciudadanos, este programa funciona en las ciudades de Blaine (Minnesota), Washington noroeste, Detroit (Michigan) y Búfalo (Nueva York)²⁰⁴.

Privado, el Servicio Correccional de Canadá, el Centro de Análisis de Transacciones Financieras, la Policía Provincial de Ontario y el Sistema de Seguridad de Quebec son las agencias que actualmente colaboran con el ITAC.

²⁰² T. S. Hatley, “La frontera Canadá-Estados Unidos”, en Athanasios Hristoulas (coord.), *La seguridad de América del Norte reconsiderada*, México, ITAM-Porrúa, 2011, p.130.

²⁰³ *Ibid.*, p.131.

²⁰⁴ *Ibid.*, p.132.

Canadá hizo del terrorismo su principal enemigo. En 2011 refrendó su estrategia para combatir dicha amenaza en el documento *Building Resilience Against Terrorism*, en donde el ministro de Seguridad Pública, Vic Toews, invitó a los canadienses a reconocer la posibilidad de un atentado como una amenaza latente por parte de organizaciones extremistas vinculadas con la yihad islámica. La nueva estrategia de Canadá busca 1) evitar que las personas se involucren en actos de terrorismo; 2) detectar las actividades de los individuos y organizaciones que pueden representar una amenaza terrorista; 3) negar a los terroristas los medios y la oportunidad de llevar a cabo sus actividades, y 4) responder rápida y proporcionalmente, a las actividades terroristas y mitigar sus efectos.²⁰⁵

En el documento destaca la función del gabinete de seguridad nacional, cuya función es proporcionar una amplia dirección estratégica para la seguridad nacional y la política exterior de acuerdo con el interés nacional de Canadá. De igual forma, la estrategia otorga a la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA, por sus siglas en inglés) la facultad para que con el CSIS detecte el movimiento de los posibles temas de interés a medida que se aplican las visas para residencia temporal o permanente, o de refugiados en Canadá.²⁰⁶

Pero la colaboración del gobierno canadiense con Estados Unidos ha ido más allá de las modificaciones institucionales respecto a la lucha antiterrorista. En febrero de 2013, un informe de la ONG Open Society Foundation reveló que Canadá se encontraba dentro de una lista de 54 países, ninguno de ellos latinoamericano, que tras los atentados del 11-S colaboraron con la CIA enviando a sospechosos de terrorismo a prisiones secretas que se ubicaban en Tailandia, Rumania, Polonia y Lituania.²⁰⁷

En el documento se identificaron 136 personas detenidas o transferidas por la CIA. Si bien algunos eran miembros de la organización Al Qaeda, según el informe muchos otros fueron arrestados por error. Esta información coincide con el reporte que dio el director del CSIS, Richard Fadden, ante el parlamento canadiense en agosto de 2010.

²⁰⁵Government of Canada, *Building Resilience Against Terrorism: Canada's counter-terrorism strategy*, Ottawa, 2011, p.4, [en línea] Dirección URL: <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/fl/2012-cts-eng.pdf>, [consultado el 25 de enero de 2013].

²⁰⁶ Actualmente la CBSA mantiene 62 oficinas de enlace en 46 localidades en el extranjero para interceptar las personas no admisibles en vuelos con destino a Canadá. *Ibid.*, p.20.

²⁰⁷ Agencias, "La CIA recibió colaboración de 54 países para prisiones secretas", París, AFP, 5 de febrero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.afp.com/fr/noticias/topstories/815676/>, [consultado el 5 de febrero de 2013].

Fadden sugirió que la agencia estaba investigando a más de 200 personas en Canadá respecto a la sospecha de que estuvieran implicados en actividades relacionadas con el terrorismo y que muchos eran canadienses de segunda o tercera generación.²⁰⁸

Open Society Foundation asegura que “G.W. Bush autorizó el traslado de personas sin el debido juicio para permitir que las agencias de inteligencia estadounidenses y de otros países interrogaran a supuestos extremistas, al margen de las garantías existentes en Estados Unidos”²⁰⁹.

Tras los atentados terroristas del 11-S Canadá reconoció su compromiso con la comunidad internacional, y particularmente como aliado de Estados Unidos, de asegurar que es una sociedad que no “exporta” terroristas ni mucho menos provee refugio o armamento a grupos cuya intención sea alterar la convivencia con sus aliados.

Canadá continúa considerando al terrorismo como la amenaza más preocupante de acuerdo con el reporte 2010-2011 del CSIS.²¹⁰ El gobierno de Stephen Harper teme que dentro de su territorio ocurran ataques similares a los de Nueva York, Madrid y Londres, pues no sólo toma en cuenta su proximidad y facilidad de acceso a Estados Unidos sino su cooperación en la intervención en Afganistán. No obstante, le teme más al hecho de que un mayor número de ciudadanos naturalizados e incluso originarios de su país sean relacionados con atentados en otros lugares, tal y como sucedió en 2010 con “Proyecto Samosa”, o en 2013 durante los atentados en Argelia.²¹¹

Tras los ataques terroristas en Estados Unidos, el gobierno de Canadá comenzó a referirse con mayor frecuencia en sus discursos al término seguridad nacional. Una búsqueda realizada en *Canada Newsstand*, una base de datos que ofrece acceso al texto completo de casi 300 publicaciones de las principales editoriales de Canadá, sugiere que el término “seguridad nacional” apareció 23 mil 65 veces en artículos entre el 11 de

²⁰⁸ Douglas Quan, “No simple, single reason for turning to terrorism”, Calgary, *Calgary Herald*, agosto de 2010, sección A4, p. 5.

²⁰⁹ Agencias, “La CIA recibió ... *op.cit.*”

²¹⁰ CSIS, *Public Report 2010-2011*, Ottawa, 2011, p.9. [en línea] Dirección URL: https://www.csis.gc.ca/pblctns/nlprpt/2010-2011/2010-2011PublicReport_English.pdf [consultado el 25 de agosto de 2012].

²¹¹ Ian Austen, “2 Canadians Who Joined Algeria Attack Are Identified”, periódico *The New York Times*, 2 de abril de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2013/04/03/world/americas/2-canadians-who-joined-algeria-attack-are-identified.html>, [consultado el 2 de abril de 2013].

septiembre de 2001 y enero de 2007 mientras que durante un periodo equivalente de tiempo previo al 11-S se encontró tan solo en 8 mil 313 ocasiones²¹².

Instituciones bilaterales como el NORAD se adaptaron también al *tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*, pues ambos países decidieron incorporar en 2006 las misiones marítimas a la organización encargada de las misiones de advertencia y control aeroespacial de América del Norte, lo que implica nuevos ejercicios en accesos marítimos de Estados Unidos y Canadá.

“El presupuesto de NORAD es de unos 150 millones de dólares al año, pero el costo de la operación de defensa aérea es difícil de medir dado que recibe una financiación independiente por parte de la Guardia Nacional de Estados Unidos”, dijo en una entrevista realizada en 2009 Michael Kucharek, oficial del NORAD²¹³. Actualmente el 94% del personal del NORAD es estadounidense, y alrededor del 84% del presupuesto de la institución es financiado con fondos de Estados Unidos.²¹⁴

La renovación del NORAD en mayo de 2006 modificó también las líneas de mando de la institución. El comando tiene la misma responsabilidad para con el presidente de Estados Unidos como con el primer ministro canadiense, pero mantiene su sede en la Base Aérea Peterson, Colorado.

La región canadiense de NORAD (Canada COM) tiene su sede en la División Aérea núm. 1 de Canadá en Winnipeg, Manitoba, desde donde ejecuta una serie de tareas para defender el espacio aéreo canadiense, incluyendo la identificación y el seguimiento de todos los aviones que entran al espacio aéreo canadiense, ejercer el mando y control de operaciones de defensa aérea y las operaciones de apoyo a otros departamentos gubernamentales y agencias. Para ello, Canada COM cuenta con 18 aviones de combate tipo Hornet CF-18²¹⁵ que están en alerta continua para responder a cualquier amenaza potencial a la seguridad aérea de Canadá y los canadienses.²¹⁶

²¹² Craig Forcese, *op. cit.*, p. 3.

²¹³ Agencias, “Post-9/11 air defenses under review: US”, *SpaceWar.com*, 20 de noviembre de 2009, [en línea] Dirección URL: http://www.spacewar.com/reports/Post-911_air_defenses_under_review_US_999.html [consultado el 17 de noviembre de 2012].

²¹⁴ Patrick Lennox, *op.cit.*, p.7.

²¹⁵ El Hornet CF-18 es un cazabombardero bimotor de cuarta generación con capacidad para portar armamento agresivo, tanques externos de combustible para extender sus horas de vuelo y para ser embarcado en portaaviones. Su costo unitario se estima entre 29 y 57 millones de dólares.

²¹⁶ North American Aerospace Defense Command, *Norad Regions*, [en línea] Dirección URL: <http://www.norad.mil/about/index.html> [consultado el 17 de noviembre de 2012].

Además, para gestionar las relaciones con el USNORTHCOM y el NORAD, Ottawa y Washington establecieron un Grupo de Planificación Binacional (BPG, por sus siglas en inglés) en diciembre de 2002, para estudiar las ventajas de la ampliación de acuerdos binacionales con la intención de tener un frente militar antiterrorista, de cooperación en caso de desastres naturales y otras emergencias para Canadá o Estados Unidos.

c) Transformaciones relativas a la seguridad en México

Dos semanas después de los atentados terroristas en Estados Unidos, México se limitó a otorgar ante Naciones Unidas su respaldo a los esfuerzos de la comunidad internacional para aplicar la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada el 28 de septiembre de 2001, que indica que todo acto de terrorismo internacional, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y reafirma el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y confirmado en la resolución 1368.²¹⁷

Posteriormente, en junio de 2002, presidió la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en Barbados, que fue firmada por 30 de los 34 Estados miembros de la OEA y que propuso el fortalecimiento del modelo de seguridad hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo al considerar que éste atenta contra la democracia.²¹⁸ La cooperación más relevante respecto a la lucha antiterrorista se acordó en los programas FAST y “Fronteras Inteligentes”, de los que ya hablé anteriormente.

Dado que el terrorismo no es un fenómeno que amenace a México, el gobierno de Vicente Fox no propuso una estrategia antiterrorista, pues comprendía que el mayor apoyo que se le podía dar a Estados Unidos sería garantizar que por territorio mexicano no ingresarían personas cuyo objetivo fuera perpetrar un atentado en territorio estadounidense. El programa de “Fronteras Inteligentes” se fortaleció con cooperación de corporaciones

²¹⁷ Organización de Naciones Unidas, *Resolución 1373 del Consejo de Seguridad*, 28 de septiembre de 2001 [en línea] Dirección URL: http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/S_res_1373.pdf, [consulta: 20 de diciembre de 2012].

²¹⁸ OEA, *Convención interamericana contra el terrorismo*, Bridgetown, Barbados 3 de junio de 2002, [en línea] Dirección URL: http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm, [consulta: 20 de diciembre de 2012].

policíacas de los estados fronterizos de ambos países para la detección de extranjeros “sospechosos”²¹⁹.

Incluso, la administración de Barack Obama ha celebrado en varias ocasiones la ayuda de México para lograr la captura de presuntos terroristas. En octubre de 2011, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, agradeció a la canciller mexicana, Patricia Espinosa, su “magnífica cooperación” para desarticular, el 28 de septiembre del mismo año, un complot iraní cuyo objetivo era asesinar al embajador de Arabia Saudí en Washington²²⁰.

Un año después, México anunció la captura de un ciudadano ruso que había amenazado con estallar las instalaciones de la Corte de San Diego, así como con matar a jueces y oficiales estadounidenses²²¹. Posteriormente comunicó la captura de un naturalizado estadounidense de origen árabe quien era presunto integrante de la red terrorista Hezbolá²²². Para entonces, el gobierno de Felipe Calderón ya había firmado un acuerdo con su homólogo estadounidense, Barack Obama, para combatir el terrorismo²²³.

México publicó en 2005 su primera Ley de Seguridad Nacional, pero esta no se vio influenciada por las tendencias regionales que marcaron Estados Unidos y Canadá sino que se focalizó en las amenazas de carácter interno y en las que atentan en contra de la soberanía nacional. El único punto en donde se aborda el fenómeno terrorista es en el artículo 5, fracciones I y X, en donde se considera amenaza a la seguridad nacional “I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional”; y “X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas”²²⁴.

²¹⁹ Agencias, “Vigila México a árabes en frontera con EU”, Chihuahua, *AFP*, 9 de septiembre de 2003, [en línea] Dirección URL: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/312429.html> [consulta: 7 de enero de 2013].

²²⁰ Agencias, “EU agradece la ayuda de México para detener el complot terrorista”, México, periódico *Excelsior*, 12 de octubre de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/node/774416> [consulta: 11 de febrero de 2013].

²²¹ Agencias, “Detienen en Tijuana a presunto terrorista ruso”, México, *Proceso*, 19 de agosto de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=317502> [consulta: 19 de febrero de 2013].

²²² Agencias, “Detienen en Mérida a presunto terrorista de Hezbolá”, México, *Proceso*, 19 de agosto de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=319387> [consulta: 19 de febrero de 2013].

²²³ Agencias “México y EU firman acuerdo contra terrorismo”, México, periódico *El Universal*, 27 de febrero de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/832798.html> [consulta: 19 de febrero de 2013].

²²⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México, DOF, 31 de enero de 2005, p.2, [en línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf> [consulta: 05 de abril de 2011].

En esta ley se creó la figura de un Consejo de Seguridad Nacional, mismo que preside el titular del Ejecutivo Federal y que reúne a los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina Armada, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública (organismo que desapareció en la administración de Enrique Peña Nieto), Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes; al procurador general de la República, y al director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.²²⁵

El hecho de que el terrorismo no se identifique como una amenaza prioritaria para los mexicanos, no se tradujo en un distanciamiento entre los gobiernos de Estados Unidos y México ni en impedir transformaciones relativas a la seguridad. Ambos países habían detectado desde tiempo atrás otra amenaza a la seguridad nacional de ambos países; se trata de la lucha contra el narcotráfico²²⁶.

Para el combate a este fenómeno de mercado, el presidente estadounidense Richard Nixon (1969-1974) desplegó una diplomacia antinarcóticos. Como antecedentes se encontraban la promulgación de la Convención Internacional sobre el Opio de La Haya de 1912, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.²²⁷

El gobierno mexicano inició el combate al narcotráfico durante el mismo periodo. En 1977, lanzó la “Operación Cóndor”, en la cual participaron alrededor de 10 mil soldados cuyo objetivo era destruir sembradíos de mariguana y amapola, así como aprehender a quienes estuvieran a cargo de ellos, principalmente en los estados denominados como el “triángulo dorado”: Sinaloa, Durango y Chihuahua. Más tarde, en marzo de 1996, se anunció el primer acercamiento bilateral en la materia. El denominado Grupo de Contacto

²²⁵ *Ibid.*, p. 4.

²²⁶ Durante la administración de Felipe Calderón, la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico generó un largo debate respecto a si el narcotráfico es un problema de seguridad pública o de seguridad nacional, dado que el artículo 129 de la Constitución Política de México indica que los militares deben mantener sus actividades estrictamente ligadas a la disciplina militar en tiempos de paz. La hipótesis que prevaleció para el gobierno federal fue que se trataba de un problema de seguridad interior que se había transformado en un asunto de seguridad nacional. Octavio Rodríguez Araujo, “De seguridad pública a seguridad nacional”, México, periódico *La Jornada*, 8 de septiembre de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/08/politica/022a1pol>, [consulta: 8 de septiembre de 2011].

²²⁷ Mónica Serrano, “El problema del narcotráfico en México: Una perspectiva latinoamericana” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México: XII Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, p.179.

de Alto Nivel (GCAN) fomentó la conformación de una estrategia antidrogas compartida por ambos países.

Dicho proyecto se derrumbó tras la detención del general Gutiérrez Rebollo, quien entonces era el comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, al que se le acusó de tener vínculos con traficantes de estupefacientes.

Desde entonces, la estrategia antinarcoóticos de Estados Unidos redujo la cooperación con México y enfocó su participación en países de Centro y Sudamérica. A finales de la década de los noventa, la administración de Bill Clinton configuró el Plan Colombia con su entonces homólogo colombiano, Andrés Pastrana. Este fue el primer acuerdo bilateral de mayor asistencia militar que se ha tomado como modelo para las estrategias antinarcoóticos en Latinoamérica.²²⁸

Entre los años noventa y el 2006, las organizaciones del narcotráfico en México acrecentaron su presencia en los ámbitos político, económico y social, además de incursionar en nuevas actividades ilícitas que pueden estar o no relacionadas con el tráfico de la droga. La situación era ideal para que México y Estados Unidos retomaran los programas de cooperación; por una parte el gobierno de Felipe Calderón inició su sexenio con una estrategia de carácter nacional ante un fenómeno global que evolucionó de narcotráfico a crimen organizado, y por otro lado, el mandatario estadounidense se mostraba preocupado por mantener vigente la lucha contra el terrorismo así como frenar el poder de las organizaciones criminales de su vecino del sur, pues el congreso de su país se mostraba preocupado al respecto²²⁹.

Así, tras el 11-S, otro de los acuerdos que llegó a firmarse a nivel bilateral es la todavía existente Iniciativa Mérida, un programa de cooperación en materia de seguridad anunciado durante la segunda administración de W. Bush y el presidente Calderón en octubre del 2007. Dicho programa se construyó con la finalidad de combatir dos amenazas que bajo distintos matices a cada país le preocupan. La estrategia contiene la lucha contra el

²²⁸ Iniciativa Mérida, en México, y Operación Martillo, en Centroamérica, son dos programas que han tomado el modelo de asistencia militar estadounidense por medio de convenio bilateral.

²²⁹ La Cámara de Representantes estadounidense llegó a afirmar en 2006 que miembros de la red terrorista Hezbolá habían ingresado a Estados Unidos por territorio mexicano, junto a un grupo de indocumentados. The United States House of Representatives, "A line in the Sand. Confronting the Threat at Southwest Border", report prepared by the Majority Staff of Committee on Homeland Security, Subcommittee on Investigations, 2006, pp. 29-30, [en línea] Dirección URL: <http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigations-Border-Report.pdf> [consulta: 29 de marzo de 2011].

crimen organizado, en la cual el gobierno mexicano estaba involucrado desde diciembre de 2006²³⁰, así como el combate transnacional contra el terrorismo, que Estados Unidos promueve luego de los atentados terroristas en su territorio.

El presupuesto inicial de la Iniciativa Mérida, mil 400 millones de dólares, perteneció a un paquete aprobado por el Congreso de Estados Unidos en el que se le llama Iniciativa Mérida, igual que Plan Colombia y las partidas presupuestales para Centroamérica que comenzaron a financiarse a partir del año 2000, durante la presidencia de Bill Clinton, bajo la categoría de programas de asistencia coordinados por el Departamento de Defensa.²³¹ En todos los casos, cooperación bilateral con estrategia nacional.

En la declaratoria, ambos países señalan que el objetivo de este programa de carácter bilateral es consolidar una visión estratégica e integral para los próximos años mediante acciones en cuatro áreas estratégicas:

1. Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países, mediante el debilitamiento sistemático de sus redes, estructuras y capacidades logísticas, operativas y financieras.
2. Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada, incluyendo la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil.
3. Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca nuestra competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales.

²³⁰ La lucha contra el crimen organizado que emprendió el gobierno mexicano comenzó en diciembre de 2006, cuando Felipe Calderón anunció el Operativo Conjunto Michoacán, el cual contó con la participación de cinco mil efectivos de las fuerzas militares y policiales.

²³¹ En 2003, el 65% (860 millones de dólares) del presupuesto otorgado por el Departamento de Defensa fue absorbido por Colombia, mientras que el 35% fue repartido a los programas correspondientes para Perú, Bolivia, Ecuador y las agencias estadounidenses de apoyo regional. Consultado en: Carlos Barrachina, "La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencias, discontinuidades en intereses" en *FLACSO Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, núm. 1, Santiago de Chile, 2006 p.115.

4. Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Incluye el apoyo a los esfuerzos para atender las causas de raíz del crimen y la violencia, promover la cultura de la legalidad, reducir el uso de drogas ilícitas, promover una mayor percepción de los vínculos entre el uso de drogas y el crimen y la violencia, y cerrar el flujo de posibles asociados a los carteles al promover alternativas legales y constructivas para la gente joven.²³²

Así, aunque los expertos reconozcan que la negociación de este convenio bilateral haya estado estancada debido a que el Ejecutivo mexicano no lo sometió a cabildeo en el Congreso, la Iniciativa Mérida representa una enorme transformación en las relaciones de seguridad que Estados Unidos tiene con México, que dentro de los países que aceptan la asistencia militar estadounidense, había sido el que menos ayuda de este tipo había recibido.²³³

La puesta en marcha de Iniciativa Mérida se vio retrasada debido a que tanto el Congreso mexicano, una vez revelado el acuerdo entre G.W. Bush y Calderón, como el estadounidense discutieron a detalle el modo de operación del programa bilateral. Mientras el primero exigía que el modelo se distanciara del Plan Colombia, específicamente respecto a la negativa a que tropas estadounidenses establecieran bases u operaran en territorio mexicano, el segundo solicitaba cerciorarse de que los fondos se utilizaran de manera adecuada y no para labores particulares de las instituciones de seguridad en México.²³⁴

El 30 de junio de 2008 se aprobaron los primeros 400 millones de dólares provenientes de dos programas, International Narcotics and Law Enforcement (INCLE, por sus siglas en inglés) y el Foreign Military Financing (FMF), ambos controlados por el Departamento de Estado. En marzo de 2009, se liberaron 300 millones de dólares de las dos cuentas anteriores y de la cuenta Economic Support Fund (ESF, por sus siglas en inglés). Después,

²³² Segob, “Todo sobre Iniciativa Mérida”, [en línea] Dirección URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/TODO_Sobre [consulta: 21 de diciembre de 2012].

²³³ Entre 1986 y el año 2000 el Departamento de Defensa estadounidense aprobó un total 32 millones de dólares en asistencia militar para México. Véase Carlos Barrachina, *op. cit.*, p.129

²³⁴ Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM, 2009, pp. 25-36.

en junio del mismo año se aprobó una partida extraordinaria por 420 millones de dólares, de la cuenta INCLE.²³⁵

En 2010 se liberaron otros 210 millones de dólares de las mismas tres cuentas y otro apoyo extraordinario de 175 millones de dólares, en 2011 se liberaron otros 143 millones, y para 2012 el monto se estimó en 281 millones de dólares.²³⁶

De igual forma resurgió un Grupo de Alto Nivel, el cual se ha reunido en cuatro ocasiones hasta ahora. En el último de éstos, el gobierno mexicano reconoció haber invertido más de 10 mil millones de dólares en Iniciativa Mérida a los que se sumaron los mil 900 millones de dólares del total aprobado por Estados Unidos hasta 2012.²³⁷

En abril de 2013 se liberaron únicamente 134 de los 234 millones de dólares que solicitó Obama al congreso estadounidense para la Iniciativa Mérida por lo que corresponde al presente año fiscal. El resto se retuvo con la exigencia de que el gobierno mexicano prevenga y castigue las violaciones a los derechos humanos, particularmente urgiendo a la administración de Enrique Peña Nieto a que someta a debate la reforma del artículo 57 del Código de Justicia Militar, con la finalidad de que se incorpore como delitos contra la disciplina militar la violación de derechos humanos por parte de un miembro de las Fuerzas Armadas.²³⁸ De concretarse esta ayuda, el total de inversión de Estados Unidos para la Iniciativa Mérida ascendería a mil 930 millones de dólares, tal y como lo muestra el siguiente cuadro.

²³⁵ Armando Rodríguez Luna, "El combate al crimen organizado y la Iniciativa Mérida", en Raúl Benítez (coord.), *Seguridad y Defensa en América del Norte... op. cit.* p.267.

²³⁶ Esta partida presupuestal perteneció a un nuevo plan del gobierno de Obama llamado "Beyond Mérida" (más allá de Mérida), que inicialmente pretendió designar 310 millones de dólares para programas relacionados con la Iniciativa Mérida en el presupuesto del año fiscal 2011.

²³⁷ Segob, "Declaración conjunta del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las organizaciones criminales transnacionales", cuarta reunión, 18 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/Declaracion_Conjunta_GAN_IV.pdf [consulta: 21 de diciembre de 2012].

²³⁸ J. Jaime Hernández, "EU retiene 95 mdd de Iniciativa Mérida", periódico *El Universal*, 2 de agosto de 2013 [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/eu-retiene-95-mdd-de-iniciativa-merida-939894.html>, [consulta: 4 de agosto de 2013].

CUADRO 4

Table 1. FY2008–FY2013 Mérida Funding for Mexico by Aid Account and Appropriations Measure

(\$ in millions)

Account	FY2008 Supp. (P.L. 110- 252)	FY2009 (P.L. 111- 8)	FY2009 Supp. (P.L. 111- 32)	FY2010 (P.L. 111- 117)	FY2010 Supp. (P.L. 111- 212)	FY2011 (P.L. 112- 10)	FY2012 Estimate (P.L. 112- 74)	Account Totals	FY2013 Request
ESF	20.0	15.0	0.0	15.0 ^a	0.0	18.0	33.3	101.3	35.0
INCLE	263.5	246.0	160.0	190.0	175.0	117.0	248.5	1,400.0	199.0
FMF	116.5	39.0	260.0	5.3	0.0	8.0	Not applicable ^b	428.8	Not applicable
Total	400.0	300.0	420.0	210.3	175.0	143.0	281.8	1,930.1	234.0

Sources: U.S. Department of State, Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2012, FY2013 Executive Budget Summary: Function 150 & Other International Programs.

Según los informes anuales, los recursos invertidos se utilizaron principalmente en la capacitación de 5 mil oficiales del sistema penitenciario mexicano, el entrenamiento de 7 mil 500 agentes del poder judicial federal y 19 mil de los sistemas estatales, así como de 4 mil 400 policías adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Respecto a los recursos destinados para logística, el dinero se utilizó para la adquisición de equipo fijo y móvil de inspección no intrusiva (97 millones de dólares), la transferencia de 21 aeronaves a las fuerzas de seguridad, 318 máquinas poligráficas, 13 vehículos blindados y 114 perros adiestrados para la detección de sustancias ilegales.²³⁹

Como parte del programa bilateral, México ha recibido cuatro helicópteros modelo "Black Hawk" versión UH-60M, uno de los más modernos del mundo y cuyo precio se estima en alrededor de 20 millones de dólares por unidad. A estos se sumaron ocho helicópteros para transporte de personal de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) modelo "Bell-412" con valor de 11 millones de dólares por unidad. De igual forma la Secretaría de Marina (Semar) recibió un avión "Casa CN235"²⁴⁰ de 40 millones de dólares y tres vehículos "Backscatter" con sistema de detección de Rayos X.

De igual forma se entregaron 23 camionetas ZBV equipadas con rayos X de retrodispersión, 45 detectores de vapor manuales con escáneres de iones se entregaron al Ejército en septiembre de 2009, con valor de 1.1 millones de dólares; 10 minivans con

²³⁹ Redacción, "Iniciativa Mérida", revista *Ágora*, núm. 4, vol. 4, Colorado, U.S. Northern Command, 2011, pp.36-37.

²⁴⁰ El CN-235 es un avión turbohélice de transporte táctico utilizado en el transporte militar estándar para misiones de transporte de corto y medio alcance, tanto de soldados como de cargas. Uno de los objetivos del CN-235 es el poder operar a baja altitud con eficacia para disminuir en lo posible su vulnerabilidad.

rayos X se entregaron a la SSP en diciembre de 2009 con valor de 1.2 millones de dólares; y dos sistemas de inspección de furgones y carga ferroviaria, con un valor de 3.5 millones de dólares, que se entregaron en septiembre de 2010 a la Administración de Aduanas.

Dentro de las instituciones beneficiadas por los programas de profesionalización de la Policía, de capacitación en derechos humanos para los agentes de seguridad pública y otros funcionarios, de perfeccionamiento de capacidades de investigaciones judiciales y capacitación e intercambio de experiencias en materia de extradiciones, destacan la SSP, la Procuraduría General de la República (PGR), la Semar, la Sedena, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), el Centro de Investigación para Seguridad Nacional (CISEN), y el Instituto Nacional de Migración (INM).

Además, bajo la Iniciativa Mérida, en noviembre de 2011 se transfirieron cuatro kioscos biométricos al INM para reforzar la seguridad fronteriza de Estados Unidos y México, garantizando la confirmación segura de la identidad de los viajeros. Estos dispositivos les permiten a los agentes de inmigración de México verificar con mucha más certeza la identidad de viajeros y trabajadores temporales mediante análisis de huellas dactilares, iris y rostro. El proyecto apunta a “construir una red sólida que refuerce la capacidad de México de identificar a quienes ingresan al país por aire, mar y tierra, y los puestos de control del Instituto Nacional de Migración dentro del país”, según la Segob.²⁴¹

Una novedad relacionada con este programa bilateral, fue el apoyo inesperado del gobierno de Stephen Harper, que en un gesto de ayuda simbólico otorgó 400 mil dólares canadienses como contribución a la Iniciativa Mérida para asistir al gobierno mexicano en su lucha contra el narcotráfico y garantizar la seguridad nacional de Estados Unidos.

d) La importancia de la captura de Osama Bin Laden

Todos estos cambios a nivel regional, así como los correspondientes al *tercer ajuste de las estrategias de seguridad nacional* en la comunidad internacional, se vieron sorprendidos por la declaración que dio el presidente Barack Obama el 1º de mayo de 2011:

²⁴¹ Redacción, “Protección de la Patria”, revista *Ágora*, edición especial 2012, Colorado, U.S. Northern Command, 2013, p.26, [en línea] Dirección URL: http://agorarevista.com/images/shared/magazines/special/SPED_2012_final_lr.pdf [consulta: 2 de marzo de 2013].

El día de hoy estoy en condiciones de anunciar a los estadounidenses y al mundo que Estados Unidos lideró una operación que mató a Osama Bin Laden, el líder de Al Qaeda, un terrorista responsable del asesinato de miles de hombres, mujeres y niños inocentes.²⁴²

La misión que Obama ordenó al entonces director de la CIA, León Panetta, poco después de asumir su primer mandato, había rendido frutos en un complejo de Abbottabad, Pakistán, donde elementos de la Marina estadounidense realizaron una operación que culminó con la aniquilación del líder terrorista²⁴³; misma que observaron el presidente Obama y la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton junto al gabinete de seguridad desde imágenes de video transmitidas en la “Sala de Crisis” de la Casa Blanca.

Para la comunidad internacional la muerte de Bin Laden brindó un impulso importante al frenar el prestigio de Al Qaeda, que tras los atentados del 11-S seguía operando con diversos atentados alrededor del mundo. Esta organización terrorista se había ganado prestigio entre las redes terroristas por la precisión de su ataque en el corazón del territorio estadounidense, por ello el golpe en Pakistán se pudo definir como un golpe a la moral del movimiento yihadista. Probablemente fue por esas mismas razones que el gobierno estadounidense prefirió no generar controversia al no mostrar el cuerpo de Bin Laden y arrojarlo al mar, hecho que va en contra de la tradición islámica. La finalidad fue evitar una respuesta agresiva por parte de los grupos más radicales al ver masacrado el cuerpo del líder terrorista o ir en busca del mismo si hubiese sido sepultado conforme al protocolo islámico.

De igual forma, la captura de Bin Laden aumentó la confianza de los estadounidenses en las Fuerzas Armadas, mismas que eran cuestionadas desde el error de la administración W. Bush (2001-2009) en Tora Bora al intentar la misma captura. Dicho sea de paso, también se vio beneficiada la figura del mandatario estadounidense así como de su equipo de trabajo; pues cabe recordar que los sectores más conservadores se oponían a que

²⁴² U.S. White House, *Remarks by the President on Osama Bin Laden*, Washington D.C., The White House, 1 de mayo de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead> [consulta: 2 de marzo de 2013].

²⁴³ Peter Baker, Helene Cooper y Mark Mazzetti, “Bin Laden Is Dead, Obama Says”, Nueva York, The New York Times, 1 de mayo de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html?pagewanted=all> [consulta: 2 de marzo de 2013].

Panetta dirigiera la CIA dada su poca experiencia en el área de inteligencia. Para julio de 2011 se confirmó el nombramiento de Panetta a cargo del Departamento de Defensa de Estados Unidos, mismo que había sido propuesto por Barack Obama un mes antes de la operación en Pakistán.

En lo particular, no considero que “hoy el mundo sea más seguro” tal cual lo dijo Obama luego de la captura de Bin Laden. Sin embargo, eliminar al que muchos consideran el “campeón mundial de las escondidas” ha significado el replanteamiento de una guerra que comenzaba a fastidiar a los ciudadanos estadounidenses. Y si bien la muerte del líder terrorista no redujo el nivel de amenaza, sí ha generado modificaciones en las percepciones de amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, cuyas agencias ya aseguran que la ola de terrorismo islamista cesará en el 2030.²⁴⁴

²⁴⁴ Agencias, “Servicios secretos de EEUU: terrorismo islamista cesaría hacia 2030”, París, *AFP*, 14 de diciembre de 2012.

Capítulo 5. ¿Cuál es la amenaza que podría producir un nuevo reto en las estrategias de seguridad de la región de América del Norte?

En julio de 2011 el asesor para la presidencia estadounidense Contra el Terrorismo y Seguridad de la Patria, John Brennan, ofreció un discurso a propósito de la publicación de la *Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Transnacional* donde anunció que, debido al “dramático crecimiento, alcance e influencia de las organizaciones criminales” entre 1995 y 2011, el crimen organizado se ha colocado como una de las principales amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, y probablemente como la principal amenaza del mundo en un futuro²⁴⁵.

Esto me permite sugerir que, pese a que la política exterior estadounidense parezca dar prioridad a los conflictos en Asia-Pacífico y Medio Oriente, el crimen organizado tiene posibilidades para colocarse como una de las principales amenazas que la comunidad internacional debe de combatir. Si bien la pauta que ha marcado la administración de Barack Obama todavía no abre posibilidades a un *cuarto ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*, sí podrían darse transformaciones importantes a dichas estrategias en función de los enfrentamientos en contra de organizaciones criminales cuya estructura se compone por redes y no por células, como es el caso de las organizaciones terroristas.

La nueva amenaza a la seguridad se coloca en un contexto de crisis económica mundial, carece de sesgo ideológico y opera al amparo de una lógica de mercado. Hoy las organizaciones criminales se dedican a 23 diferentes tipos de prácticas ilegales, entre las que sobresale el narcotráfico por su impacto a nivel internacional.²⁴⁶ Por ello, la nueva

²⁴⁵ John Brennan, “A Strategy to Combat Transnational Organized Crime”, discurso pronunciado en el auditorio sur del edificio Eisenhower, 25 de Julio de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/07/25/new-strategy-combat-evolving-threat>, [consulta: 30 de octubre de 2011].

²⁴⁶ Edgardo Buscaglia, entrevistado por The European, “No sane Mexican would want to live in the US”, 15 de octubre de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://theeuropean-magazine.com/44-buscaglia-edgardo/43-mexico-and-the-war-on-drugs> [consulta: 10 de octubre de 2012]. Secuestro, tráfico de personas, tráfico de migrantes indocumentados, lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico de órganos, extorsión por cobro de derecho de piso a establecimientos comerciales, extorsión vía telefónica, extorsión a funcionarios públicos, redes de prostitución, pornografía infantil, clonación de cuentas bancarias, robo de vehículos, piratería, tráfico ilegal de especies naturales, fraude electrónico, creación de empresas fantasma, falsificación de moneda, falsificación de logotipos de empresas legales e instituciones gubernamentales, extracción ilegal de energéticos y la obstrucción a las vías de comunicación son los otros 22 delitos a los que las organizaciones criminales enfocan sus actividades.

estrategia anunciada por el gobierno estadounidense establece 56 acciones prioritarias para disminuir el impacto de la delincuencia transnacional reconociendo que “las organizaciones criminales son altamente sofisticadas. No conocen fronteras. Amenazan la estabilidad del sistema financiero y la promesa de un mercado de competencia. Sus operaciones están poniendo en riesgo a las empresas estadounidenses, las instituciones gubernamentales, los consumidores y los ciudadanos”²⁴⁷.

Se habla de crimen organizado desde 1869, cuando un reporte de la *New York Society for the Prevention of Crime*²⁴⁸ utilizó el concepto para describir algunos rasgos de la mafia siciliana que se había desarrollado entre las comunidades de inmigrantes italianos en puertos como Nueva Orleans y Nueva York²⁴⁹. Actualmente, existen más de 150 definiciones diferentes en el mundo.²⁵⁰

En la *Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Transnacional*, documento que asegura la existencia de vínculos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Al Qaeda así como una preocupación por la escalada de violencia en México debido a la expansión de los cárteles de la droga sobre el hemisferio occidental, se da una de las definiciones más importantes sobre crimen organizado:

Se refiere a las asociaciones de auto-perpetuación de los individuos que operan transnacionalmente con el propósito de obtener ganancias de poder, influencia, monetarias y / o comerciales, en todo o en parte por medios ilegales, protegiendo al mismo tiempo sus actividades a través de un patrón de corrupción y / o la violencia, a la vez que protege sus

La identificación de los mismos no corresponde en su totalidad a los mencionados por Buscaglia. La lista es de elaboración propia de acuerdo con un seguimiento hemerográfico realizado del 21 de mayo al 15 de diciembre de 2011 durante la realización de mi servicio social en el área de Comunicación Social en Sin Fronteras I.A.P.

²⁴⁷ Seal of the president of the United States, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, Washington D.C., julio de 2011, p.5, [en línea] Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf, [consulta: 30 de octubre de 2011].

²⁴⁸ Gregory Auda, “Le crime organisé, une perception variable, un concept polémique”, Paris, *Cahiers de la Sécurité*, núm. 7, janvier-mars, 2009.

²⁴⁹ Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *Revista de historia internacional*, año 11, núm. 42, 2010, p. 5, [en línea] Dirección URL: http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf, [consulta: 10 de febrero de 2013].

²⁵⁰ Cada una de ellas puede ser consultada en el siguiente link: <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm>

actividades ilícitas a través de una estructura de organización transnacional y la explotación del comercio transnacional o mecanismos de comunicación.²⁵¹

Desde mi perspectiva, esta será la definición que oriente un nuevo ajuste a las estrategias de seguridad. Tiene un enfoque altamente focalizado en una estrategia que asimila al crimen organizado como una práctica similar a la insurgencia criminal y al terrorismo, y por lo tanto considera que su combate debe darse en el mismo eje pero con algunas variantes.

Por otra parte, una concepción dominante en el mundo académico ofrece una apreciación distinta a la estadounidense, que considera que

el crimen organizado puede ser entendido como una red social que se integra por individuos asociados para cometer actividades ilícitas a lo largo de un periodo prolongado de tiempo y con el interés fundamental de obtener la mayor ganancia económica posible. No cuenta con una pretensión política, sin embargo sus actividades sí tienen consecuencias en tal ámbito.²⁵²

Las anteriores definiciones muestran dos perspectivas de un mismo fenómeno. Si bien el crimen organizado desde sus orígenes ha sido una amenaza internacional, actualmente se reconoce su peligrosidad por el fuerte impacto que tiene en el desarrollo de los regímenes democráticos. Rebasa los controles gubernamentales; establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial; está bien estructurado para la comisión de hechos delictivos; busca mediante acciones violentas adquirir poder económico y social; maneja tecnología avanzada a diferencia de lo que caracteriza a la delincuencia común; y adicionalmente posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto.²⁵³

De acuerdo con Peter Lupsha, el crimen organizado se desarrolla en tres etapas: la etapa predatoria, donde los grupos criminales son considerados como pandillas que no amenazan al Estado y que son fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad; la

²⁵¹ Seal of the President of the U.S., *Strategy to Combat Transnational Organized Crime... op.cit.*

²⁵² Carlos Flores y Samuel González, "Democracia y crimen organizado" en Luis G. Solís y Francisco Rojas (coords.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FLACSO, 2008, p. 53.

²⁵³ Francisco Rojas, *Segundo Informe del secretario general de la FLACSO. El crimen organizado internacional: una grave amenaza para la democracia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FLACSO, 2006, p. 9.

etapa parasítica, en la cual el crimen organizado corrompe al Estado y cuenta con complicidades dentro de éste, lo cual le permite llevar a cabo el negocio de manera exitosa a la vez que se deja en claro que el crimen y el Estado son dos entidades diferentes; finalmente la etapa simbiótica, que es cuando el crimen organizado se apodera del Estado y éste se pone al servicio de la delincuencia.²⁵⁴

En este orden de ideas, la nueva *Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Transnacional* representa un espacio de oportunidad para evaluar si en términos regionales el crimen organizado es una amenaza común para América del Norte y si se puede enfrentar de manera conjunta para evitar que éste transite de la primera a la segunda etapa en términos de la descripción de Lupsha, de modo que a la par se fortalezca la comunidad de seguridad en la región.

A México le sobran razones para asumir que la lucha en contra del crimen organizado debe de enfrentarse de forma transnacional. Descabezados en las calles de varios estados, “narcomensajes” en sus avenidas; armas que ingresan por la frontera norte de México (incluso con consentimiento de instituciones federales de Estados Unidos); una clase política y empresarial que permite la convivencia con grupos del crimen organizado; el aumento de consumo interno que ha llevado a la práctica del “pago en especie”; ciudadanos que toleran los altos índices de violencia; familias enteras cuyo ingreso económico total depende de alguna de las 23 prácticas ilegales y un saldo de muertos que rebasa 50 mil ejecutados y cerca de 27 mil desapariciones relacionadas con el crimen organizado²⁵⁵ se pueden asociar a la estrategia de combate con carácter nacional conducida durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

Para Estados Unidos, la presencia del crimen organizado significa el refrendo de una fallida estrategia antidrogas que inició en los años sesenta, misma que permitió que los cárteles de la droga incursionaran en nuevas actividades ilícitas, las cuales pudieron ser desplazadas territorialmente hasta tocar algunas de las instituciones fronterizas de Estados Unidos. De igual forma, abre la posibilidad a un nuevo debate sobre el uso de estupefacientes en un país que rebasa los 22.6 millones de consumidores de drogas (8.9%

²⁵⁴ Peter A. Lupsha, “Transnational Organized Crime versus the Nation-State”, *Transnational Organized Crime Review*, núm. 1, vol. 2, Londres, primavera, 1996, pp.21-48.

²⁵⁵ Redacción, “Segob cifra en 27 mil los desaparecidos; depurará lista”, México, periódico *El Universal*, 5 de abril de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/914922.html>, [consulta: 5 de abril de 2013].

de la población estadounidense); aunado a esto, al no lograr en 2012 una política de regulación de venta de armamento al interior de su territorio, se asume como corresponsable del incremento de los índices de violencia en México y Centroamérica²⁵⁶.

Por lo que respecta a Canadá, enfrentar al crimen organizado transnacional representa una medida de preventiva para su seguridad nacional. El reporte sobre crimen organizado publicado en 2010 reconoce que desde 2006 aumentó el número de pandillas callejeras identificadas por las agencias de policía en todo Canadá, pandillas que, pese a permanecer como un nivel de amenaza inferior, preocupan al gobierno canadiense por el nivel de sofisticación que han alcanzado en los últimos años así como su por impacto en la economía interna²⁵⁷.

5.1 La lucha contra el crimen organizado desde la perspectiva mexicana

La desatención mostrada ante el fenómeno del narcotráfico durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox condujo a una impostergable medida por parte de Felipe Calderón al llegar a la presidencia. Durante la transición política en México, los grupos criminales internos lograron posicionarse a nivel internacional debido a que las estrategias antidrogas afectaban más a sus homólogos de Centro y Sudamérica, particularmente en Colombia, mientras que en México los esfuerzos del Estado se concentraron en adaptarse a una rápida rotación de la élite política. Esto permitió una reterritorialización del mercado criminal, propiciando que los cárteles mexicanos de la droga violaran las reglas de oro que los rigieron hasta la década de los noventa:

²⁵⁶ Según el reporte *Responding to violence in Central America* en Honduras se habían registrado 77 asesinatos relacionados con el crimen organizado por cada 100 mil habitantes en 2010, mientras que en El Salvador y Guatemala se registraron 66 y 50 asesinatos respectivamente por cada 100 mil habitantes. Para México la cifra de asesinatos se estimó en 18 por cada 100 mil habitantes. En el mismo reporte se reconoce la ineficacia de la estrategia para controlar el consumo al interior de Estados Unidos, así como la existencia de alrededor de 70 mil organizaciones criminales en Centroamérica. Consultado en United States Senate, *Responding to violence in Central America*, Washington D.C., septiembre de 2011, p.3 [en línea] Dirección URL: <http://www.grassley.senate.gov/judiciary/upload/Drug-Caucus-09-22-11-Responding-to-Violence-in-Central-America-2011.pdf>, [consulta: 22 de febrero de 2013].

²⁵⁷ Criminal Intelligence Service Canada, *Report on Organized Crime 2010*, Ottawa, 2010, p. 18, [en línea] Dirección URL: <http://www.canadianharmreduction.com/sites/default/files/Report%20%20CSIS%20%20Organized%20Crime%20-%202010.pdf>, [consulta: 5 de marzo de 2013].

- a. No atacar a personas ni a bienes de la sociedad, y atender en cambio con gran generosidad sus peticiones sobre necesidades sociales urgentes.
- b. No agredir a las autoridades de ninguna forma, mientras éstas no actuaran en sentido inverso de manera ofensiva.
- c. No luchar entre sí. Las bandas habían aprendido a respetarse y el territorio nacional ofrecía todavía amplios espacios para la acción.
- d. Tener como interés central el cultivo y el tráfico de enervantes, básicamente marihuana y heroína destinadas a la exportación.²⁵⁸

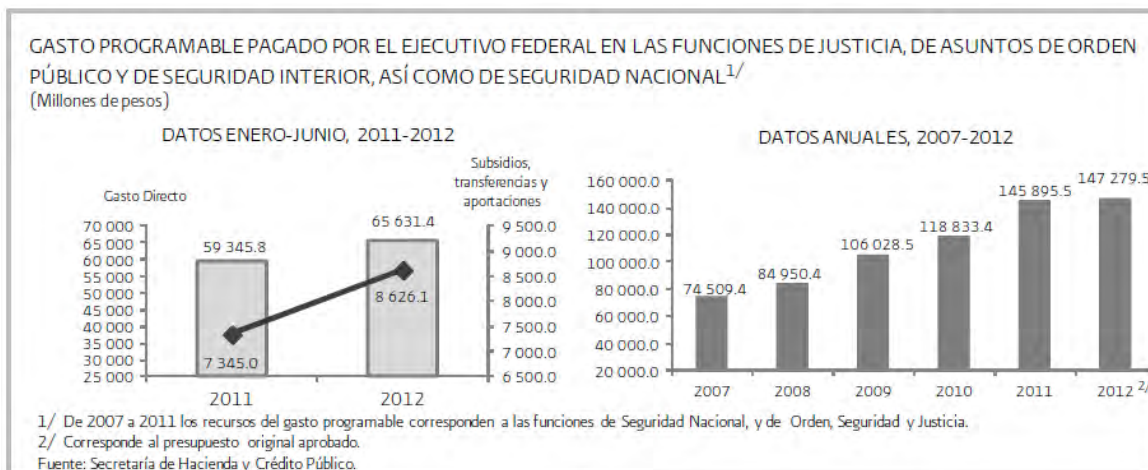
Así, en su toma de posesión el 1º de diciembre de 2006, el presidente Calderón le declaró la “guerra” al narcotráfico con una estrategia que tomó su carácter internacional hasta 2008, tras anunciar la cooperación institucional con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida. “El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros”, exclamó el mandatario en una entrevista de febrero de 2009.²⁵⁹

México reconoció en el crimen organizado su principal amenaza a la seguridad nacional. En el marco de la *Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia*, entre 2007 y 2012 observó un incremento de 59.1% en términos reales del presupuesto asignado para la procuración e impartición de justicia, seguridad pública y nacional. Así, un billón 687 mil 496.7 millones de pesos fueron destinados en su totalidad a estos rubros (ver figura 1).

²⁵⁸ Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo. Una revisión personal sobre un Estado a la defensiva*, México, Ed. Grijalbo, 2011, p.195.

²⁵⁹ Jorge Zepeda, “Son ellos o nosotros; no hay regreso: FCH”, México, periódico *El Universal*, 27 de febrero de 2009, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/32563.html>, [consulta: 5 de marzo de 2013].

FIGURA 1



Fuente: Presidencia de la República, "Sexto Informe de Gobierno", México, DOF, septiembre de 2012, p.5.

Durante la gestión de Calderón se dio prioridad a la modernización de las instituciones de seguridad, entre ellas la Policía Federal (PF). Ésta cuenta ahora con 36 mil 940 elementos, cinco veces más que los 6 mil 489 que la conformaban en diciembre de 2006. Se incorporaron a la PF más de 8 mil 600 jóvenes con un perfil universitario, quienes aportan una nueva visión de carácter profesional a la corporación. De igual forma se creó Plataforma México, un modelo de desarrollo tecnológico y de comunicaciones que enlaza a instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de los tres niveles de gobierno y agencias de seguridad de otros países. Su Sistema Único de Información Criminal contiene una base de datos que alcanza los 500 millones de datos.²⁶⁰

Fueron capturados o eliminados 25 de los 37 presuntos criminales más peligrosos del país de acuerdo con la lista publicada en marzo de 2009 por la Procuraduría General de la República. Las acciones de inteligencia y el equipamiento tecnológico respecto a operativos antiseuestradores permitieron, entre julio de 2007 y julio 2012, conseguir la liberación de 7 mil 939 víctimas de privación ilegal de la libertad, la captura de 8 mil 597 presuntos secuestradores y la desarticulación de mil 210 grupos criminales. Asimismo se logró el decomiso de 345.9 millones de dosis de cocaína; 62 mil 978.9 millones de dosis de

²⁶⁰ Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, México, septiembre de 2012, pp. 4-5, [en línea] Dirección URL: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/>, [consulta: 5 de septiembre de 2012].

marihuana y de mil 693.1 millones de dosis de heroína, que en su totalidad representan un golpe al crimen organizado por 14 mil 466.8 millones de dólares.²⁶¹

También se actualizó el marco jurídico con la Ley de Trata de Personas, que estipula la coordinación de los tres niveles de gobierno para prevenir y erradicar el secuestro y esclavización de mujeres, jóvenes y niños para obligarlos a ejercer la prostitución, la mendicidad forzosa o ser objeto de adopción ilegal; la Ley de Extinción de Dominio, por la que el Estado tiene la facultad de revocar bienes patrimoniales sin compensación alguna al propietario cuando se compruebe que la propiedad era utilizada como medio para cometer delitos; se reformó la Ley de Derechos Humanos, con la que transfirió la facultad de la Suprema Corte de Justicia para investigar las violaciones graves a los derechos humanos y pasó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; se reformó también la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que ahora incorpora el terrorismo internacional, los delitos contra la salud, el tráfico de órganos y el de indocumentados como delitos de la delincuencia organizada; y la Ley General de Atención a Víctimas, con la que el Estado reconoce el derecho de las víctimas del delito a recibir ayuda, asistencia y atención, para ellas y sus familiares.

Sin embargo, durante el sexenio de Calderón quedaron pendientes varias tareas. La primera de ellas es la reforma a la Ley de Seguridad Nacional, cuyo objetivo, de acuerdo con la iniciativa de 2009, urgía a reglamentar el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad de interior. Hasta el momento las operaciones de combate al narcotráfico de la Marina Armada de México y el Ejército se realizan sin sustento legal y en detrimento de la fiabilidad de instituciones de carácter permanente que realiza tareas de administraciones sexenales.

La segunda es el reto que tiene la Policía Federal respecto a las pruebas de Control de Confianza, dado que es una de las instituciones con los índices más bajos en dichas evaluaciones. Felipe Calderón reconoció que es un problema de voluntad política el que no se remueva e inhabilite de sus cargos a los funcionarios públicos que no aprueben dicho examen. El propio Calderón reconoció que “de poco sirve saber quiénes son los elementos

²⁶¹ *Ibid.*, p.5.

no confiables, si no hay voluntad política para retirarlos de los cuerpos policiacos, y siguen ahí”²⁶².

Plataforma México es el tercer asunto que quedó pendiente en la administración de Calderón, ya que no es tomada en cuenta en términos regionales por América del Norte, ni tampoco se ha propuesto una agenda de trabajo con Centroamérica. Hasta ahora no se ha publicado en los medios alguna tarea realizada a partir de esta enorme base de datos.

También hay que redoblar esfuerzos en la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en todo el país. Las leyes y reformas pendientes en el Congreso deben ser discutidas con sentido de urgencia: la de Policía de Mando Único, la de Lavado de Dinero, la de Procedimientos Penales Federal, son algunos de los ejemplos.

Pero la crítica más incisiva al sexenio de Calderón fue el incremento de la violencia en México. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) los índices de violencia alcanzaron su récord en 2011. Según la información preliminar, elaborada con estadísticas administrativas sobre defunciones accidentales y violentas, la proporción de homicidios cometidos en el país alcanzó su record en 2011, con 36 homicidios por cada 100 mil habitantes.²⁶³ Esta cifra colocó a México en la posición 135 de los países más violentos del mundo en 2012, donde el más pacífico (Islandia) ocupa la primera posición y el más violento (Somalia) la número 158.²⁶⁴

Además, otro de los saldos que se le atribuyen a la “guerra contra el crimen organizado” es una histórica cifra de 26 mil 121 desaparecidos, aunque se reconoce que esta podría ser imprecisa debido a que no todos se encuentran relacionados con acciones perpetradas por organizaciones criminales y tampoco se sabe si algunos de estos regresaron

²⁶² Felipe Calderón Hinojosa, “Mensaje con motivo del Sexto Informe de Gobierno”, 3 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/09/el-presidente-calderon-durante-su-mensaje-con-motivo-del-sexto-informe-de-gobierno/>, [consulta: 5 de septiembre de 2012].

²⁶³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Causas de defunción: Porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas por entidad federativa y sexo, 2004 a 2011”, [en línea] Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mvio24&s=est&c=22651>, [consulta: 22 de noviembre de 2012]. En Ciudad Juárez, la cifra de homicidios es de 191 por cada 100 mil personas, convirtiéndola en una de las ciudades más mortíferas del mundo en países sin conflicto bélico declarado.

²⁶⁴ Institute for Economics and Peace, “Global Peace Index 2012”, [en línea] Dirección URL: <http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2012/06/2012-Global-Peace-Index-Report.pdf>, [consulta: 10 de marzo de 2013].

a casa o si algunas familias siguen sin reportar la desaparición de alguno de sus integrantes.²⁶⁵

En México no se cuestiona la lucha contra el crimen organizado, porque es necesaria dado que las actividades de la delincuencia organizada han ocupado de facto algunas entidades de la federación. Tampoco se pone en duda que dicha lucha tenga que afrontarse transnacionalmente, porque se trata de un fenómeno con la misma característica. Lo que se cuestiona es la estrategia y los resultados que dio la administración de Calderón. Desde el 11 de diciembre de 2006, cuando inició el Operativo Conjunto Michoacán, México comenzó a hundirse en un caos. Los ciudadanos fuimos testigos de una situación inimaginable de violencia que se originó por una estrategia federal que valoró escuetamente la fortaleza institucional y las capacidades del Estado en contra de una amenaza que ha expandido su presencia patrimonial en 52 países del mundo, de modo que lo único que pudo generar fue una paradoja de la represión en donde a mayores ataques por parte de las fuerzas de seguridad, los grupos criminales incrementan su nivel de corrupción y violencia.

Al parecer lo que caracterizará el primer año del sexenio de Enrique Peña Nieto puede calificarse como un *Efecto Calderón*²⁶⁶, el cual consiste en reconocer la transición de las organizaciones criminales de la segunda a la tercera generación²⁶⁷. Y aunque se ha cambiado el discurso de una “guerra”, es lógico que el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia no representa el fin de la lucha en contra el crimen organizado, ni mucho menos pasar de largo las características de esta tercera generación:

²⁶⁵ Carlos Quiroz, “Segob anuncia lista oficial de desaparecidos: 26 mil 121”, periódico *Excelsior*, 27 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/27/886226>, [consulta: 27 de enero de 2013].

²⁶⁶ La tipología de *Efecto Calderón* pertenece al académico Günter Maihold, del Colegio de México, y fue expuesta por primera vez en el Seminario “Enfrentando la Seguridad”, UNAM, 26 de marzo de 2012.

²⁶⁷ De acuerdo con Maihold, la primera generación de las organizaciones criminales en México estuvo compuesta por los grupos del narcotráfico que participaban como intermediarios de los cárteles de Colombia; sus principales figuras fueron Amado Carrillo Fuentes “El Señor de los Cielos”, Miguel Ángel Félix Gallardo “El Padrino”, Héctor Luis Palma Salazar “El Güero Palma” y los hermanos Fco. Rafael y Fco. Javier Arellano Félix. La segunda generación pertenece a los cárteles que pasaron de intermediarios a dueños del mercado de la droga, entre los que destacan líderes como Joaquín “El Chapo” Guzmán, Ismael “El Mayo” Zambada (ambos del cártel de Sinaloa), Fernando Sánchez Arellano “El Ingeniero” (cártel de los Arellano Félix), Vicente Carrillo Fuentes “El Viceroy” y Heriberto Lazcano, “El Lazca”, cuya captura y muerte por parte de oficiales de la Secretaría de Marina (Semar) cerró el ciclo de la segunda generación.

1. La estrategia de la administración calderonista redujo la presencia de los personajes centrales de las organizaciones criminales.
2. Esto se tradujo en la fragmentación en pequeñas células que se disputan los territorios de producción, tránsito y venta de estupefacientes, sin dejar de realizar cualquiera de las otras 23 actividades ilícitas antes mencionadas. Al inicio del sexenio la actividad de las organizaciones delictivas se concentraba principalmente en 7 cárteles, ahora son cuando menos 25 los que sobresalen²⁶⁸, aunque el gobierno reconoce oficialmente la existencia de entre 60 y 80 organizaciones de este tipo.²⁶⁹
3. Estas nuevas células criminales buscan una competencia en la transmisión de mensajes a una triada de receptores: el gobierno, la población y la propia delincuencia organizada.
4. No tienen sentido de pertenencia a las organizaciones criminales que dicen representar y sus alianzas son frágiles, sin embargo son el centro de una red transcontinental.
5. Al intermediario se le paga en especie (droga), o bien por medio de transferencias trianguladas por empresas legalmente constituidas.²⁷⁰

En 2010, el entonces vocero de la presidencia de México, Alejandro Poiré, indicó que “el 80% de los 28 mil 353 muertos vinculados a la criminalidad ocurrieron en 162 municipios del país derivado de siete conflictos entre los cárteles de la droga”²⁷¹. De los 2 mil 400 municipios del país, la guerra entre los cárteles 1) Pacífico vs. Juárez; 2) Pacífico vs. Beltrán Leyva; 3) Pacífico vs. Golfo-Zetas; 4) Pacífico vs. Arellano Félix; 5) Familia Michoacana vs. Golfo y Zetas; 6) Familia vs. Beltrán; Golfo vs. Zetas²⁷² se concentraba principalmente en los estados de Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Guadalajara y Guerrero.

²⁶⁸ Redacción, “De siete al inicio del sexenio, los cárteles mexicanos se multiplicaron: Calderón dejará por lo menos 25”, *Sinembargo*, [en línea] Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/20-08-2012/335244>, [consulta: 20 de agosto de 2012].

²⁶⁹ Jesús Murillo, entrevista con Carmen Aristegui, México, *MVS radio*, 7:00 a 10:00 hrs. 18 de diciembre de 2012.

²⁷⁰ Un reporte de la DEA reveló que el banco HSBC Bank USA lavó al menos 881 millones de dólares del cártel de Sinaloa y del cártel colombiano Valle del Norte. Su filial en México se convirtió en 'la institución favorita de los cárteles' para lavar dinero, razón por la cual se le impuso una multa de mil 900 millones de dólares, Drug Administration Office, "HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement", *DEA Public Affairs*, 11 de diciembre de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.justice.gov/dea/divisions/hq/2012/hq121112.shtml>, [consulta: 11 de diciembre de 2012].

²⁷¹ Jorge Ramos, “80% de ejecuciones ocurrieron en 162 municipios”, periódico *El Universal*, México, 27 de agosto de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704590.html>, [consulta: 27 de septiembre de 2011].

²⁷² *Ibid.*

Ante el conflicto interno generado por la estrategia de Calderón, hay quienes aseguran que la “guerra” en contra del crimen organizado fracasó y que se debería dar una transformación en la forma en que el gobierno enfrenta a las organizaciones criminales. Del otro lado están las opiniones que respaldan la “mano dura” y piden que se dé continuidad a la estrategia para ver resultados positivos. Lo cierto es que ambos coinciden en que las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano fueron rebasadas, en que se trata de un fenómeno que debe afrontarse en coordinación con los países de la región y en que la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles será necesaria hasta que se tenga una policía con las capacidades para afrontar a las organizaciones criminales. Sin embargo, ninguno de estos diagnósticos puede evaluar con precisión si se está ganando o perdiendo la guerra.²⁷³

5.2 La lucha contra el crimen organizado desde la perspectiva estadounidense

Estados Unidos decidió publicar en 2011 su primer *Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Transnacional* porque se dio cuenta que esta amenaza global, que supera anualmente transacciones por 2 mil 100 billones de dólares²⁷⁴, volvió a colocarse a las puertas de su territorio en tan solo una década.²⁷⁵ Y aunque las organizaciones criminales no representen la desestabilización del Estado, tal cual sucede en México y otros países de América Latina, el gobierno estadounidense ha detectado dos actividades que desde su perspectiva atentan contra su seguridad nacional: “el crimen cibernético y la ayuda que estas organizaciones delictivas puedan proporcionar a los grupos terroristas”²⁷⁶.

²⁷³ Esta interpretación pertenece a Raúl Benítez, quien consultó la opinión de expertos como Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda para compararlas con la de Joaquín Villalobos. Tomado en Raúl Benítez, “Seguridad nacional, crimen organizado y elecciones: tendencias”, ponencia del seminario *A diez años del 11 de septiembre: retrovisión y perspectivas*, México, Centro de Estudios Superiores Navales (Semar), 7 de septiembre de 2011, p. 5.

²⁷⁴ Agencias, “UN: Crime generates trillions of dollars each year”, *Usatoday*, 23 de marzo de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012-04-23/un-global-crime/54482356/1>, [consulta: 13 de marzo de 2013].

²⁷⁵ La primera vez que el gobierno de Estados Unidos enfrentó una batalla contra el crimen organizado fue durante los años veinte, cuando enfrentó a la mafia italiana en Chicago.

²⁷⁶ Seal of the president of the United States, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, op. cit., p.2.

Luego de los atentados del 11-S, Estados Unidos focalizó su sistema de defensa en la lucha en contra del terrorismo y descuidó una estrategia antinarcoóticos que tras 40 años y más de un billón de dólares invertidos en Latinoamérica, no ha cumplido ninguno de sus objetivos²⁷⁷. Pero ahora el problema no sólo son los 22.6 millones de adictos estadounidenses, sino también el nivel de influencia de estos grupos que han permeado algunas de las instituciones de seguridad. Tan sólo en Texas, desde 2007, más de 40 policías, alguaciles, miembros de la Patrulla Fronteriza y otras agencias de seguridad han sido acusados de usar su cargo público para enriquecerse con el tráfico de drogas en el tramo de frontera con México a cambio de pagos que iban de entre dos y seis mil dólares²⁷⁸. Los informes del gobierno estadounidense incluso han llegado a revelar que agentes de la DEA se han involucrado en actividades de lavado de dinero de un cártel colombiano así como en transportar de “manera controlada” y en “aviones encubiertos” cargamentos de cocaína de América a Europa en operaciones acordadas en México²⁷⁹.

Para la administración Obama el mercado de drogas en México se ha transformado y ya no es lo que era en los años noventa. De acuerdo con el ex embajador estadounidense, Carlos Pascual, “los grupos criminales mexicanos se han convertido en los cabecillas regionales. Controlan el comercio en el hemisferio. Para aquellos que reflexionan sobre si sería posible regresar a los ‘arreglos del pasado’, cuando las fuerzas del gobierno se hacían de la vista gorda ante las actividades ilegales de los cárteles: esa estructura de mercado actualmente ya no existe”²⁸⁰.

Por ello, dentro de la *Estrategia para Combatir el Crimen Organizado Transnacional* se incorporó una visión que eleva el grado de amenaza de los grupos criminales, y se pasó

²⁷⁷ Agencias, “After 40 years, \$1 trillion, US War on Drugs has failed to meet any of its goals”, *Fox News*, México, [en línea] Dirección URL: <http://www.foxnews.com/world/2010/05/13/ap-impact-years-trillion-war-drugs-failed-meet-goals/>, [consulta: 13 de marzo de 2013].

²⁷⁸ Redacción, “Compra narco policías para traficar”, periódico *Reforma*, México, 9 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://iphone.reforma.com/libre/online07/appiphone/EdicionImpresa/20130103/pdfs/RINT20130103-015.pdf>, [consulta: 9 de enero de 2013].

²⁷⁹ Ginger Thompson, “U.S. Agents Aided Mexican Drug Trafficker to Infiltrate His Criminal Ring”, Washington D.C., periódico *The New York Times*, 9 de enero de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2012/01/09/world/americas/us-agents-aided-mexican-drug-trafficker-to-infiltrate-ring.html?pagewanted=all&r=0>, [consulta: 9 de enero de 2013].

²⁸⁰ Carlos Pascual, “La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte”, en Abelardo Rodríguez (coord.), *Agendas comunes y diferenciadas en la seguridad de América del Norte*, Guadalajara, CESNAV-UdG, 2012, p.73.

de la coordinación de programas bilaterales para enfrentar a dichas organizaciones transnacionales a una estrategia antiterrorista en la región. De ahí que haya sido el entonces asesor para la presidencia estadounidense Contra el terrorismo y Seguridad Interior, John Brennan, quien hiciera del dominio público el documento.

Hasta ahora, poco se sabe de las consecuencias institucionales y presupuestales que tendrá dicha estrategia. Tan solo ha quedado claro que Estados Unidos considera emplear un método antiinsurgente para combatir al crimen organizado transnacional y que pretende que este modelo sea asumido regionalmente. Al menos así lo confirman los nombramientos al frente de las instituciones que trabajarán en el cumplimiento de dicha estrategia.

El 7 de marzo de 2013, tras la confirmación de John Kerry en el Departamento de Estado y de Chuck Hagel en el Pentágono, el senado de Estados Unidos confirmó a John Brennan como nuevo director de la CIA²⁸¹ en sustitución del general David Petraeus, quien dimitió en noviembre de 2012 tras descubrirse una relación adúltera con su biógrafa. A reserva de Hagel, cuya designación fue rechazada por los senadores en un principio, estos personajes, junto a Earl Antony Wayne, actual embajador de Estados Unidos en México, han sido figuras clave en la lucha antiterrorista de la actual administración.

Durante el primer periodo de la presidencia de Obama se llevaron a cabo algunos programas que fortalecieron en territorio estadounidense a la enorme inversión que se refrenda cada año en materia de cooperación militar y policial en América Latina.²⁸² Entre éstos, la División Interinstitucional para el Crimen y las Drogas (ICDE, por sus siglas en inglés)²⁸³, misma que a través de su *Grupo Especial Antidrogas y Crimen Organizado* (OCDETF, por sus siglas en inglés) colaboró en la captura de los líderes de los carteles de Medellín, Cali y de Norte Valle en Colombia, continuó siendo implacable en la persecución

²⁸¹ Meses antes de su nombramiento, Brennan defendió en el Woodrow Wilson Center “La eficacia y la ética de la Estrategia Contraterrorista de Estados Unidos”. Ver John O. Brennan, “The Ethics and Efficacy of the President’s Counterterrorism Strategy”, conferencia dictada en The Woodrow Wilson Center, 30 de abril de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>, [consulta: 27 de septiembre de 2011].

²⁸² Entre 2009 y 2012, la ayuda en estos rubros ascendió a 4 mil 996 millones 654 mil 876 dólares, pero al sumarle 2013 suman 5 mil 902 millones 496 mil 524 dólares. Lo cual representa un ligero incremento al monto total de los programas de cooperación asignados por George W. Bush en todo el continente 5 mil 741 millones 148 mil 980 dólares. Véase Redacción, "Grant U.S. Aid Listed By Country, All Programs, Entire Region, 2009-2014", *Just the Facts*, [en línea] Dirección URL: <http://justf.org/>, [consulta: 27 de diciembre de 2012].

²⁸³ En este programa colaboran la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), la Guardia Costera, la DEA, el FBI, la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE) y otras agencias federales.

de narcotraficantes internacionales y de sus organizaciones de tráfico de estupefacientes y lavado de dinero.

Uno de los golpes más sustanciosos al crimen organizado que dio el OCDETF fue el 9 de junio de 2010, cuando realizó con ayuda de información brindada por el gobierno mexicano, la mayor operación de un proyecto de 22 meses denominado *Project Deliverance*, arrendando a 429 personas relacionadas con los carteles de la droga en México que estaban distribuidas en 16 entidades federativas de Estados Unidos. Al concluir *Project Deliverance* se anunciaron un total de 2 mil 266 detenciones relacionadas con grupos criminales, la incautación total de 154 millones de dólares, mil 262 libras de metanfetamina, 2 mil 500 toneladas de cocaína, mil 410 kilogramos de heroína, 69 toneladas de marihuana, 501 armas de fuego y 527 vehículos.²⁸⁴

En el año fiscal 2011, el OCDETF se apoderó de aproximadamente 421 millones de dólares en efectivo y propiedades, y los decomisos ascendieron dicha cantidad a 559 millones de dólares. Considerando que el presupuesto del programa fue de 527 millones 500 mil dólares, se produjo un retorno de la inversión del 186% mediante la recopilación de casi mil millones de dólares totales en decomisos. Para el año fiscal 2013, su presupuesto se estima en 524 millones 800 mil dólares.²⁸⁵

La administración Obama también desarrolló desde 2010 una *Estrategia Nacional de Control de Drogas*, en la que refleja un acercamiento integral para reducir el uso de drogas y sus consecuencias.

La estrategia busca la reducción de un 15% en la tasa de uso de drogas entre los jóvenes en los siguientes cinco años, y para alcanzar esa meta, la administración solicitó 5 mil 600 millones de dólares para uso exclusivo de prevención y tratamiento de adicciones. (También) busca fortalecer los esfuerzos de la comunidad para prevenir el uso de drogas, integrar el tratamiento al sistema de salud, y romper el ciclo de drogadicción, crimen y encarcelamiento que plaga a tantas de nuestras ciudades.²⁸⁶

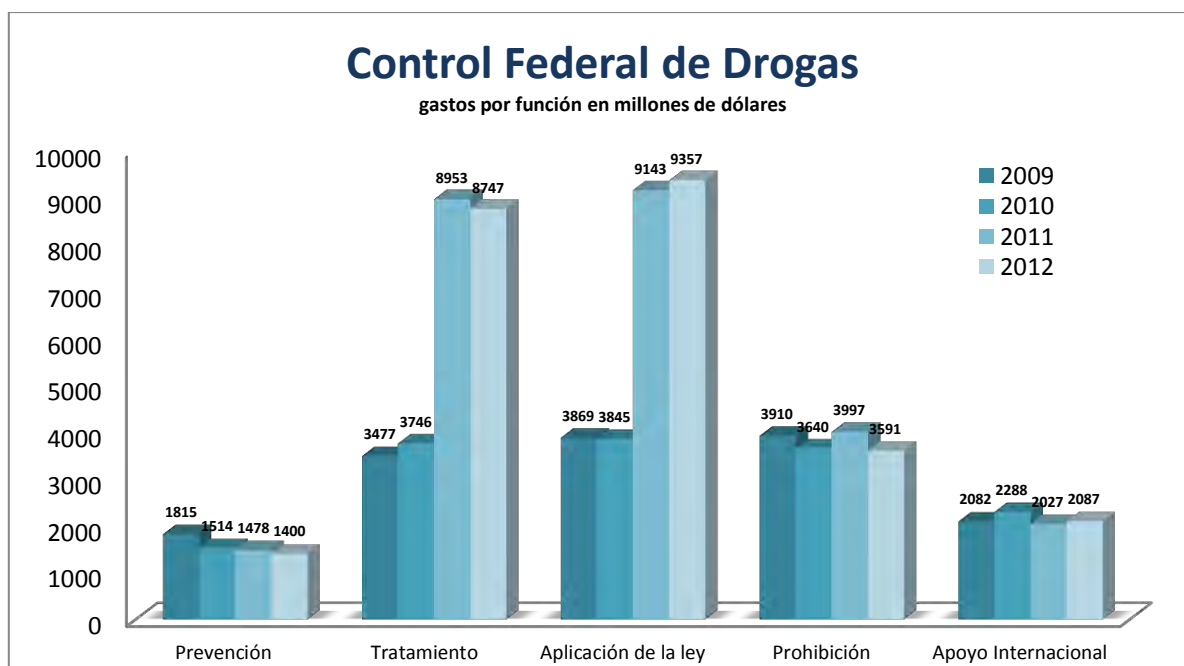
²⁸⁴ U.S. Department of Justice, "Project Deliverance", Office of Public Affairs, Washington D.C., jueves 10 de junio de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/2010/June/10-ag-680.html>, [consulta: 7 de marzo de 2013].

²⁸⁵ U.S. Department of Justice, *FY 2013 Interagency Crime and Drug Enforcement Congressional Budget Submission*, Washington D.C., 2013, p.4 , [en línea] Dirección URL:<http://www.justice.gov/jmd/2013/justification/pdf/fy13-ocdetf-justification.pdf>, [consulta: 17 de marzo de 2013].

²⁸⁶ Carlos Pascual, *op. cit.*, p. 83.

Hasta ahora los recursos de la estrategia se han destinado principalmente a cuatro rubros: 1) Prevención del Abuso de Sustancias, 2) tratamiento para personas adictas, 3) aplicación del marco jurídico, 4) prohibición y 5) apoyo internacional (gráfica1).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos *National Drug Control Strategy 2010: FY 2011 Budget Summary*, y *Companion to the National Drug Control Strategy: FY 2013 Budget and Performance Summary*.

Para estas tareas el gobierno estadounidense ha dispuesto de la participación de la mayoría los departamentos y servicios federales de Estados Unidos, con una inversión total promedio que ha rebasado los 25 mil millones de dólares cada año.²⁸⁷

Si bien los esfuerzos del gobierno de Obama para combatir al crimen organizado en territorio estadounidense han sido eficientes, aún falta mucho por hacer. Las 2.5 toneladas de cocaína incautadas por *Project Deliverance* representan menos del 1% de las 300 toneladas que se consumen anualmente en Estados Unidos. Lo mismo ocurre con las 69 toneladas de marihuana. Respecto a la heroína, la cantidad anunciada es mínima. Y a los 2

²⁸⁷ Executive Office of the President of the U.S., *Companion to the National Drug Control Strategy: FY 2013 Budget and Performance Summary*, abril de 2012, p. 13, [en línea] Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/fy2013_drug_control_budget_and_performance_summary.pdf, [consulta: 17 de marzo de 2013].

mil 266 detenciones constituyen una fracción muy pequeña de forma similar a los cientos de miles de personas que trabajan para el crimen organizado en Estados Unidos.²⁸⁸

Por lo que respecta a la *Estrategia Nacional de Control de Drogas*, las cantidades invertidas en programas para los cuatro rubros no han reducido la demanda de drogas en Estados Unidos. De acuerdo con los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Uso de Drogas y Salud* entre 2008 y 2011 el de drogas ilícitas entre personas mayores de 12 años de edad se elevó de 8 a 8.9% del total de la población estadounidense²⁸⁹. Estas cifras llevaron al actual Secretario de Estado, John Kerry, a señalar durante la audiencia de confirmación para el puesto al que lo nominó Obama en sustitución de Hillary Clinton, que las tareas para disminución de consumo interno no han tenido los resultados que se desean. “Creo que por nuestra parte no hemos hecho todo lo que nos corresponde, principalmente porque hemos fracasado en el tema del tratamiento de personas adictas, en la educación, abstinencia y más”²⁹⁰, indicó el todavía entonces senador por Massachusetts.

Ante el fracaso de la estrategia para prevención y control del consumo de drogas en Estados Unidos, a principios de 2013 Washington y Colorado se convirtieron en los primeros estados que votaron el 6 de noviembre de 2012 para legalizar y regular la tenencia de 28 gramos o menos de marihuana entre adultos de más de 21 años para “uso recreativo”. Una medida que generó polémica en la comunidad internacional y que llevará a la ONU a discutir en 2016 una propuesta del gobierno mexicano para dar un nuevo enfoque a la lucha internacional contra las drogas.

La nueva perspectiva reflejada por Washington y Colorado, indica que la preocupación de la administración de Obama sobre el combate a las drogas es en materia de consumo. Por su parte, la estrategia anunciada por Brennan para enfrentar al crimen organizado supone un complemento a la reducción del consumo interno, que trabaje bajo el supuesto de una amenaza externa de carácter transnacional. Por ello, las inversiones de

²⁸⁸ David Borden, “DEA's ‘Project Deliverance’ Will Undoubtedly Fail to Deliver”, *StoptheDrugWar.org*, Washington D.C., 10 de junio de 2010, [en línea] Dirección URL: http://stopthedrugwar.org/speakeasy/2010/jun/10/deas_project_deliverance_will_un, [consulta: 17 de marzo de 2013].

²⁸⁹ Substance Abuse and Mental Health Services Administration, *Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings*, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH.aspx>, [consulta: 17 de marzo de 2013].

²⁹⁰ Jesús Esquivel, “Ofrece EU a México una política menos acusatoria en lucha antidrogas”, *Proceso*, 24 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=331591>, [consulta: 17 de marzo de 2013].

cooperación internacional en materia de seguridad, específicamente para América Latina, difícilmente se verá reducida. Por lo que respecta al crimen organizado como amenaza interna, la administración de Obama seguirá funcionando con operaciones discretas y efectivas como las del OCDETF.

5.3 La lucha contra el crimen organizado desde la perspectiva canadiense

Canadá puede considerarse como el país menos motivado para abordar el fenómeno del crimen organizado bajo un esquema de cooperación regional. Hasta ahora, la delincuencia transnacional es asumida como un problema exclusivamente de seguridad pública que todavía puede enfrentarse mediante estrategias de prevención dado que en su territorio los grupos criminales no han adquirido un nivel de violencia similar al de México, y porque el consumo de estupefacientes tampoco se ha desarrollado de manera preocupante como el caso de Estados Unidos. Por ello, el enfoque que las administraciones de Paul Martin y de Stephen Harper han proporcionado al crimen organizado es el de una creciente preocupación por la diversificación de su mercado en actividades ilícitas así como el impacto de las mismas para sus intereses en la región de América del Norte.

Para el gobierno de Canadá, el consumo de drogas ilícitas es aún controlable con campañas de prevención. De acuerdo con el Ministerio de la Salud canadiense, entre 2004 y 2011 se redujo de 2.8 a 2.4% el total de la población (personas mayores de 15 años) que consume con regularidad algún estupefaciente ilícito.²⁹¹

Por otra parte, tal y como sucede en Estados Unidos con la “M-18”, “Barrio Azteca”, “Texas Syndicate”, “Tango Blast”, “Latin Kings”, “Hermandad Aria” y “La Eme”; pandillas canadienses como “Red Scorpions”, “Hells Angels”, “Independent Soldiers” y “United Nations”, comenzaron a distribuir droga proveniente de los cárteles mexicanos en el trayecto Detroit-Windsor y se distribuye en los estados de British

²⁹¹ Health Canada, “Canadian Alcohol and Drug Use Monitoring Survey 2011”, Ottawa, [en línea] Dirección URL:<http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/drugs-drogués/stat/2011/summary-sommaire-eng.php>, [consulta: 9 de enero de 2013].

Columbia y Ontario así como en las provincias de Winnipeg y Montreal²⁹². Y, aunque el gobierno canadiense no relacione la violencia generada por las disputas entre estas pandillas con el incremento del crimen organizado²⁹³, la tasa de homicidios se elevó 7% entre 2010 y 2011.²⁹⁴

En noviembre de 2012, la Policía de Quebec realizó la mayor ofensiva en contra de organizaciones traficantes de droga en la historia de esta provincia. Como parte de la operación *Loquace* 111 personas fueron arrestadas; se decomisaron 255 mil dólares canadienses, 153 kilogramos de cocaína, 46 mil 100 dosis de metanfetaminas, nueve kilogramos de marihuana, 291 armas de fuego y se incautaron cinco propiedades con un valor total de mil 500 millones de dólares. Esta operación, al igual que otra en Laval, donde se decomisaron 400 pistolas y 75 kilogramos de cocaína, confirmaron que las redes de distribución de la droga sugerían nexos de las pandillas canadienses con cárteles mexicanos.²⁹⁵

Otro caso se dio en enero pasado, cuando una investigación conjunta realizada por la Policía de Quebec y la DEA reveló que la mafia canadiense y la banda de motociclistas “Hell Angels” trabajaron en complicidad para distribuir cocaína y marihuana del cártel de Sinaloa en la ciudad de Nueva York durante 10 años. La red de narcotráfico estaba liderada por el franco-canadiense Jimmy Cournoyer, quien habría obtenido ganancias por al menos mil millones de dólares estadounidenses durante dicho periodo, según las autoridades.²⁹⁶

²⁹² Agencias, “B.C. gangsters in over their heads in Mexico”, *CBC News*, Montreal, 6 de marzo de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/story/2012/03/05/bc-mexico-gangs.html>, [consulta: 9 de enero de 2013].

²⁹³ En la administración de Harper, pocas personas consideran que el incremento de la violencia en Canadá se debe a una nueva distribución del mercado de la droga. Tal es el caso de Pat Fogarty, superintendente de la Real Policía Montada Canadiense, quien asegura que el incremento de homicidios en British Columbia “está directamente relacionado con esta guerra mexicana (de las drogas)”. Ver en Katie Engelhart, “Mexico’s drug cartels: Is Canada next?”, *macleans.ca*, 7 de junio de 2010, p.3, [en línea] Dirección URL: <http://www2.macleans.ca/2010/06/07/to-a-suburb-near-you/3/>, [consulta: 16 de marzo de 2013].

²⁹⁴ Shannon Brennan, *Police-reported crime statistics in Canada 2011*, Statistics Canada, Ottawa, [en línea] Dirección URL: <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11692-eng.htm#a1>, [consulta: 9 de enero de 2013].

²⁹⁵ Redacción, “Quebec police dismantle massive drug network”, *CBC News*, Montreal, 1º de noviembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/story/2012/11/01/quebec-drug-arrests-organized-crime-ontario-british-columbia.html>, [consulta: 9 de enero de 2013].

²⁹⁶ Adrian Humphreys, “‘A great movie script’: Quebec man accused of heading \$1B marijuana smuggling operation”, periódico *National Post*, Ottawa, 15 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://news.nationalpost.com/2013/01/15/a-great-movie-script-quebec-man-accused-of-heading-1b-marijuana-smuggling-operation/>, [consulta: 15 de enero de 2013].

“Hell Angels” no ha sido la única organización criminal que ha importado droga a territorio estadounidense. Se sabe que Canadá exporta más éxtasis de lo que México a Estados Unidos. Entre 2005 y 2009 se incrementaron 594% las exportaciones canadienses al enviar más de 662 kilogramos de este tipo de droga hacia territorio estadounidense, mientras que por la frontera entre México y Estados Unidos únicamente ingresaron cerca de 11 kilogramos de éxtasis.²⁹⁷

Como medida interna, el gobierno canadiense cuenta con una *Estrategia Nacional Antidrogas* desde 2007, a la cual le ha otorgado 232 millones de dólares anualmente (hasta 2013) para 1) prevenir que los jóvenes canadienses se involucren en el consumo de drogas ilícitas, 2) tratar a las personas que ya son adictas a alguno de estos estupefacientes, y finalmente 3) combatir la producción y distribución de marihuana y drogas sintéticas en territorio canadiense.²⁹⁸ Adicional a esto, en 2008 se fortaleció esta medida con una *Estrategia Nacional para Prevención del Crimen*, la cual se nutrió con 30 millones de dólares canadienses del presupuesto para Seguridad Pública para prevenir que los menores sean reclutados por las pandillas en Canadá.

La cooperación internacional para combate al crimen organizado se ha dado con partidas presupuestarias con la finalidad de reformar los sistemas de seguridad y mejorar las capacidades institucionales de la región. Tal es el caso de los 400 mil dólares canadienses destinados para la Iniciativa Mérida en México así como de 4 millones 90 mil dólares canadienses que la entonces Ministra de Relaciones Exteriores Diane Ablonczy (2011-2013), anunciara en 2011 que Canadá daría a la OEA por medio del Programa de Desarrollo de Capacidades de Lucha Contra el Crimen (ACCBP, por sus siglas en inglés).²⁹⁹

En América Central y el Caribe, el ACCBP focaliza sus actividades en la prevención del tráfico ilícito de drogas, la reforma del sector de la seguridad y la

²⁹⁷ Simone Wilson, “Ecstasy Trade: 60 Times More E Comes From Canada Than Mexico; Asian Drug Gangs Getting Smarter”, *The Informer*, 10 de junio de 2011, [en línea] Dirección URL: http://blogs.laweekly.com/informer/2011/06/ecstasy_comes_from_canada.php, [consulta: 5 de octubre de 2012].

²⁹⁸ Gobierno de Canadá, *National Anti-Drug Strategy*, Ottawa, 2007, [en línea] Dirección URL: <http://www.nationalantidrugstrategy.gc.ca/enf-app.html>, [consulta: 15 de enero de 2013].

²⁹⁹ Gobierno de Canadá, “Canadá anuncia contribución para reforzar la seguridad en las Américas”, *Oficina de la Ministra de Estado de Asuntos Exteriores*, 7 de junio de 2011, [en línea] Dirección URL: http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/highlights-faits/ssal_0073.aspx?lang=es&view=d, [consulta: 15 de enero de 2013].

prevención del crimen. Para el resto de América Latina, el ACCBP se concentra en el combate a la corrupción, la trata de personas, el tráfico ilegal de inmigrantes, el lavado de dinero así como en investigar las formas en las que opera el crimen organizado.³⁰⁰

Cabe recordar que este programa fue anunciado en la Cumbre de líderes de América del Norte, que tuvo lugar en la ciudad de Guadalajara los días 9 y 10 de agosto de 2009, misma en la que el Primer Ministro canadiense, Stephen Harper, señaló que: “En materia de seguridad: Canadá reconoce el valeroso compromiso del presidente Calderón al enfrentarse a los narcotraficantes. Apoyamos sus esfuerzos, ya que se trata de un reto compartido por todos nosotros en América del Norte”³⁰¹.

De acuerdo con Guillermo E. Rishchynski, “las tendencias en la evolución del crimen organizado pueden también impactar de manera directa a los intereses canadienses en México”³⁰². Las estadísticas reflejan que 3 de cada 100 mil canadienses que visitan el país, son asesinados o sufren algún tipo de agresión, lo que ha colocado a México como el segundo destino más peligroso para los canadienses después de China. La cifra de muertos en 2012 ascendió a 16 canadienses, de los cuales cinco no realizaban alguna actividad turística sino que estaban involucrados con el crimen organizado.³⁰³

Alrededor de un millón 600 mil canadienses visitan cada año lugares turísticos de México; esto tiene claras implicaciones consulares, de seguridad y de salud. También existe un creciente número de jubilados canadienses (y estadounidenses) que eligen a México como su residencia permanente o semipermanente: un flujo significativo de personas en dirección contraria, que no podía haberse previsto hace muchos años. Reducir los efectos perniciosos del crimen organizado (la corrupción, la extorsión, etcétera) contribuye al fortalecimiento del imperio de la ley, lo que, en consecuencia, propiciaría un ambiente aún más positivo para los negocios y cualquier otra interacción de Canadá con México.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Presidencia de la República, “Crónica mensual del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, agosto de 2009, [en línea] Dirección URL: http://calderon.presidencia.gob.mx/felipecalderon/cronica_mensual/27_el_gobierno_mexicano_2009_02.p df, [consulta: 15 de enero de 2013].

³⁰² Guillermo E. Rishchynski “La visión diplomática de Canadá en América del Norte”, en Abelardo Rodríguez, *op.cit.*, p.61.

³⁰³ Agencias, “Reality Check: How dangerous is Mexico for Canadian tourists?”, Ottawa, *CBS News*, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2012/03/07/mexico-travel-violence-statistics.html>, [consulta: 27 de febrero de 2013].

Falta recordar que las relaciones en materia de seguridad que Canadá tiene en la región de América del Norte están concentradas en Estados Unidos. Con México, la interacción post *NAFTA*, se ha limitado a la declaración de un Plan de Acción Conjunto 2010-2012, que establece las prioridades y acciones que orientarán la relación bilateral en los próximos años mediante cuatro áreas prioritarias: 1) la promoción de economías más competitivas y sustentables; 2) la protección de los nacionales de cada país; 3) la mejora de los contactos entre las dos sociedades; y 4) la proyección de la alianza en los ámbitos regional y global.³⁰⁴ Otra iniciativa fue el fortalecimiento del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, que desde hace 37 años es un ejemplo de éxito, con la Declaración de Intención sobre Movilidad Laboral proclamada en 2007.

Sin embargo, estos moderados avances no han podido reducir la fricción entre ambos países generada en 2009, cuando el gobierno de Harper decidió imponer la visa para visitantes mexicanos en Canadá. Esto por la creciente demanda de solicitudes de refugio que ciudadanos mexicanos realizan bajo la protección del Artículo 1(A)2 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, petición que tras dos años de proceso legal suelen abandonar o se les comprueba que no son perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. En su momento, Canadá justificó la decisión porque en 2008 más de 9 mil 400 mexicanos solicitaron refugio en Canadá, un 25% del total de peticiones recibidas por el país. La solicitud de visa podría ser eliminada en 2014, luego de que el 14 de febrero de 2013 el gobierno canadiense incluyera a México en su lista de "países seguros"³⁰⁵.

En resumen, en la región de América del Norte Canadá sólo aborda el amplio ámbito de la seguridad con Estados Unidos, tal y como pudo demostrarse en los anteriores capítulos. La lucha contra el crimen organizado transnacional es asumida como una tarea de seguridad pública en la que ni con su contraparte estadounidense ha coordinado una estrategia. Harper parece descartar la amenaza del crimen organizado en la región para no involucrarse más allá de la aportación que ha dado a México en el marco de la Iniciativa

³⁰⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Plan de acción conjunto México-Canadá 2010-2012*, Ottawa, 27 de mayo de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://embamex.sre.gob.mx/canada/images/planaccion.pdf>, [consulta: 11 de abril de 2011].

³⁰⁵ Agencias, "Canadá coloca a México en la lista de 'países seguros'; podría eliminar visa", periódico *Excelsior*, México, 14 de febrero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/14/884387>, [consulta: 14 de febrero de 2013].

Mérida, y únicamente podría verse motivado a cooperar con Estados Unidos y México si y sólo si es para garantizar la seguridad de sus ciudadanos fuera de territorio canadiense.

5.4 La Iniciativa de Protección Marítima de Norteamérica (NAMSI)

El primer acercamiento trilateral en materia de seguridad en la región de América del Norte inició en agosto de 2011, cuando el Comando de Canadá se unió a la Iniciativa de Protección Marítima de Norteamérica (NAMSI, por sus siglas en inglés), la cual se adoptó en mayo de 2008 tras la firma de una carta de intención por parte del Almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza, entonces secretario de Marina de México, y los comandantes de la Guardia Costera y del USNORTHCOM de Estados Unidos.

El NAMSI es un programa de cooperación marítima por el cual se formalizó la realización de “operaciones coincidentes”³⁰⁶ entre las Fuerzas Marítimas de Canadá, Estados Unidos y México. Su función es garantizar el cumplimiento de la meta 5 de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (SPP, por sus siglas en inglés): “diseñar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y colaboración en la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de transporte marítimo y sus puertos”³⁰⁷.

Cabe recordar que la SPP, conocida en México como ASPAN, se firmó en marzo de 2005 por los entonces presidentes Vicente Fox Quesada, George W. Bush y el primer ministro Paul Martin, una alianza que atendía fundamentalmente al combate al terrorismo, y una mayor competitividad. Sin embargo, actualmente se considera un proyecto prácticamente abandonado que generó molestia entre los grupos empresariales de México, Estados Unidos y Canadá debido a lo mucho que prometió en sus agendas de prosperidad y seguridad, y lo poco que hizo. La razón de su desaparición no es clara y no se ha dado

³⁰⁶ Por operaciones coincidentes se entienden “aquellas que son llevadas a cabo por las Fuerzas Marítimas de México, Canadá y Estados Unidos, bajo sus propios mandos, con planeamiento coordinado conjunto, y con el fin de permitir la efectiva implementación de instrumentos internacionales mutuamente reconocidos”. Entrevista con Ricardo E. Valdés, Capitán de corbeta de la Semar, 10 de noviembre de 2011, Ciudad de México.

³⁰⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”, México, [en línea] Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, [consulta: 14 de febrero de 2013].

ninguna declaración oficial por parte de alguno de los tres gobiernos, pero la mayoría de los expertos coinciden en que la principal razón fue la sucesión en la Casa Blanca en 2008, pues era, al final de cuentas, una iniciativa del entonces presidente estadounidense, George W. Bush.

El documento de *National plan to achieve Maritime Domain Awareness for the National Strategy for Maritime Security*³⁰⁸, en la directriz 13 y 41, es paso previo a la propuesta que realizó el USNORTHCOM vía la Guardia Costera en un encuentro que sostuvieron con efectivos de la Secretaría de Marina (Semar) en 2007.³⁰⁹ El resultado de dicho encuentro es la carta de intención del NAMSI, en la que se reconoció la necesidad de fortalecer el intercambio de información y cooperación en seguridad y protección marítimas con el fin de mejorar la capacidad mutua para la coordinación operacional.

Para la protección a los puertos de la región, el acercamiento institucional entre las Fuerzas Marítimas de los tres países permitió, bajo el programa internacional de visitas recíprocas a instalaciones portuarias, que la Guardia Costera estadounidense examinara en 2008 nueve puertos mexicanos, y que en reciprocidad la Semar se presentara en instalaciones de cinco puertos de Estados Unidos así como una visita más en el puerto de Montreal, Canadá, en octubre del 2009³¹⁰, mismo año en que los oficiales de la Semar comenzaron su participación en UNITAS, un ejercicio naval que realiza cada año el USNORTHCOM.³¹¹ No obstante, el NAMSI representa la primera iniciativa en materia de seguridad marítima entre los países de la región de América del Norte para enfrentar las amenazas contra la seguridad a la navegación marítima, lo cual incluye actos de piratería, crimen organizado, terrorismo, tráfico de drogas así como la protección del medio ambiente marino.

En un contexto complejo, en el que el 80% del comercio exterior entre Canadá y Estado Unidos se transporta por vía marítima³¹², y donde otro 80% representa la frecuencia con la que el crimen organizado transporta por la misma vía droga hacia territorio

³⁰⁸ Department of Homeland Security, "National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness", Washington D.C., [en línea] Dirección URL: <http://www.dhs.gov/national-plan-achieve-maritime-domain-awareness>, [consulta: 20 de septiembre de 2011].

³⁰⁹ Entrevista con Ricardo E. Valdés, *op. cit.*

³¹⁰ Ricardo E. Valdés, "La protección Marítima y Portuaria" en Athanasios Hristoulas (coord.) *op. cit.*, p. 182.

³¹¹ En el marco del TIAR, también participa el Comando Sur (SOUTHCOM)

³¹² Redacción, "Tomar el reto", revista *Ágora*, núm. 4, vol. 5, Colorado Springs, 2012, p. 10.

mexicano³¹³, es absolutamente vital garantizar un perímetro de seguridad para el libre flujo de bienes y personas que legalmente transitan por los mares y puertos de la región. Esta es la meta que se fijó en la composición del NAMSI, y las formas en las se ha llevado a cabo van desde la creación de un Manual de Operaciones Marítimas (MOIM, por sus siglas en inglés), hasta la simulación de emergencias mediante Juegos de Guerra de la Seguridad Marítima y Defensa Nacional, que se realizan cada año en la Escuela de Guerra de la Armada estadounidense, con sede en Newport, Rhode Island.³¹⁴

“Cuando se trata de la seguridad de Norteamérica ninguno de nosotros puede trabajar de manera aislada, y ésta ha sido una conclusión fácil de alcanzar. Nuestras naciones no son solo vecinas. Somos amigos, socios, somos una familia comprometida a formar más y mejor seguridad para nuestra gente”³¹⁵, indicó el Ministro de Defensa canadiense, Peter MacKay, en la Cumbre Trilateral de Ministros de Defensa de América del Norte, realizada en Ottawa en marzo de 2012.

Las “operaciones coincidentes” que se llevan a cabo por parte de las Fuerzas Marítimas de Canadá, Estados Unidos y México tienen la finalidad de implementar de manera eficaz disposiciones jurídicas internacionales en el marco de la tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) de 1982, entre las que destacan: 1) el Convenio de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988); 2) el Convenio de Navegación Marítima y su Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contras las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma continental, ambos también en 1988; así como 3) el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (1974), 4) el Convenio Internacional de Búsqueda y Salvamento Marinos (1979), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).³¹⁶

Para esto, el NAMSI funciona mediante dos tipos de procedimientos entre las Fuerzas Marítimas de cada país. Uno de ellos se refiere a la comunicación que debe existir

³¹³ Ricardo E. Valdés, “The North American Maritime Security Initiative”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la Piratería en el Mar (ICOPAS), Malmo, Suecia, 18 de octubre de 2011.

³¹⁴ Benjamin P. Gochman, “Socios en defensa cooperativa”, revista *Ágora*, núm. 4, vol. 4, Colorado Springs, 2011, p. 13.

³¹⁵ Servicio de prensa de las Fuerzas Americanas, “Cumbre histórica sobre defensa trilateral”, revista *Ágora*, núm. 3, vol. 5, Colorado Springs, 2012, p. 9.

³¹⁶ Ricardo E. Valdés, “The North American Maritime Security Initiative”, *op.cit.*, p.6.

entre centros de operaciones y el otro está relacionado con el ejercicio del derecho de visita a buques sospechosos localizados más allá del Mar territorial de cualquier Estado y que porten bandera de cualquiera de los tres países.³¹⁷

En México, la comunicación se establece exclusivamente con el Estado Mayor General, cuya base se encuentra en la Ciudad de México. Estados Unidos, por su parte, ha puesto a disposición seis centros de operaciones; el Séptimo Distrito de la Guardia Costera, en Miami, Florida; el Octavo Distrito, en Nueva Orleans, Louisiana; el Onceavo Distrito, en Alameda, California; el Centro de Información Interagencial del Sur, en Key West, Florida; el Comando de las Fuerzas de la Segunda Flota, en Norfolk, Virginia; y el Comando de las Fuerzas de la Tercera Flota, en San Diego, California. Por lo que respecta a Canadá, aún no ha quedado definido un centro de operaciones.³¹⁸

La comunicación entre estos centros es el primer paso para que se autorice la visita y registro de la embarcación de acuerdo al artículo 17 del Convenio para la Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas que indica que un Estado puede solicitar a otro permiso para abordar la nave, inspeccionarla y, si se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo.³¹⁹

Los participantes se proponen por e-mail o fax estas formas entre sus respectivos Centros de operaciones para facilitar y agilizar el intercambio de información y solicitudes: 1) Solicitud de Acción; 2) Acuse de recibo; 3) respuesta a la Solicitud de Acción; 4) formulario de Resultados de embarque y Notificación de Solicitud de Disposición; y 5) Respuesta a la Solicitud de Disposición.³²⁰

a) Solicitud de Acción.

³¹⁷ Los participantes deben cumplir con la legislación internacional aplicable cuando se trate de buques de un tercer Estado. Ricardo E. Valdés, "Iniciativa de Protección Marítima de Norteamérica", revista *Ágora*, núm. 4, vol. 5, Colorado Springs, 2012, p. 24.

³¹⁸ Entrevista con Ricardo E. Valdés, Capitán de corbeta de la Semar, 10 de noviembre, Ciudad de México.

³¹⁹ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 19 de diciembre de 1988, celebrada en Viena, Austria, [en línea] Dirección URL: http://www.oas.org/Juridico/mla/sp/per/sp_per_Con_NNUU_con_tr%C3%A1fico_il%C3%ADc_estu.pdf, [consulta: 25 de marzo de 2013].

³²⁰ Ricardo E. Valdés, "The North American Maritime Security Initiative", *op.cit.* p.8.

El centro de operaciones solicitante deberá preparar y enviar por fax o correo electrónico el formulario 1, pidiendo a su contraparte permiso para verificar la nacionalidad del buque, fundamentando los motivos por los que considera que la nave es sospechosa y solicitando autorización para embarcar.

b) Acuse de recibo.

El centro de operaciones requerido debe enviar inmediatamente el formulario 2, acusando recibo de la Forma 1. Si no fuese de esta forma en un periodo de tiempo de entre 2 y 15 minutos posteriores a la transmisión de la formulario 1, debe llamar al centro de operaciones solicitante para confirmarle de forma oral la recepción de dicho formulario, y solicitar la transmisión del formulario 2, o volver a enviar el formulario 1 si no se ha recibido correctamente.

c) Respuesta a la Solicitud de Acción.

El centro de operaciones requerido deberá procesar la solicitud del formulario 1 y dar respuesta a través del formulario 3 dentro de las dos primeras horas de su recepción.

“Es importante hacer notar también que bajo las disposiciones de los Artículos 8 bis párrafos 5 (d) y 12 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad a la Navegación Marítima, 2005, se autoriza al Estado solicitante a visitar el buque si no recibe respuesta del Estado requerido dentro de las cuatro primeras horas del acuse de recibo de la solicitud para confirmar la nacionalidad del buque.

“En este sentido los requerimientos del NAMSI son más estrictos que las disposiciones del mismo Convenio ya que, de acuerdo a los Procedimientos Estándares de Operación (SOPs) del NAMSI, la respuesta del Estado requerido debe obtenerse dentro de las dos primeras horas”³²¹.

d) Resultados de embarque y Notificación de Solicitud de Disposición.

Si el Estado requerido confirma la nacionalidad y autoriza el embarque, el centro de operaciones solicitante deberá realizar el embarque de acuerdo con la autorización

³²¹ Ricardo E. Valdés, “Iniciativa de Protección Marítima de Norteamérica”, *op. cit.*, p. 25.

concedida por el formulario número 3 y reportar los resultados finales a su contraparte mediante el formulario 4.

Mientras que el embarque está en curso, el solicitante debe mantener actualizado sobre el desarrollo del abordaje al centro de operaciones por lo menos cada seis horas. El formulario 4 también se puede utilizar para solicitar instrucciones de disposición sobre la nave al Estado requerido si el centro de operaciones solicitante confirma la evidencia de actividades ilegales.

e) Respuesta a la Solicitud de Disposición.

El centro de operaciones requerido debe completar y transmitir el formulario 5 una vez que el solicitante ha pedido instrucciones de disposición en el formulario 4.

Si un equipo de abordaje del solicitante completa la operación en el mar junto a un equipo del centro de operaciones requerido, entonces la transmisión de los formularios de 4 y 5 es opcional.

Desde su creación en 2008, NAMSÍ ha tenido 8 ejercicios de operación, aproximadamente 2 por año. Canadá únicamente ha participado en dos ocasiones, la primera de ellas en diciembre de 2011, en California, Estados Unidos, y la segunda los días 22 y 23 de febrero de 2012 en Ensenada, México. Ahí la Marina Real de Canadá participó con el destructor HMCS Algonquin, que el día 22 persiguió al buque estadounidense USNS Henry J. Kaiser, que jugó el rol de buque mercante sospechoso de contener material para realizar actividades terroristas. Al día siguiente se realizó un ejercicio similar para evaluar la capacidad de la Semar para llevar a cabo el abordaje inicial en un buque canadiense, interpretado una vez más por el USNS Kaiser estadounidense. El buque mexicano ARM Monasterio llevó a cabo el embarque y recuperó un artefacto explosivo improvisado.³²²

La participación de la Semar en el NAMSÍ se realiza con sus propios buques y aeronaves así como con un grupo de efectivos de la Semar que “varía de 10 a 75 elementos

³²² Royal Canadian Navy, “NAMSÍ exercise”, Ottawa, *Daily Events*, 3 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: http://www.navy.dnd.ca/algonquin/2/2-s_eng.asp?category=603&title=4876, [consulta: 11 de noviembre de 2012].

de acuerdo con la Unidad que se encuentre desarrollando operaciones”³²³. Además, para la protección portuaria se creó el Centro Unificado para la atención a incidentes Marítimos y Portuarios (Cumar) que hasta ahora cuenta con 14 bases de operación en diferentes puertos de México.³²⁴

De acuerdo con Ricardo E. Valdés, capitán de corbeta de la Semar, “la cooperación entre las Fuerzas Marítimas de México y Estados Unidos, bajo la estructura del NAMSI, ha dado lugar a la incautación de casi 30 toneladas de cocaína y más de 17 toneladas de marihuana, encontradas en un submarino semisumerigible, cinco buques pesqueros y siete embarcaciones menores”³²⁵.

Hasta ahora el NAMSI se ha mantenido como un programa de cooperación no vinculante, es decir, que puede desaparecer en el momento en el que cualquiera de las partes decida excluirse del mismo. Los detalles sobre su reglamento de operación se mantienen como “información reservada con base en la situación actual de Alto Riesgo que (México) está viviendo y en las actividades desarrolladas por la Semar”³²⁶, y no se conoce la duración del mismo. Únicamente puede quedar en claro que su eficacia se ha dado en el ámbito del combate al crimen organizado y en la detección de trasiego de drogas ilegales, pues tanto para actos de piratería como tráfico de armas, no ha realizado ningún decomiso.³²⁷

5.5 Daños a la confianza en América del Norte

a) La operación “Rápido y Furioso”.

El polémico caso de la operación encubierta “Rápido y Furioso” (*Fast and Furious*) cuyo objetivo fue realizar, por medio de gestores estadounidenses, dar seguimiento a la venta,

³²³ Semar, “Resolución a la solicitud de información parcialmente reservada”, número de folio 1300079111, realizada por Ricardo Flores Guzmán, 10 de febrero de 2012.

³²⁴ Estas bases se encuentran en los puertos de Ensenada, B.C., Guaymas, Son., Mazatlán, Sin., Manzanillo, Col., Lázaro Cárdenas, Mich., Acapulco, Gro., Salina Cruz, Oax., Altamira, Tamps., Tampico, Tamps., Tuxpan, Ver., Ciudad del Carmen, Camp. y Progreso, Yucatán. Ricardo E. Valdés, “La protección Marítima y Portuaria” en Athanasios Hristoulas (coord.) *op. cit.*, p.183.

³²⁵ Ricardo E. Valdés, “Iniciativa de Protección Marítima de Norteamérica”, *op. cit.*, p. 21.

³²⁶ Semar, “Resolución a la solicitud de información parcialmente reservada”, número de folio 1300079011, realizada por Ricardo Flores Guzmán, 10 de febrero de 2012.

³²⁷ Semar, “Resolución a la solicitud de información parcialmente reservada”, número de folio 1300079311, realizada por Ricardo Flores Guzmán, 9 de febrero de 2012.

transportación y entrega de armas modelo AK-47, AR-15, revólveres calibre .38, Barrett calibre .50, pistolas FN Herstal calibre 5.7 entre otros a miembros del cártel de Sinaloa³²⁸ es un acontecimiento que alarmó a las administraciones de Barack Obama y Felipe Calderón por la poca comunicación en estrategias con un alto grado de importancia.

Las más de 2 mil armas que fueron ingresadas de manera ilegal a territorio mexicano como parte de la operación encubierta “Rápido y Furioso” a cargo de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) en acuerdo con la Procuraduría Federal de Arizona entre noviembre de 2009 y diciembre de 2010 no han sido identificadas en su totalidad. Los 15 distintos modelos de armas fabricadas en Estados Unidos, que se supone debieron ser rastreados por la base de datos *E-Trace*³²⁹, fueron localizados por agentes de la ATF en México que se mostraban preocupados por el número creciente de armas relacionadas con una investigación³³⁰ de su institución en distintas escenas del crimen así como en decomisos de armamento y droga realizados por el gobierno mexicano³³¹.

Esta información fue filtrada por los mismos agentes estadounidenses al gobierno y a los medios de comunicación en México en enero de 2011, pues consideraron que la operación estaba fuera de control una vez que la ATF en Estados Unidos decidió continuar con la operación a pesar de tener pruebas de que dos armas procedentes de la misma fueron encontradas en el lugar donde fue asesinado el agente estadounidense de la Patrulla Fronteriza, Brian Terry, cerca de la frontera entre Arizona y México.

El impacto en los medios de comunicación generó fuertes sospechas de que Estados Unidos realizaba operaciones sin consultar con el gobierno mexicano a pesar de que éste considera tener una buena relación bilateral en la lucha en contra del crimen organizado. El agente federal John Dodson ofreció una entrevista a *CBS News* donde indicó que por instrucciones de la ATF en Arizona, que tuvo que acatar, se involucró en permitir el libre

³²⁸ U.S. Congress, *The Department of Justice's Operation Fast and Furious: Fueling Cartel Violence*, Washington, Joint Staff Report of the Congress, 2011, p. 4.

³²⁹ El programa E-trace de ATF tiene acceso a una base de datos que le permite a las agencias de procuración de justicia, en ambos lados de la frontera, monitorear y rastrear datos sobre armas de fuego. E-trace no es sólo una base de datos, se trata de una herramienta que sirve para lograr procesos judiciales y encarcelamiento de miembros de cárteles mexicanos. Carlos Pascual, *op.cit.* p.86

³³⁰ El agregado de la ATF en México, Carlos Canino indicó en sus testimonios que los agentes de la ATF en México no conocían el nombre ni la estrategia a seguir de la operación *Fast and Furious* puesto que fueron excluidos de la misma. United State Congress *op. cit.* p. 7

³³¹ *Ibid.*, p. 27.

paso de armamento ilegal de Estados Unidos a México, pues la estrategia había sido aprobada desde el Departamento de Justicia, cuyo titular es Eric Holder.³³²

En la entrevista Dodson indicó que la idea de la operación era identificar dónde terminarían las armas, construir un caso y acabar con un cártel sin que nada de ello fuese comunicado a las autoridades en México³³³; pero nada de eso sucedió. Las armas eran rastreadas únicamente después del decomiso por parte de la Policía Federal, el Ejército o la Marina Armada de México, puesto que no tenían algún chip o forma de rastrearlas vía satélite, es decir, ese armamento se detectó sólo después de que fue utilizado por las organizaciones criminales.

Desde la aprobación de la Iniciativa Mérida, durante la administración de George W. Bush, el gobierno de Felipe Calderón estableció vínculos más estrechos en cuestión de cooperación a nivel estratégico. Esto incluyó entre otras cosas, equipo militar, tecnología y asesoría especializada en tácticas de combate antiterrorista por parte de Estados Unidos, lo que naturalmente derivó en que se permitiera incrementar la presencia de agentes federales estadounidenses en territorio mexicano.³³⁴

Tras llegar a la presidencia, Barack Obama dio continuidad a la Iniciativa Mérida. En su visita a México del 16 y 17 de abril de 2009 el mandatario estadounidense platicó con Calderón una propuesta para consolidar el establecimiento de un Centro Conjunto de Implementación que se focalizaría en la lucha contra el narcotráfico. En dicha organización, que después cambió su nombre al de Oficina Binacional de Inteligencia (OBI), participarían 4 agencias federales de cada país.

Se trataba del DHS, la DEA, la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) así como la propia ATF por parte de Estados Unidos, mientras que de México, anunció que participaba el Cisen, la SSP, Sedena y la PGR.³³⁵ En la estructura final de las oficinas que se encuentran ubicadas en paseo de la Reforma #265, en la Ciudad de México, y otra en la zona militar de Escobedo, en Monterrey, la ATF tenía participación

³³² Agencias, "En operativo 'fallido', EU pasó miles de armas a México", México, *El Universal TV*, 8 de marzo de 2011, [en línea] Dirección URL: http://www.youtube.com/watch?v=zpEmGRz_2AE [consulta: 5 de octubre de 2012].

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Jesús Esquivel, "Solicita México a EU cursos antiterroristas", *Proceso*, núm. 1631, México, 3 de febrero de 2008.

³³⁵ Jesús Esquivel, "Washington invade México poco a poco...", *Proceso*, México, 27 de julio de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=277191>, [consulta: 5 de octubre de 2011].

como agregado adjunto del Departamento de Justicia, también involucrado en la operación encubierta.

No fue sino hasta 2011 que la ATF notificó, vía el agente Carlos Canino, al gobierno mexicano los detalles de la operación encubierta con la finalidad de mantener una buena relación a pesar del error cometido en las oficinas de Estados Unidos.³³⁶ Para entonces los medios de comunicación de ambos países habían proporcionado suficiente información para que el Congreso mexicano solicitara comparecencias de posibles involucrados por parte de México.

Así, el 10 de marzo la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados citó al director del Servicio de Atención Tributaria (SAT), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, al entonces secretario de Gobernación, Francisco Blake, así como al administrador general de Aduanas (AGA), Gerardo Perdomo Sanciprián, para que dieran una explicación sobre en qué términos se había llevado a cabo la operación *Rápido y Furioso*. Por otro lado la Cámara de Senadores citó al entonces Embajador de México en Estados Unidos, Arturo Sarukhán, y a la todavía Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, para una comparecencia respecto al mismo caso. Ninguno de los anteriores pudo aportar información relevante que no fuera ya del dominio público.

Ante la constante difusión que la prensa de ambos países hizo respecto a operaciones ligadas a la lucha en contra del narcotráfico, el 15 de agosto, el subsecretario de Estado estadounidense, William Burns, aseguró en la Ciudad de México que “toda la ayuda que Estados Unidos ha brindado a México se realiza en respeto total de la soberanía como lo señaló el presidente Obama. Nuestro trabajo es ayudar a México proporcionando información y hacer que ésta sea una verdadera relación bidireccional”.³³⁷

Las investigaciones en Estados Unidos ya habían avanzado sustancialmente debido al interés del partido Republicano en obtener detalles de la operación, vía el senador Darrell Issa. Las comparecencias del procurador de justicia Eric Holder; del director de la ATF, Kenneth Melson; del director de la oficina de operaciones de la ATF, William Hoover; del ex subprocurador Gary Gindler; del procurador adjunto Lanny Breuer y del subprocurador

³³⁶ Canino indicó que en junio de 2011 pudo comunicar a la procuradora Marisela Morales algunos detalles de la investigación, ya que gran parte del armamento de la operación Fast and Furious seguía sin rastrearse en territorio mexicano. United State Congress op. cit. p. 56.

³³⁷ Ariadna García, “Asegura EU respetar soberanía de México”, periódico *Reforma*, México, 16 de agosto de 2011.

adjunto Jason Weinstein, señalados como los responsables de la operación, así como el testimonio de 130 testigos y la revisión de 100 mil documentos sirvieron para la conformación de un informe final presentado en 2012 por el Inspector General designado por Barack Obama para dar detalles de la operación “Rápido y Furioso”.³³⁸

Aunque los gobiernos de Estados Unidos y México trabajaron para informar a sus ciudadanos las particularidades de la operación, todos los avances se estancaron con una escueta recomendación de dicho informe, donde el Inspector General, Michael Horowitz, indicó a finales de septiembre de 2012 que era “responsabilidad del Departamento de Justicia supervisar la conducta y desempeño de su personal así como determinar si una acción disciplinaria o administrativa era apropiada”.³³⁹

El 5 de octubre, el secretario de Gobernación, Alejandro Poiré reafirmó, tal como lo hizo en 2011, que las autoridades mexicanas jamás hubieran permitido la entrada al territorio de armas estadounidenses a través de operativos como el “Rápido y Furioso”. En conferencia de prensa también expresó que la PGR daría a conocer los resultados de sus investigaciones en el momento oportuno, pero no lo hizo.³⁴⁰

Académicos como Andrew Selee, del centro Woodrow Wilson en Washington D.C., aseguran que el gobierno mexicano sí sabía de la operación porque los agentes tuvieron que ser informados aunque no de manera diplomática. A esta declaración se sumó el representante legal de William Newell, Paul Pelletier, quien indicó que la división de la ATF en Arizona mantuvo comunicación con la PGR a través de un representante que México había enviado a las oficinas en Estados Unidos.³⁴¹

³³⁸ U.S. Department of Justice, *A Review to ATF's Operation Fast and Furious and Related Matters*, Washington D.C., September 2012, p.203, [en línea] Dirección URL http://documents.theblackvault.com/documents/fastandfurious/_s1209.pdf, [consulta: 5 de octubre de 2012].

³³⁹ Redacción, “A pesar de Rápido y Furioso exoneran a Eric Holder”, *Noticias MVS*, México, 19 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://ww2.noticiasivs.com/noticias/internacionales/a- pesar-de-rapido-y-furiosoexoneran-a-eric-holder-597.html> [consulta: 19 de septiembre de 2012].

³⁴⁰ Redacción, “México no estaba enterado del operativo ‘Rápido y Furioso’: Poiré”, *Aristegui Noticias*, México, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/0510/mexico/mexico-no-estaba-enterado-del-operativo-rapido-y-furioso-poire/> [consulta: 5 de octubre de 2012].

³⁴¹ Redacción, “Operación Rápido y Furioso, armando al enemigo, parte 5: Un manto de secretos”, California, *Univisión Videos*, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/aqui-y-ahora/videos/video/2012-09-30/operacion-rapido-furioso-aqui-ahora-parte-5-sus-secretos?refPath=/videos/> [consulta: 5 de octubre de 2012].

No se sabe exactamente cuántas víctimas hubo por las 2 mil armas que el operativo implementado por autoridades adscritas al Departamento de Justicia de Estados Unidos en el que la ATF utilizó un millón 475 mil 948 dólares tan solo para comprar el armamento entre octubre de 2009 y diciembre de 2010.³⁴² Tampoco se sabe del paradero de mil 290 armas que pertenecen a la operación, pues sólo 760 han sido identificadas en territorio mexicano hasta el 25 de enero de 2013.³⁴³ No obstante, se advierte que el promedio de 253 mil armas compradas legalmente al año en Estados Unidos van a parar de manera ilegal en México.³⁴⁴

Map 4.1: Operation Fast and Furious Recoveries



Fuente: ATF/ U.S. Department of Justice, *A Review to ATF's Operation Fast and Furious and Related Matters*, Washington D.C., September 2012, p.207.

³⁴² U.S. Department of Justice, *A Review to ATF's Operation Fast and Furious and Related Matters*, *op. cit.* p. 203.

³⁴³ *Ibid.* p. 203; Agencias, "Militares mexicanos decomisan 50 fusiles AK-47 cerca de frontera con EEUU", *AFP*, 25 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/mexico/noticias/articulo/2013-01-25/militares-decomisaron-50-fusiles-ak-47>, [consulta: 25 de enero de 2013].

³⁴⁴ José Carreño, "Brincan de EU 253 mil armas; armerías viven del contrabando a México según estudio", periódico *Excelsior*, 19 de marzo de 2013, [en línea] Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/2013/03/19/889690?utm_source=Bolet%C3%ADn+Exc%C3%A9lsior&utm_campaign=28d9cf4827-Exc%20Isior8_24_2012&utm_medium=email, [consulta: 19 de marzo de 2013].

A finales de 2012 se reveló que las armas de la misma operación se encontraron en Colombia, Honduras y Puerto Rico³⁴⁵. Asimismo, ha quedado claro que la operación “Rápido y Furioso” no era la única en su tipo que las agencias de Estados Unidos desarrollaron en México. El asesinato en febrero de 2011 del agente federal Jaime Zapata, asignado junto con de Víctor Ávila a la Embajada de Estados Unidos en México para realizar una misión en San Luis Potosí reveló otra operación similar desarrollada por la ATF; la hermana de Víctor Ávila aseguró en una entrevista que se trataba de una operación llamada *Gun Walking*.³⁴⁶

Las operaciones encubiertas afectan en la evolución de una comunidad de seguridad en América del Norte, pero principalmente afectan a los ciudadanos de sus países, en este caso a estadounidenses y mexicanos. En una serie de entregas periodísticas *Univisión* dio cuenta de algunas de las víctimas de las armas proporcionadas por “Rápido y Furioso”.³⁴⁷

Esta operación encubierta refleja que entre Estados Unidos y México no existe interoperabilidad en los sistemas de inteligencia en materia de la lucha en contra del crimen organizado. Expone, de igual manera, la poca confianza que tuvieron los estadounidenses al interior de sus instituciones para trabajar en conjunto con México, al grado de llegar a ocultar la información a la propia Oficina de Estrategia, Información e Inteligencia de Estados Unidos (OSS, por sus siglas en inglés).

En la frontera con México existen entre 6 mil y 12 mil puntos de venta de armas de un total de 55 mil en todo Estados Unidos. De acuerdo a cifras de la propia ATF, cerca del 87% de las armas decomisadas por el gobierno mexicano a diferentes cárteles del narcotráfico, entre 2005 y 2012, llegaron de Estados Unidos, el 39% de Texas, 20% de California, 10% de Arizona y el resto de estados como Nuevo México, Colorado o

³⁴⁵ Redacción, “Operación Rápido y Furioso, armando al enemigo”, California, *Univisión Videos*, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/aqui-y-ahora/videos/video/2012-09-30/operacion-rapido-furioso-aqui-ahora-parte-5-sus-secretos?refPath=/videos/> [consulta: 5 de octubre de 2012].

³⁴⁶ Redacción, “Operación Rápido y Furioso, armando al enemigo, parte 6: Muerte en la carretera 57”, California, *Univisión Videos*, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/aqui-y-ahora/videos/video/2012-09-30/operacion-rapido-furioso-aqui-ahora-parte-6-muerte-carretera-57?refPath=/videos/> [consulta: 5 de octubre de 2012].

³⁴⁷ United State Congress, *The Department of Justice’s Operation Fast and Furious: Fueling Cartel Violence*, Washington, Joint Staff Report of the Congress, 2011, p. 54.

Nevada³⁴⁸. Y cada día mueren en promedio alrededor de 30 personas en México, el 70% de las armas involucradas en los crímenes fueron compradas en Estados Unidos. *Rápido y Furioso* fue una operación fallida que abrió un margen de incertidumbre en las relaciones México-Estados Unidos respecto a la conformación de una comunidad de seguridad en América del Norte.

b) La difusión de los cables de *Wikileaks* y sus consecuencias en la relación México-Estados Unidos.

Entre los meses de septiembre y diciembre de 2010 la agrupación informativa *Wikileaks* publicó más de 500 mil cables de información catalogada como secreta por diversos gobiernos y empresas del mundo.³⁴⁹ La finalidad del equipo dirigido por Julian Assange consistió en hacer del dominio público todo aquello que le incumbe a un ciudadano, por lo que varios países, entre ellos Estados Unidos, resultaron afectados por información difundida en internet.

De los cables develados, surgió un conflicto entre el gobierno federal mexicano y la Embajada de los Estados Unidos. El entonces Embajador estadounidense, Carlos Pascual, había enviado información a Washington donde aseguró que el Ejército mexicano “tiene una nula preparación, es lento, sufre aversión al riesgo, está dividido y no es una garantía en la lucha contra el crimen organizado que emprendió el gobierno del presidente (Felipe Calderón)”³⁵⁰.

Los cables no se limitaron a criticar a la Sedena y a la estrategia federal de lucha en contra del crimen organizado; también daban una detallada opinión sobre lo que Pascual consideraba que las instituciones de México no tienen: “una estructura de inteligencia capaz

³⁴⁸ Armando Rodríguez, “El combate al Crimen Organizado y la Iniciativa Mérida”, en Raúl Benítez (coord.), *Seguridad en América del Norte*, op. cit., p. 265.

³⁴⁹ Wikileaks funciona de manera similar a la enciclopedia de internet Wikipedia. Depende de las aportaciones de sus contribuyentes; ya sea por donaciones o con información estrictamente documentada que será analizada para publicarse por el sitio. La difusión es analizada por los integrantes de equipo para verificar su veracidad y se publica en el sitio con la certeza de que se conservará en el anonimato al autor original.

³⁵⁰ Redacción, “US Embassy Cables: Mexico is Losing Drug War, Says US”, Londres, *The Guardian*, 2 de diciembre de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/246329> [consulta: 10 de octubre de 2012].

de producir información de calidad para operaciones de captura y operan de manera fracturada, discrecional y dependientes del apoyo estadounidense”³⁵¹.

La irritación del ejecutivo mexicano se acrecentó en la medida en que uno de los diarios nacionales, *La Jornada*, publicó más cables al respecto. Se pusieron en evidencia viejas fricciones de Los Pinos con el Embajador estadounidense y se alcanzó un grado de incomodidad que tuvo que resolverse con una reunión celebrada en Washington entre Barack Obama y Felipe Calderón en marzo de 2011.

“En México usamos una expresión, que dice, ‘No me ayudes compadre’”, comentó Calderón durante la visita en Washington al diario *The Washington Post* en una entrevista realizada previo al encuentro con Obama. Ahí mismo, el mandatario mexicano mostró su inconformidad por lo escrito por Pascual dos años antes: "Es difícil si de pronto estamos viendo la valentía del Ejército. Por ejemplo, han perdido probablemente 300 soldados... y de repente alguien de la Embajada estadounidense, dice que los soldados mexicanos no son lo suficientemente valientes”³⁵².

La puesta al desnudo de la política exterior estadounidense tuvo consecuencias irreparables para el embajador Carlos Pascual, quien presentó su renuncia al Departamento de Estado horas después de la entrevista de Calderón con el diario *The Washington Post*, misma que fue rechazada en el momento por la Secretaria de Estado Hillary Clinton, pero que aceptó el 18 de marzo del mismo año.

“Carlos ha transmitido su decisión de regresar a Washington basado en su deseo personal de asegurar la fuerte relación entre nuestros dos países y para evitar cuestiones planteadas por el presidente Calderón que podrían distraer la atención de los asuntos importantes de avanzar nuestros intereses bilaterales”, dijo la Secretaria de Estado en el momento de anunciar que aún no se tenía una persona para dirigir la Embajada.³⁵³

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Mary B. Sheridan, “Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U.S.-Mexico relations”, Washington, periódico *The Washington Post*, 3 de marzo 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/03/AR2011030302853.html> [consulta: 10 de octubre de 2012].

³⁵³ José de Córdoba, “U.S. Ambassador to Mexico Resigns Following WikiLeaks Flap”, Washington, periódico *The Wall Street Journal*, 19 de marzo de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704021504576211282543444242.html> [consulta: 10 de octubre de 2012].

El cargo fue ocupado hasta el 2 de agosto de 2011 por Antony Wayne, cuya labor anterior fue al frente de la Embajada de Estados Unidos en Afganistán, por lo que llamó la atención de los analistas mexicanos debido a que su especialidad se daba en materia antiterrorismo así como en la lucha contra la trata de personas.

Los cables de *Wikileaks* tuvieron diversas reacciones en el escenario internacional. Sin embargo, la mayoría de los países no ejerció presión alguna para retirar a un Embajador de Estados Unidos. Además de México, los gobiernos Siria, Ecuador y Turquía también expulsaron a los embajadores de Estados Unidos; pero la respuesta de la administración de Obama no fue similar a la que tuvo con México sino que con esos países decidió aplicar lo que en Relaciones Internacionales se denomina “política de reciprocidad” al solicitar la salida de sus representantes en Estados Unidos.

Por ejemplo, el conflicto diplomático entre Estados Unidos y Ecuador comenzó a solucionarse en junio de 2012, cuando Estados Unidos nombró a Adam Namm como nuevo Embajador en Ecuador. No obstante, aún queda pendiente el tema del asilo político que la diplomacia ecuatoriana decidió otorgar en agosto del 2012 a Assange, quien hasta entonces se encontraba bajo resguardo de la Embajada de Ecuador en Londres.

c) La disputa por la soberanía del Ártico y las diferencias entre Canadá y Estados Unidos

El calentamiento global va más rápido de lo previsto en el Polo Norte, por lo que el Ártico, la zona que se encuentra a 66 grados y 34 minutos de latitud, se está derritiendo de forma acelerada. Esto ha generado controversia entre los Estados litorales de la región: Canadá, Estados Unidos, Rusia, Noruega, Dinamarca, Suecia, Islandia y Finlandia discuten la posibilidad de encontrarse ante nuevos límites fronterizos de sus territorios y así como la soberanía sobre los recursos naturales que se puedan encontrar en los mismos.

Durante cientos de años, miles de exploradores buscaron navegar por el Paso del Noroeste, una ruta complicada por los gruesos bloques de hielo formados por la acumulación gradual de nieve. Sin embargo, hoy en día los expertos consideran que dichos bloques van a desaparecer, haciendo de la región un espacio navegable. Esto se confirmó en 2007, cuando algunos barcos turísticos y buques oceanográficos rusos emprendieron

exitosas expediciones luego de que la NASA revelara que la parte occidental del Ártico mostraba una disminución del 16% en la cobertura de nubes durante el verano de 2007, en comparación con el año 2006.³⁵⁴

Estos cambios podrían convertir al Paso del Noroeste en una zona con características parecidas a las del Mar Báltico, un cuerpo marino cubierto por delgadas capas de hielo únicamente durante el invierno, lo cual lo hace navegable el resto del año. Además, los estudios realizados por Peter Wadhams de la Universidad de Cambridge revelan que la extensión del hielo marino del Ártico se redujo de 4 millones 170 mil kilómetros cuadrados en 2007 a 3 millones 500 mil kilómetros cuadrados en 2012, lo que lo lleva a asegurar que el hielo del Ártico estará prácticamente derretido en su totalidad para verano del 2016.³⁵⁵ Algunos investigadores estiman que el Ártico podría estar totalmente libre de hielo para 2040.³⁵⁶

El futuro del Ártico reemplazará a las extensiones de capas blancas por la búsqueda del oro negro, de acuerdo con un reporte de la Encuesta Geológica de Estados en donde se publicaron las reservas de petróleo y gas en el Ártico. Según las primeras estimaciones es posible que en la región se encuentre una quinta parte de las reservas de petróleo que faltan aún por descubrir en el mundo. Esto equivaldría a unos 90 mil millones de barriles de petróleo y, adicionalmente, unos 47 mil 260 millones de metros cúbicos de gas.³⁵⁷

³⁵⁴ Andrea Thompson, "Extra Sunshine Blamed for Part of Arctic Meltdown", *Foxnews*, 14 de diciembre de 2007, [en línea] Dirección URL: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,316753,00.html> [consulta: 10 de abril de 2012].

³⁵⁵ John Vidal, "Arctic expert predicts final collapse of sea ice within four years", *The Guardian*, 17 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/sep/17/arctic-collapse-sea-ice>, [consulta: 10 de abril de 2012].

³⁵⁶ Steve Fisor, "Countries Boldly Stake Claims for Arctic Mineral Wealth" en *Engineering and Mining Journal*, septiembre de 2007, [en línea] Dirección URL: <http://www.e-mj.com/index.php/magazine/archive-edition>, [consulta: 4 de marzo de 2013].

³⁵⁷ Redacción, "Arctique: L'autre guerre froide", *Courrier International*, núm. 935, octubre de 2008, [en línea] Dirección URL: <http://www.courrierinternational.com/magazine/2008/935-arctique-l-autre-guerre-froide>, [consulta: 4 de marzo de 2013].

A ello podría sumarse la hipótesis de Frederic Lasserre, de la Universidad de Laval, quien señala que en el Ártico “también hay oro, diamantes, cobre y zinc, lo que incrementará el tráfico causado por la explotación minera en los próximos años”³⁵⁸.

Sin embargo, la disputa por el Ártico se comenzó a dar en términos de definir cuál de los países litorales tiene control sobre las aguas de la región en lo que se refiere al transporte de las líneas marítimas comerciales. El derretimiento de las capas de hielo podría permitir una ruta mucho más corta entre Tokio y Rotterdam, logrando una reducción de 7 mil 400 hasta 9 mil 200 kilómetros en el trayecto de las embarcaciones.

Distancia Rotterdam-Tokio



Fuente: F. Lasserre, *Environnement / Arctique*, Séminaire de géopolitique, Géopolitique des Crises à impact global, 21 de noviembre de 2007

³⁵⁸ Jaques Lumieux, “Melting Artic Ice Risks Canada US Territorial Dispute”, *Terradaily*, 1 de diciembre de 2005, [en línea] Dirección URL: <http://www.terraily.com/news/iceage-05s.html>, [consulta: 4 de marzo de 2013].

La tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) de 1982, que establece los límites de las zonas marítimas se ha convertido en el instrumento jurídico al cual han apelado los países del Ártico para reclamar la soberanía de sus aguas. En la UNCLOS, considerada como la constitución de los mares, se delimitan las extensiones territoriales sobre las que tiene soberanía un Estado. Estas son: 1) el Mar territorial, que comprende 12 millas náuticas a partir de la costa; 2) la Zona contigua, que no puede extenderse a más de 24 millas náuticas a partir de la costa; 3) la Zona Económica Exclusiva, de 200 millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial; 4) la Plataforma continental, comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, y 5) Altamar, que cubre los territorios que se extienden a más de 200 millas marinas y no se sujeta a la jurisdicción de Estado costero alguno, a pesar de que éste tiene los derechos de los recursos de la plataforma continental, siempre y cuando se extienda más allá de las 200 millas.

La disputa entre países como Rusia, Dinamarca y Canadá, que se verían más afectados por esta transformación territorial, va más allá de la fusión de los bloques de hielo del Ártico. Su mayor preocupación es que el Polo Norte es considerado una zona internacional, lo que significa que una vez que los bloques de hielo del Ártico desaparezcan, las aguas de la región podrían formar parte del Mar territorial, lo que conllevaría a formalizar un derecho internacional de navegación a través de éste. Pero si algún Estado puede comprobar que la cordillera de Lomonsov, una cadena montañosa submarina de unas mil 240 millas, es una extensión de su plataforma continental, podría asegurar para sí la explotación de los recursos naturales así como el tránsito sobre las aguas del Ártico.

Rusia fue el primer país en reclamar el Ártico. Moscú envió en 2001 un reclamo por 460 mil millas cuadradas de aguas árticas a la ONU, misma que le fue negada.³⁵⁹ Pero en 2007 se convirtió en uno de los países que definió que la disputa por el territorio podría llevarse por medio de la fuerza si la UNCLOS se mantiene obligatoria únicamente para los países signatarios y si el derecho consuetudinario (aquel que se adquiere por costumbre) no le beneficia. Así, en julio del mismo año dos mini submarinos rusos hicieron una expedición de prueba al lecho marino del Océano Ártico, en las cercanías de las islas rusas del Norte, y para agosto, un batiscafo (pequeño vehículo de inmersión profunda en el agua) colocó una bandera de Rusia de titanio inoxidable a 4 mil 261 metros de profundidad en la cordillera de Lomonsov.³⁶⁰

“Dinamarca por su parte envió científicos en una expedición que duró un mes, a la búsqueda de evidencia de que la cordillera de Lomonosov está atada al territorio danés de Groelandia³⁶¹”. Mientras que Noruega, otro de los cinco países querellantes, ha asumido un rol de socio estratégico de Rusia y prefieren concentrar sus esfuerzos para perfeccionar los métodos de compañías noruegas como Statoil y Norsk Hydro, que tienen cerca de 40 años de experiencia en la perforación de pozos petroleros en las condiciones extremas del Polo Norte.³⁶²

Canadá siempre ha considerado al Ártico como parte de su territorio, poco importa si se encuentra aislado del mismo. El vasto archipiélago ártico congelado y llega incluso a ser evocado en el propio himno nacional de los canadienses como “el verdadero Norte fuerte y libre”. Tras una orden del Consejo Británico de 1880 en la que se otorgó a Canadá la facultad para apropiarse de los territorios del Ártico, el gobierno canadiense ha realizado diversas expediciones de reconocimiento en la región. La primera de ellas sucedió en 1904, cuando el primer ministro, Wilfred Laurier, decidió enviar al capitán Joseph-Elzear Bernier a una expedición al Ártico con la finalidad de reafirmar la soberanía de los territorios

³⁵⁹ Daniel Añorve, “La postura canadiense ante el conflicto por la disputa del Ártico: ¿Hacia la cooperación o el conflicto?”, *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, núm. 16, México, AMEC, otoño-invierno, 2008, p. 35.

³⁶⁰ Virginie Pironon, “La Russie plante son drapeau au fond de l’océan Arctique”, *RFI*, 2 de agosto de 2007, [en línea] Dirección URL: http://www.rfi.fr/sciencefr/articles/092/article_54765.asp, [consulta: 25 de marzo de 2013].

³⁶¹ Daniel Añorve, *op. cit.*, p. 35.

³⁶² *Ibid.*, p.35.

cedidos por la corona británica. Canadá posee una estación meteorológica en el Ártico desde 1950 y una base militar desde 1958.³⁶³

Asuntos de defensa estratégicos, protección de los ecosistemas árticos, la preservación de la forma de vida de las personas aborígenas y la explotación de los recursos naturales (renovables y no renovables) de la región son los aspectos que nutren a los reclamos de Canadá sobre el Ártico, sobre la que ha asumido una posición fijada en el derecho consuetudinario argumentando que la presencia de los inuit otorgada por el gobierno canadiense desde 1904 es una base irrefutable para argumentar que el archipiélago ártico canadiense debe conservarse bajo el esquema de aguas interiores pertenecientes a su Zona Económica Exclusiva y no como un estrecho internacional que los colocaría como Mar territorial.

Esa es precisamente la diferencia que tiene Canadá respecto de Estados Unidos, un país que no forma parte de la UNCLOS y que, pese a ser un socio estratégico de los canadienses, no reconoce la soberanía de éstos respecto al derecho de libre tránsito sobre las aguas árticas de Canadá. En 2006, el Embajador de Estados Unidos en Canadá, David Wilkins, indicó que Washington no reconocía la soberanía canadiense (respecto al tránsito de embarcaciones) sobre el Paso del Noroeste.³⁶⁴

Desde la controversia derivada por el paso del USS Manhattan sobre el Paso del Noroeste, Estados Unidos ha decidido mantener con Canadá un trato de cooperación debido a que 1) no hay muchas embarcaciones estadounidenses utilizando esa ruta, y b) porque tiene presente que éste es un tema sensible para la opinión pública canadiense³⁶⁵. Y aunque la posición del gobierno estadounidense esté concentrada en promover las labores de rescate en el Ártico, se recolectan datos relacionados con la extensión de la plataforma continental de Estados Unidos para conocer si ésta podría extenderse más allá de sus 200 millas náuticas.³⁶⁶

³⁶³ Dominique Forget. "Souveraineté: le pays aux trois océans" en *Perdre le Nord?*, Boréal-Névé, Québec, 2007, p. 137.

³⁶⁴ Julie Addison, "L'Arctique : point stratégique", *Perspective Monde*, Québec, Université Sherbrooke, 2006, [en línea] Dirección URL: <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAnalyse?codeAnalyse=120>, [consulta: 5 de abril de 2011].

³⁶⁵ Andrea Charrón, "El Ártico: seguridad en contexto", en Athanasios Hristoulas (coord.) *op. cit.*, p. 67.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 70.

En agosto de 2006 el gobierno de Stephen Harper anunció la necesidad de Canadá por mostrar su presencia y autoridad en el Ártico.³⁶⁷ El primer ministro puso en marcha la *Operación Lancaster*, un ejercicio militar realizado en la provincia de Nunavut en donde participaron miembros de la Armada, la Marina y la Fuerza Aérea de Canadá bajo el mando del comandante de la Fuerza de Tarea Conjunta del Norte (JTFN, por sus siglas en inglés).³⁶⁸ Posteriormente el equipo de Harper advirtió que no se dejaría intimidar por las acciones tomadas por Rusia al colocar una bandera en que la cordillera de Lomonosov.

La primera operación conjunta para asegurar la defensa del Ártico mediante labores de rescate ante el descongelamiento de las capas de hielo sucedió en 2010, cuando se realizó la *Operación Nanook*³⁶⁹, un ejercicio en donde participaron 900 soldados canadienses acompañados de 600 oficiales de la Armada y la Guardia Costera estadounidenses y por primera vez algunos miembros de la Armada danesa³⁷⁰. Otros ejercicios similares se han realizado en años posteriores.

La comunicación entre Estados Unidos y Canadá logró un paso más respecto a la seguridad del Ártico con la carta de intención del Comando triple de cooperación del Ártico (Tri-Command Framework for Arctic Cooperation) que quedó integrado en 2012 por USNORTHCOM, el Comando Canadiense de Operaciones Conjuntas (CJOC, por sus siglas en inglés) y el NORAD. La función de esta nueva estructura es "promover una mayor cooperación militar en el Ártico e identificar áreas de potencial cooperación para éste

³⁶⁷ Durante su campaña electoral en 2005, Harper prometió gastar 5 mil 300 millones de dólares canadienses para un periodo de 5 años con el objetivo de defender las aguas del norte. Daniel Añorve, *op. cit.*, p. 40.

³⁶⁸ Joanna Labonté (capitán), "Operation Lancaster", *Navresforces*, 2006, [en línea] Dirección URL: http://www.navy.forces.gc.ca/cms_images/navres_images/e-link/2006-12-link.pdf, [consulta: 5 de abril de 2011].

³⁶⁹ La *Operación Nanook* se realizó por primera vez en 1946, teniendo como únicos participantes a los miembros de la Armada y la Guardia Costera canadienses. Otras ediciones de la operación se han dado desde 2007 hasta 2012, siendo 2010 la primera en la que participaron Fuerzas Marítimas de otros países. Desde 2017 se sumaron los Rangers canadienses así como la RCMP. Puede esperarse otra *Operación Nanook* en 2013.

³⁷⁰ Munk School of Global Affairs, *Operation Nanook*, Walter&Duncan Gordon Foundation, Ottawa, 2011, [en línea] Dirección URL: http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/images/Operation_%20NANOOK.pdf, [consulta: 8 de abril de 2011].

comando triple en la preparación y realización de operaciones de salvaguarda, seguridad y defensa”³⁷¹.

A pesar de ello los canadienses siguen considerando a Estados Unidos como la principal amenaza potencial para sus reivindicaciones territoriales sobre el Ártico³⁷², pues tienen claro que pese a que su aliado no reclame soberanía sobre las aguas producto del descongelamiento del Ártico, es uno de los países que estaría de acuerdo en que el Paso del Noroeste quede abierto al libre tránsito de las embarcaciones.

El 2013 es crucial para Canadá respecto a su postura sobre el Ártico. Es el año en que vence su plazo para probar que su Plataforma continental se extiende más allá de las 200 millas náuticas, una vez que ratificó la UNCLOS en 2003 y que Rusia no ha cesado sus expediciones para adquirir la soberanía de la región. “Estamos probablemente rezagados por una década respecto a lo que los rusos han hecho. Es algo por lo que los occidentales deberíamos preocuparnos: les estamos dando una hegemonía total sobre la ruta comercial (del Ártico)”³⁷³, reconoció recientemente John Higginbotham, de la Universidad de Carleton.

Pero también representa un periodo de oportunidad que podría aprovecharse si la postura de la administración de Harper pasa de la confrontación al diálogo con los miembros del Consejo del Ártico (Estados Unidos, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Rusia), dado que presidirá de 2013 a 2015 este foro intergubernamental. Y mejor aún, cederá la presidencia del mismo a Estados Unidos, cuyo periodo va de 2015 a 2017.

³⁷¹ US NORTHCOM, NORAD y CJOC, “Tri-Command Training and Exercise Statement of Intent”, Ottawa, 2012, p.4, [en línea] Dirección URL: http://www.cjoc.forces.gc.ca/fs-ev/2012/12/Tri_Command_Training_Exercise_Statement_of_Intent.pdf, [consulta: 11 de diciembre de 2012].

³⁷² Andrea Charrón, *op.cit.*, p. 65.

³⁷³ James Munson, “Russia set to dominate Arctic shipping unless Canada, US step up”, *iPolitics.com*, 4 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.ipolitics.ca/2013/01/04/russia-set-to-dominate-arctic-shipping-without-canada-us-co-operation/>, [consulta: 5 de abril de 2011].

Conclusiones

¿Existe una comunidad de seguridad en América del Norte?

En América del Norte existe una comunidad de seguridad diferenciada en relaciones bilaterales. Mientras Canadá y Estados Unidos lograron entendimientos institucionales que se han fortalecido a lo largo de seis décadas, la relación entre México y Estados Unidos se encuentra en una etapa de nacimiento.

Desde la entrada en vigor del NAFTA los países de América del Norte comenzaron a relacionarse de forma más estrecha entre sus gobiernos, empresas y sociedad civil. Lo que naturalmente ha desembocado en la interacción de intereses y valores entre los tres países. Sin embargo, a nivel trilateral no se ha pensado en materia de seguridad.

El concepto de seguridad nacional, tradicionalmente utilizado para aludir a la defensa de un Estado frente a otro, fue adoptado en América del Norte bajo distintos contextos. Si bien Canadá y México fueron eficientes aliados de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y posteriormente en la lucha contra el comunismo, ninguno de los dos apeló nuevamente al concepto porque no volvieron a percibir una amenaza externa que afectara su territorio, su soberanía o sus intereses nacionales.

Para que los vecinos de Estados Unidos hicieran uso del concepto de seguridad nacional, éste tuvo que ser nutrido por percepciones más amplias sobre el tipo de amenazas así como de los actores que se veían amenazados. De esta manera la apropiación del enfoque de seguridad humana, basado en la seguridad del individuo y la detección de nuevas amenazas, fue uno de los elementos que sostuvo el multilateralismo canadiense durante los años noventa mientras que en México fue la adopción del enfoque multidimensional, que también recoge las nuevas amenazas y fomenta el desarrollo integral, la justicia social así como el respeto a los derechos humanos, elementos que fortalecieron el liderazgo mexicano ante la comunidad internacional.

En cuanto a las modificaciones institucionales, Canadá optó por aceptar la interoperabilidad con los sistemas de defensa de Estados Unidos bajo el principio de *defense against help*, tal y como lo refleja NORAD, ITAC y los comandos IBET, pues a final de cuentas las Fuerzas Armadas canadienses ya contaban con un prestigio

internacional y una organización interna heredada de la cultura británica que pudo incluso ser considerada para la organización del sistema de defensa estadounidense en la Ley de Seguridad Nacional de 1947. Por lo que respecta a México, el proceso ha sido largo e incompleto. La publicación de la Ley de Seguridad Nacional de 2005 no tocó en lo absoluto la organización del sistema de defensa liderada todavía por figuras militares y no por civiles, tal y como pasa con los otros dos países de la región.

La razón de que Canadá haya llegado al grado de la interoperabilidad y que México apenas evolucione a la cooperación institucional, se debió a que, salvo en contadas excepciones, el gobierno canadiense se ha dedicado a fortalecer el poder estadounidense en la región mientras que la soberanía nacional de México funcionó como un freno al mismo, proporcionado un mínimo grado de equilibrio en la interdependencia asimétrica que caracteriza a América del Norte, por lo que respecta al efecto que tiene el Estado subordinado en la estabilidad interna del Estado dominante.

Los ataques terroristas del 11-S figuraron como el escenario ideal para proyectar el *tercer ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional*. El gobierno de George W. Bush conformó por primera vez una estrategia antiterrorista reformando el liderazgo institucional de su sistema de defensa mediante la composición de un súper ministerio como el DHS y su complemento militar, el Comando Norte (USNORTHCOM), para garantizar la seguridad del territorio incluso con operaciones al exterior del mismo. Estados Unidos jamás planteó un trabajo regional para enfrentar al terrorismo, sus acciones fueron encaminadas a mantener el flujo de bienes comerciales y el acceso de extranjeros de manera controlada. Al menos así lo reflejan el programa US-VISIT y el de “Fronteras Inteligentes”. Pese a ello, la estrategia unilateral estadounidense no ha podido demostrar que las enormes cantidades invertidas para la seguridad fronteriza hayan sido necesarias para evitar un ataque terrorista en el que Canadá o México se vieran involucrados.

El nuevo escenario mundial quedó acompañado por la ambivalencia de la ONU para fomentar la seguridad humana o el enfoque multidimensional como alternativas a las nuevas amenazas, incluidas entre ellas el terrorismo. En el ámbito regional, tras los atentados terroristas del 11-S el concepto de seguridad humana no fue defendido por su principal promotor, Canadá, pero tampoco fue recogido por México y en Estados Unidos ni

quiera se abordó. En tanto, México tampoco hizo lo propio para llevar el enfoque multidimensional más allá de las cumbres de la OEA.

Los dos países han garantizado a Estados Unidos que sus territorios no serán el punto que comunique a una organización terrorista para cometer atentados similares a los del 11-S. Juntos han sido los países que más han cooperado en la guerra contra el terrorismo para garantizar la seguridad de Estados Unidos. Ni Canadá ni México han sido escenario en donde se flagele infraestructura estadounidense o de sus aliados tal y como ha pasado en las embajadas de algunos países de Medio Oriente, África del Norte e incluso en Europa.

Al igual que muchos países de la comunidad internacional, Canadá y México se adaptan a la legislación estadounidense pero pocas veces Estados Unidos ha volteado a ver a sus vecinos para aprender de ellos. Esto queda demostrado en el desarrollo del mando único de su sistema de defensa, que se logró hasta 1947 y se tuvo que perfeccionar en la Ley Goldwater-Nichols de 1986, cuando Canadá operaba con un mando unificado desde mucho antes.

El fin de la lucha contra el terrorismo quedó marcado luego de la captura de Osama Bin Laden. La posibilidad de un atentado similar al 11-S sigue existiendo, pero evidentemente no podría suceder de la misma forma. Al Qaeda ha quedado moral y económicamente debilitada y en el corto plazo ya no figurará más como una de las principales amenazas a la seguridad internacional. Esto quedó reflejado en la opinión del que hasta hace unos meses fuera Secretario de Defensa de Estados Unidos, León Panetta, quien indicó:

El Ejército de Estados Unidos ha entrado en un período de cambio histórico después de más de una década de guerra tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Concluimos la guerra en Irak; estamos implementando una transición y un retiro efectivos en Afganistán, y debilitamos seriamente el liderazgo de Al Qaeda en la lucha contra el terrorismo.³⁷⁴

Pero el hecho de que el terrorismo baje de nivel en la agenda de prioridades de seguridad nacional en Estados Unidos no significa un mundo más seguro. Ante este

³⁷⁴ Leon E. Panetta, "El re-equilibrio pacífico de Estados Unidos", *Project Syndicate*, 31 de diciembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/renewing-the-us-commitment-to-the-asia-pacific-region-by-leon-e--panetta/spanish> [consulta: 31 de diciembre de 2012].

escenario, la amenaza que podría producir en el corto plazo un nuevo orden mundial de las estrategias de seguridad nacional, como lo sugiere la estrategia publicada por el Departamento de Seguridad de la Patria en 2011, es el crimen organizado transnacional.

El intercambio comercial legal que se da cada año entre los puntos fronterizos de Canadá y Estados Unidos, 576 mil millones de dólares, el de México y Estados Unidos, 450 mil millones de dólares y el que existe entre Canadá y México, que llegó a los 34 mil 500 millones de dólares en 2011, puede verse afectado por un sistema emergente que supera anualmente transacciones por 2 mil 100 billones de dólares obtenidos por al menos 23 tipos diferentes de actividades ilícitas, incluidas entre ellas el tráfico de drogas.

Y aunque el gobierno de Canadá no haya asumido al respecto una política de “responsabilidad compartida”, tal cual lo hicieron las administraciones de George W. Bush/Barack Obama y Felipe Calderón, juntos, Canadá y México se han desarrollado como los proveedores más importantes de narcóticos ilegales hacia Estados Unidos.

Hoy en día el 80% de las metanfetaminas consumidas en Estados Unidos están fabricadas por los cárteles mexicanos³⁷⁵ y el 93% de las dosis de cocaína que llegan al mercado estadounidense (270 toneladas al año) cruzan por la frontera con México³⁷⁶. Por su parte, Canadá es el principal proveedor de éxtasis del mercado de drogas en Estados Unidos y un importante consumidor de la marihuana mexicana que se produce o cruza por México³⁷⁷.

Una visión trilateral sobre este aspecto abriría la posibilidad de que en América del Norte se configurara una comunidad de seguridad en la etapa ascendente, pero hasta ahora ninguno de los gobiernos de la región ha impulsado con seriedad el establecimiento de relaciones trilaterales que fomenten la cooperación para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, y no me refiero únicamente al crimen organizado. El cambio climático, las catástrofes naturales, seguridad energética, las amenazas cibernéticas, la proliferación de

³⁷⁵ Doris Gómora, "Se produce en México 80% de metanfetamina que llega a EU", periódico *El Universal*, 15 de febrero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/41438.html> [consulta: 15 de febrero de 2013].

³⁷⁶ Comparecencia de Anthony Placido, administrador asistente de la DEA, ante el Senado de Estados Unidos, 5 de mayo de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.fbi.gov/news/testimony/drug-trafficking-violence-in-mexico-implications-for-the-united-states> [consulta: 21 de diciembre de 2012].

³⁷⁷ Stephen Clarkson y Matto Mildemberger, *Dependent America? How Canada and Mexico Construct US Power*, Toronto, University of Toronto Press, 2012, p.156.

armas químicas, entre otros, son temas que los tres países de la región discuten en foros internacionales, pero muy poco al interior.

En efecto, se ha dado un primer paso con la creación del programa NAMSI en 2011, pero nada nos asegura que este tipo de entendimientos trilaterales tengan continuidad durante la segunda administración de Obama y la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de México.

Una comunidad de seguridad en América del Norte no se podrá construir si los escenarios de desconfianza en las relaciones bilaterales siguen existiendo entre los países que la pueden conformar. El caso de la operación encubierta *Rápido y Furioso* refleja que entre Estados Unidos y México no existe interoperabilidad en los sistemas de inteligencia para la lucha en contra del crimen organizado porque prima la desconfianza entre éstos.

Sin embargo, una ventaja subsidiaria que podría beneficiar a México al reducir la proporción del trasiego armas fue provocada por un asesinato masivo en una escuela primaria de Connecticut a finales de 2012. El Partido Demócrata fracasó su primer intento en el Congreso estadounidense para imponer la regulación en la venta de armas de fuego, pero el debate seguirá abierto durante lo que reste de la segunda administración de Obama.

Por otra parte, la difusión de los cables de *Wikileaks* evidenció que las fricciones entre el Ejecutivo mexicano y el embajador estadounidense suelen resolverse en el espacio público y no mediante la discusión de sus diferencias utilizando los canales institucionales.

Las expectativas de Canadá sobre la relación en materia de seguridad con México dieron también de que hablar con la difusión de los cables de *Wikileaks*. Por las mismas fechas en las que surgió la controversia respecto a los cables de Carlos Pascual, el diario canadiense *The Globe and Mail* publicó un cable en donde se infiere que Canadá prefiere trabajar de forma bilateral los asuntos de seguridad y economía con Estados Unidos dejando a México fuera.³⁷⁸ Esto quedó reflejado en el gesto de ayuda simbólico de 400 mil dólares canadienses que destinó el programa de Capacitación Anticrimen para las Américas del gobierno de Harper como contribución a la Iniciativa Mérida, con la finalidad de asistir al gobierno mexicano en su lucha contra el narcotráfico y garantizar la seguridad nacional.

³⁷⁸ Steven Chase, "Sorry, amigo: WikiLeaks shows Canada prefers meeting U.S. without Mexico", *The Globe and Mail*, Ottawa, Wednesday 3 March 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/sorry-amigo-wikileaks-shows-canada-prefersmeeting-us-without-mexico/article569094/> [consulta: 10 de octubre de 2012].

A Canadá no le interesa trabajar trilateralmente en materia de seguridad porque considera que “México se muestra geográficamente en América del Norte, pero no en su idea porque no abraza los estándares regionales de libertad”.³⁷⁹ Esta negativa a la cooperación canadiense se concentra sobre todo respecto a la cuestión de la lucha contra el crimen organizado. Por una parte, porque Canadá considera que el enfrentamiento a las organizaciones criminales es una tarea exclusiva de sus agencias de Seguridad Pública y que factores como la ineficacia de Estados Unidos para regular el consumo así como los niveles de corrupción de las fuerzas de seguridad mexicanas son elementos que inhiben el deseo de Canadá por abordar una estrategia trilateral al respecto.³⁸⁰

La lucha que existe entre los países litorales el Ártico da cuenta de que los canadienses siguen considerando a Estados Unidos como la principal amenaza potencial para sus reivindicaciones territoriales sobre la zona. Las operaciones conjuntas que han tenido las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y Canadá en el Ártico no significan que el gobierno estadounidense respete en un futuro la soberanía canadiense sobre el tránsito y la exploración en las aguas del Paso del Noroeste si Canadá no confirma este 2013 que la cordillera de Lomonsov es una extensión de su Plataforma continental.

México no tiene interés alguno en el Ártico, cuando hay otros países que tampoco son circumpolares y sí se muestran interesados en la resolución que la comunidad internacional adopte en el marco de la UNCLOS. Un incremento del tráfico de embarcaciones en el Paso del Noroeste vararía el precio de las materias primas que cruzan por el Canal de Panamá, acercando a México las mercancías que se producen en el norte de Europa y Asia. Además, si Estados Unidos decidiera ratificar la UNCLOS, esto sentaría un precedente para resolver el conflicto similar que existe entre Cuba, México y Estados Unidos sobre los llamados “hoyos de dona” en el Golfo de México, que representan áreas de interés debido a la gran cantidad de petróleo que se encuentra en ellas.

La región de América del Norte sólo podrá consolidar la comunidad de seguridad cuando la interdependencia sustituya a la dependencia, la reciprocidad al unilateralismo y las negociaciones basadas en intereses comunes a las condicionadas a obtener siempre algo

³⁷⁹ James A. MacDonald, citado en Robert Pastor, *The North American Idea. A Vision of a Continental Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, p.149.

³⁸⁰ Reid Morden, “Seguridad Hemisférica: el dilema Canadá-México”, en Alex Bugailiskis y Andrés Rozental (edits.) *México y Canadá, la agenda pendiente*, México, CISAN-UNAM, 2012, p. 259.

a cambio. En términos generales, la relación asimétrica depende de la voluntad de Estados Unidos para dar el siguiente paso que lleve a la región a establecer una comunidad de seguridad ascendente.

Si esta se diera, se caracterizaría por ser una comunidad de carácter laxo, pues tanto Canadá como México buscan aprovechar los beneficios de la hegemonía estadounidense en el escenario internacional pero siempre guiándose por lo que Lenox detectó en la *teoría de la política internacional* desarrollada por Kenneth Neal Waltz, al detonar en distintas ocasiones en el efecto que tienen como Estados subordinados en la estabilidad interna del Estado dominante.

De hecho, de la misma forma en que Mario Ojeda describió la relación entre México y Estados Unidos se podría interpretar la relación que Estados Unidos ha mantenido con Canadá para no profundizar en establecer una comunidad de seguridad que bien pudo darse exclusivamente entre los dos países. Al sustituir “México” en la tesis de Ojeda con la palabra “Canadá”³⁸¹ podemos dar cuenta de este hecho:

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de *Canadá* de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a *Canadá* aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello *Canadá* brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para México.³⁸²

Tanto Canadá como México se vieron obligados a ayudar en la medida de sus posibilidades a Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, la lucha contra el comunismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la guerra contra el terrorismo. Pero discreparon respecto a la intervención en Vietnam, al bloqueo internacional a Cuba y la en Irak de 2003. Ambos coinciden en sentirse norteamericanos, pero buscan reivindicar su identidad nacional cuando lo consideran necesario. Ambos procedieron a cooperar más mediante la institucionalización de sus relaciones bilaterales

³⁸¹ Jorge I. Domínguez, “¿Es excepcional la política exterior de México?: Un análisis de tres épocas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 21.

³⁸² Mario Ojeda, “Alcances y Límites ... *op.cit.*”, p.93.

con Estados Unidos, pero también defienden la idea de que existen asuntos estrictamente de carácter interno.

Como miembros del NAFTA, de la ONU, la Organización Mundial de Comercio, el G20, la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico así como de la OEA, pocos países pueden considerarse actores estratégicos en la comunidad internacional como Canadá y México. Es por ello que en el marco en contra de la lucha en contra del crimen organizado transnacional ambos pueden volver a retomar una política exterior activa en momentos en los que Estados Unidos se ve obligado a llegar al consenso para garantizar sus intereses.

Dentro del posible *cuarto ajuste mundial a las estrategias de seguridad nacional* México tiene la obligación de pasar de ser un país de tráfico de drogas a uno de tráfico de ideas, puesto que de no hacerlo pasaría de la cocina al menú de la renovada amenaza que representa el crimen organizado transnacional. Esta tarea consiste en diferenciar el terrorismo y el crimen organizado remarcando que éste último se caracteriza por tener una estructura de redes que operan permanentemente para delinquir, se apoyan en la corrupción al interior de las instituciones públicas y privadas, y su principal técnica es generar miedo para conseguir dinero. Una motivación estrictamente material que no coincide con la búsqueda de un cambio político por medio del terror.

A Canadá y a Estados Unidos les corresponde reconocer que los grupos del crimen organizado no deben de ser atacados bajo los mismos esquemas con los que se combatió a los grupos insurgentes en Afganistán; que no se trata de organizaciones narcoterroristas, como lo señaló Hillary Clinton³⁸³, o de grupos criminales que requieran tareas de contrainsurgencia mediante las *adaptive dispersed operations*, como lo reconoció el general canadiense Peter Devlin.³⁸⁴

Peña Nieto necesita encontrar el punto de equilibrio entre desmarcarse y distinguirse de lo que fue la guerra de Felipe Calderón y atender la evidente emergencia del aumento de la violencia por parte del crimen organizado, un punto que ha marcado la imagen de

³⁸³ Hillary Clinton ante el Consejo de Relaciones Exteriores, Washington D.C., 8 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.npr.org/blogs/thetwo-way/2013/04/15/177341357/poll-vast-majority-of-undocumented-immigrants-have-connection-to-citizens> [consulta: 10 de octubre de 2012].

³⁸⁴ Peter Delvin entrevistado por *Vanguard Magazine*, febrero-marzo, Ontario, 2013, pp. 12-14.

México a nivel internacional y que podría limitar las intenciones de sus vecinos de la región por cooperar para la lucha contra el crimen organizado.

Canadá tiene que abandonar su postura de dependencia con Estados Unidos en materia de seguridad y retomar su liderazgo internacional que perdió con la postura realista de política exterior adquirida por Harper, quien por cierto es el mandatario con una de las aprobaciones más bajas del continente americano³⁸⁵. Esto le ayudaría a Canadá a solucionar por la vía de los organismos internacionales la disputa por el Ártico y también a lograr una distancia sana de las demandas que en materia de seguridad le ha obligado el principio de *defence against help*.

“NORAD sigue teniendo la responsabilidad de advertir y valorar los ataques aeroespaciales en el continente, pero cualquier activación de los sistemas antimisiles de Estados Unidos detonaría una respuesta bajo la autoridad unilateral del Comando Norte (USNORTHCOM)”³⁸⁶. Por eso NORAD tiene aún un margen de posibilidades al consultar o cultivar relaciones con México con el fin de desarrollar una visión común para disuadir, detectar y derrotar las amenazas en América del Norte, en parte porque las relaciones entre los sistemas de defensa de Canadá y México siguen siendo prácticamente inexistentes.

Otro espacio de oportunidad para los dos países es el recorte al presupuesto del sistema de defensa en Estados Unidos que limita al gobierno de Obama y al de su sucesor a hacer más con menos. De acuerdo con Bloomberg, los contratos del Pentágono bajaron hasta 12 mil 100 millones en enero de este año, una disminución de 67% respecto a diciembre de 2012³⁸⁷.

Un recorte al Departamento de Defensa estadounidense representa la posibilidad de volver a incorporar las visiones de seguridad que se concentran en la prevención del crimen y no en la contención del mismo mediante la utilización de las fuerzas de seguridad. Este

³⁸⁵ Consulta Mitofsky, Ipsos-Reid/Postmedia y Real Clear Politics, “Aprobación de mandatarios. América y el mundo”, *Consulta Mitofsky*, México, abril de 2013, [en línea] Dirección URL: http://www.consulta.mx/web/images/elmundopdf/2013_EvaMandatarios.pdf [consulta: 15 de abril de 2013].

³⁸⁶ Stephen Clarkson y Matto Mildenberger, *op.cit.*, p.129.

³⁸⁷ La administración Obama y el Congreso estadounidense aprobaron finales de 2012 reducir gradualmente próximos incrementos para los siguientes 10 años por un total de cerca de 487 mil millones de dólares. En enero de 2013, el proceso presupuestario conocido como "sequestration" planea agregar otros 472 millones en reducciones totales dentro del mismo periodo. Probablemente el Congreso intente frenar los inminentes recortes al presupuesto de defensa encontrando otras formas de reducir el déficit federal que no pudo posponerse a principios de año mediante un acuerdo entre demócratas y republicanos sobre el techo de la deuda. Véase Andrew F. Krepinveich Jr., “Strategy in a Time of Austerity”, Nueva York, *Foreign Affairs*, núm. 6, vol. 91, noviembre/diciembre, 2012, p.59.

viraje se encuentra plasmado en el Reporte de Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2013 (INCSR, por sus siglas en inglés) que indica que la cooperación de la lucha contra el crimen organizado debe enfocarse al fortalecimiento de las instituciones federales y a la reducción en la demanda de drogas.³⁸⁸

De igual forma, la legalización del consumo recreativo de marihuana en los estados de Colorado y Washington (Noroeste) tuvo impacto a nivel internacional sobre el debate de la lucha contra las drogas³⁸⁹. Estos casos, más los que se puedan sumar, serán llevados a la mesa de discusión en Naciones Unidas en 2016, año para el que el organismo programó, a petición de México, revisar el enfoque mundial para combatir el tráfico y consumo de drogas en el mundo.

Además del crimen organizado, otras amenazas que pueden contribuir al *cuarto ajuste mundial de las estrategias de seguridad nacional* son el cambio climático, la inseguridad cibernética y las pandemias. De acuerdo con Joseph Nye todas estas problemáticas requieren cooperación para resolverlas³⁹⁰, por lo que si América del Norte muestra la voluntad política puede configurarse como un modelo a seguir.

³⁸⁸ U.S. Department of State, *2013 International Narcotics Control Strategy Report*, 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/>, [consulta: 24 de marzo de 2013].

³⁸⁹ Una encuesta reciente en Estados Unidos revela que el 52% de los estadounidenses considera que el uso de la marihuana debería ser legal mientras que el 45% dice que no, esto contrasta con los resultados de un sondeo similar realizado en 1969, cuyos resultados fueron 12% a favor y 84% en contra de la legalización de la marihuana. Véase Pew Research Center, "Majority Now Supports Legalizing Marijuana", Washington D.C., 4 de abril de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.people-press.org/2013/04/04/majority-now-supports-legalizing-marijuana/>, [consulta: 9 de enero de 2013].

³⁹⁰ Joseph S. Nye, "El mundo en el 2030", Project Syndicate, Washington D.C., 9 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-international-order-in-20-years-by-joseph-s--nye/spanish>, [consulta: 9 de enero de 2013].

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

ADLER Emanuel y BARNETT Michael, *Security Communities*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998, 484 pp.

AGUAYO Sergio y BAGLEY Bruce Michael (coords.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, 1990, Siglo XXI, 416 pp.

AGUAYO Sergio, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, 2001, Grijalbo, 413 pp.

ALVARADO Arturo y SERRANO Mónica (coord.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Los Grandes Problemas de México*, vol. 15, México, El Colegio de México, 2010, 361 pp.

ATKINS G. Pope, *Latin America and the Caribbean in the International System*, Colorado, 1999, Westview Press, 343-344 pp.

BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*. París, 2009, Presses de Sciences Po, 694 pp.

BENÍTEZ Raúl (coord.), *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos Dilemas Geopolíticos*, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Lugo y Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010, 286 pp.

BENÍTEZ Raúl; TULCHIN Joseph S.; DIAMINT Rut (coord.), *El Rompecabezas: conformando la seguridad*, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2005, 548 pp.

BUGAILISKIS Alex y DE ROZENTAL Andrés (edits.), *México y Canadá, la agenda pendiente*, México, CISAN-UNAM, 2012, 320 pp.

BUSH George W., *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., 2002, 31 pp.

BUZAN Barry, *The European Security Order Recast*, Londres, Printer Publishers, 1990, pp.282.

CALDERÓN HINOJOSA Felipe, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-20012*, México, Presidencia de la República, 314 pp.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México, Diario Oficial de la Federación, 2005, 16 pp.

CARRILLO Jorge, *México en riesgo. Una revisión personal sobre un Estado a la defensiva*, México, Ed. Grijalbo, 2011, 255 pp.

CHANONA Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, UNAM-Porrúa, 2010, 139 pp.

CHANONA Alejandro y GÁLVEZ Yadira. *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. México, UNAM-Porrúa, 2011. 267 pp.

CLANCY Vivienne M. (coord.), *United States Border Issues*, Nueva York, Nova Science Publishers, 2010, 204 pp.

CLARKSON Stephen y MILDENBERG Matto, *Dependent America? How Canada and Mexico Construct US Power*, Toronto, University of Toronto Press, 2012, 339 pp.

COVARRUBIAS Ana (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, 486 pp.

- CURZIO Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM, 2007, 185 pp.
- DAVIDOW Jeffrey, *The Bear and the Porcupine*, Nueva York, Markus Wiener Publishers, 2004, 257 pp.
- DE LA MADRID Miguel, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 422 pp.
- DE SALAZAR Gonzalo, *El nuevo desafío: la proliferación nuclear en el umbral del siglo XXI*, documentos CIDOB, Seguridad y Defensa, Madrid, 2004, 187 pp.
- DRESSER Denise, *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*, México, 2012, Ediciones Aguilar, 343 pp.
- FIGUEROA Uldaricio, *Organismos internacionales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Segunda edición, 1991, 557 pp.
- FORCESE Craig, *National Security Law: Canadian Practice in International Perspective*, Ottawa, Irwin Law e-library, 2007, 655 pp.
- FORGET Dominique, *Perdre le Nord?*, Boréal-Névé, Québec, 2007, p. 137.
- FOX QUESADA Vicente, *Plan Nacional de desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 131 pp.
- FUENTES Claudia F. y ROJAS Francisco, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO-LOM Ediciones, 2005, 205 pp.
- GRIFFITHS Ann L., (coord.), *The Canadian Forces and Interoperability: Panacea or Perdition?*, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 2003, pp. 77-88.
- HERZ John, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press, 1951, 275 pp.
- HOBSBAWM Eric, *Historia del Siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo Mondador, 1998, 612 pp.
- HRISTOULAS Athanasios(coord.), *La seguridad de América del Norte reconsiderada*, México, Porrúa-ITAM, 2011, 292 pp.
- IBARROLA Javier, *El Ejército y el poder*, México, Océano, 2003, 457 pp.
- KEOHANE Robert O. y NYE Joseph S., *Power & Interdependence*, New York, Longman, 2001, 344 pp.
- LENNOX Patrick, "At Home and Abroad: The Canada-US Relationship and Canada's Place in the World", UBC Press, Toronto, 2009, 192 pp.
- LOCHER III James R., *Victory on the Potomac: The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon*, Texas, Texas A&M University Press, 2002, 544 pp.
- LÓPEZ PORTILLO José, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1980, 543 pp.
- MEDIN Tzvi, *El sexenio alemanista: ideología y praxis política de Miguel Alemán*, México, Ediciones Era, 1990, 207 pp.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Washington D.C., 2004, 567 pp.
- MOLINA Silvia, *Comunicación y sistemas emergentes*, México, UNAM, 2009, 267 pp.
- NIBLO Stephen R., *War, Diplomacy, and Development. The United States and Mexico 1938-1954*, SR Books, Wilmington (Delaware), 1995, 320 pp.
- OJEDA Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, 220 pp.

- PADILLA Maciel (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, 340 pp.
- PASTOR Robert, *The North American Idea. A Vision of a Continental Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, 288 pp.
- Private Council Office, *Securing an Open Society*, Canada's National Security Policy, Ottawa, 2004, 52 pp.
- RODRÍGUEZ Abelardo (coord.), *Agendas comunes y diferenciadas en la seguridad de América del Norte*, Guadalajara, CESNAV-UdG, 2012, 506 pp.
- ROJAS Francisco, *Segundo Informe del secretario general de la FLACSO. El crimen organizado internacional: una grave amenaza para la democracia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FLACSO, 2006, 59 pp.
- ROOM Joseph, *Defining National Security. Nonmilitary Aspects*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1993, 122 pp.
- ROSAS María Cristina (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México, UNAM-Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, 2003, 365 pp.
- _____. *Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre: diez años después*. México, UNAM, 2011, 120 pp.
- SALAZAR Ana Ma., *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2004, 512 pp.
- SALINAS DE GORTARI Carlos, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 325 pp.
- SARKESIAN Sam C.; WILLIAMS John Allen; CIMBALA Stephen J., *U.S. National Security: Policymakers, Processes and Politics*, Atlanta, Lynne Rienner Publishers, 2002, cuarta edición, 335 pp.
- SOLÍS Luis G. y ROJAS Francisco (coords.), *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FLACSO, 2008, 386 pp.
- STANLEY Timothy, *American Defense and National Security*, Washington D.C., Public Affairs Press, 1956, 202 pp.
- TELLO Carlos y REYNOLDS Clark W., *Las relaciones México Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, 379 pp.
- U.S. Congress, *The Department of Justice's Operation Fast and Furious: Fueling Cartel Violence*, Washington, Joint Staff Report of the Congress, 2011, 60 pp.
- Varios, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000, 1103 pp.
- VEGA Gerardo C.R., *Seguridad nacional: concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1988, 50 pp.
- VELÁZQUEZ Rafael y PRADO Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM, 2009, pp. 25-36.
- WALTZ Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, California, 1979, 259 pp.
- YERGIN Daniel, *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*, Nueva York, Penguin Books, 1977, 526 pp.

Hemerografía

AÑORVE Daniel, "La postura canadiense ante el conflicto por la disputa del Ártico: ¿Hacia la cooperación o el conflicto?", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, núm. 16, México, AMEC, otoño-invierno, 2008, pp. 33-48.

AUDA Gregory, "Le crime organisé, une perception variable, un concept polémique", Paris, Cahiers de la Sécurité, núm. 7, janviermars, 2009, pp- 16-24.

AXWORTHY Lloyd, "Council Canada and Human Security: The Need for Leadership" *International Journal*, Ontario, Canadian International Council, núm. 2, vol. 52, Primavera, 1997, pp. 183-196.

BARRACHINA Carlos, "La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina: permanencias, discontinuidades en intereses" en FLACSO *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, núm. 1, Santiago de Chile, 2006 pp. 109-140.

BENÍTEZ Raúl, "Seguridad hemisférica. Debates y desafíos", México, *Cuadernos de América del Norte*, CISAN-UNAM, 2003, 65 pp.

DELVIN Peter, entrevista con *Vanguard Magazine*, febrero-marzo, Ontario, 2013, pp. 12-14.

DOYLE Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, núm. 3., vol. 12, verano, 1983, pp.205-235.

ESQUIVEL Jesús, "Solicita México a EU cursos antiterroristas", *Proceso*, núm. 1631, México, 3 de febrero de 2008.

GARCÍA Ariadna, "Asegura EU respetar soberanía de México", periódico *Reforma*, México, 16 de agosto de 2011.

GOCHMAN Benjamin P., "Socios en defensa cooperativa", revista *Ágora*, núm. 4, vol. 4, Colorado Springs, 2011, p. 13.

KREPINVEICH Andrew F., "Strategy in a Time of Austerity", Nueva York, *Foreign Affairs*, núm. 6, vol. 91, noviembre/diciembre, 2012, p.59.

LUPSHA Peter A., "Transnational Organized Crime versus the NationState", *Transnational Organized Crime Review*, núm. 1, vol. 2, Londres, primavera, 1996, pp.2148.

MEYER Lorenzo, "Relaciones México-Estados Unidos. Arquitectura y montaje de las pautas en la Guerra Fría, 1945-1964", *Foro Internacional*, núm. 2 vol. 5, México, El Colegio de México, abril-junio, 2010, pp. 202-242.

MORALES Minerva, "Política económica de los Estados Unidos en la América Latina", *Foro Internacional*, núm. 3, vol. IV, México, El Colegio de México, ene.-mar, 1964, pp. 397-428.

NASTRO Louis F. y NOSSAL Kim Richard, "The Commitment-Capability Gap: Implications for Canadian Foreign Policy in the Post-Cold War era", *Canadian Defence Quarterly*, núm. 27, otoño, 1997, p. 19-22.

PELLICER Olga, "La seguridad nacional en México" en *Cuadernos Políticos*, núm. 27, México, Ediciones Era, abril-junio, 1979, pp. 27-34.

QUAN Douglas, "No simple, single reason for turning to terrorism" *Calgary*, *Calgary Herald*, agosto de 2010, sección A4, p5.

Redacción, "Iniciativa Mérida", revista *Ágora*, núm. 4, vol. 4, Colorado, U.S. Northern Command, 2011, pp.36-37

_____., "Tomar el reto", revista *Ágora*, núm. 4, vol. 5, Colorado Springs, 2012, p. 10.

Servicio de prensa de las Fuerzas Americanas, "Cumbre histórica sobre defensa trilateral", revista *Ágora*, núm. 3, vol. 5, Colorado Springs, 2012, p. 9.

USCANGA Carlos, LÓPEZ Daniela y SOLANO Mariana A., "El dilema de la seguridad humana desde la perspectiva de las regiones del mundo" en Cuadernos de Estudios Regionales, México, UNAM, 2009, p.29.

VALDÉS Ricardo E., "Iniciativa de Protección Marítima de Norteamérica", revista *Ágora*, núm. 4, vol. 5, Colorado Springs, 2012, p. 24.

WOLFERS Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol" en *Political Science Quarterly*, núm. 4, vol. 67, Nueva York, Johns Hopkins Press, diciembre 1952, pp.481-502

ZEKULIN Michael, "Terrorism in Canada", *Journal of Military and Strategic Studies*, núm. 3, vol. XIII, Ottawa, North America, p.19.

Recursos electrónicos

ADDISON Julie, *L'Arctique : point stratégique*, Perspective Monde, Quebec, Université Sherbrooke, 2006, [en línea] Dirección URL: <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMANalyse?codeAnalyse=120>, [consulta: 5 de abril de 2011].

Agencias "México y EU firman acuerdo contra terrorismo", México, periódico *El Universal*, 27 de febrero de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/832798.html>, [consulta: 19 de febrero de 2013].

Agencias, "After 40 years, \$1 trillion, US War on Drugs has failed to meet any of its goals", *Fox News*, México, [en línea] Dirección URL: <http://www.foxnews.com/world/2010/05/13/ap-impact-years-trillion-war-drugs-failed-meet-goals/>, [consulta: 13 de marzo de 2013].

_____, "Alleged terrorism plot targeted Canada", *CBCNews*, 27 de agosto de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/story/2010/08/26>, [consulta: 20 de enero de 2013].

Agencias, "B.C. gangsters in over their heads in Mexico", *CBC News*, Montreal, 6 de marzo de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/story/2012/03/05/bc-mexico-gangs.html>, [consulta: 9 de enero de 2013].

_____, "Canadá coloca a México en la lista de 'países seguros'; podría eliminar visa", periódico *Excelsior*, México, 14 de febrero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/14/884387>, [consulta: 14 de febrero de 2013].

_____, "Detienen en Mérida a presunto terrorista de Hezbolá", México, *Proceso*, 19 de agosto de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=319387>, [consulta: 19 de febrero de 2013].

_____, "Detienen en Tijuana a presunto terrorista ruso", México, *Proceso*, 19 de agosto de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=317502>, [consulta: 19 de febrero de 2013].

_____, "En operativo 'fallido', EU pasó miles de armas a México", México, *El Universal TV*, 8 de marzo de 2011, [en línea] Dirección URL: http://www.youtube.com/watch?v=zpEmGRz_2AE, [consulta: 5 de octubre de 2012].

_____, "EU agradece la ayuda de México para detener el complot terrorista", México, periódico *Excelsior*, 12 de octubre de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/node/774416>, [consulta: 11 de febrero de 2013].

_____., “La CIA recibió colaboración de 54 países para prisiones secretas”, México, *AFP*, 5 de febrero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.nacion.com/2013-02-05/Mundo.aspx>, [consulta: 11 de febrero de 2013].

_____., “Militares mexicanos decomisan 50 fusiles AK-47 cerca de frontera con EEUU”, *AFP*, 25 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/mexico/noticias/articulo/2013-01-25/militares-decomisaron-50-fusiles-ak-47>, [consulta: 25 de enero de 2013].

_____., “Post-9/11 air defenses under review: US”, *SpaceWar.com*, 20 de noviembre de 2009, [en línea] Dirección URL: <http://www.spacewar.com/reports/Post-911-air-defenses-under-review-US-999.html>, [consultado el 17 de noviembre de 2012].

_____., “Reality Check: How dangerous is Mexico for Canadian tourists?”, Ottawa, *CBS News*, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/story/2012/03/07/mexico-travel-violence-statistics.html>, [consulta: 27 de febrero de 2013].

_____., “Renuncia México al TIAR por considerarlo obsoleto”, periódico *La Jornada*, sábado 7 de septiembre de 2002, [en línea] Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2002/09/07/022n2pol.php?printver=1%7C1>, [consultado el 22 de octubre de 2011].

_____., “Servicios secretos de EEUU: terrorismo islamista cesaría hacia 2030”, París, *AFP*, 14 de diciembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.terra.com.mx/mundo/europa/servicios-secretos-de-euu-terrorismo-islamista-cesaria-hacia-2030,8fd9279cbc99b310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>, [consultado el 22 de octubre de 2011].

_____., “U.S. Northern Command”, *GlobalSecurity.org*, [en línea] Dirección URL: <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/northcom.htm>, [consultado el 17 de noviembre de 2012].
Agencias, “UN: Crime generates trillions of dollars each year”, *Usatoday*, 23 de marzo de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012-04-23/un-global-crime/54482356/1>, [consulta: 13 de marzo de 2013].

_____., “Vigila México a árabes en frontera con EU”, México, *AFP*, 9 de septiembre de 2003, [en línea] Dirección URL: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/312429.html>, [consulta: 7 de enero de 2013].

AGUILAR Daniel J., “Current United States- Mexico Border Programs”, Washington D.C., Office Community Development, p.8, [en línea] Dirección URL: http://www.rurdev.usda.gov/rbs/ezec/Pubs/US_Mexico_Border_Programs.pdf, [consultado el 21 de octubre de 2012].

ALPONTE Juan María, “Memorias del Pasado Mexicano”, 3 de febrero de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://juanmariaalponte.blogspot.mx/2012/02/memoria-del-pasado-mexicano.html>, [consulta: 4 de mayo de 2012]

ÁLVAREZ Carmen, “Condiciona EU entrega de 234 mdd; revisión de la Iniciativa Mérida”, periódico *Excelsior*, 4 de febrero de 2013 [en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/2013/02/04/882577>, [consulta: 4 de febrero de 2013].

BAKER Peter; COOPERA Helene; MAZZETTI Mark, “Bin Laden Is Dead, Obama Says”, Nueva York, periódico *The New York Times*, 1 de mayo de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html?pagewanted=all>, [consulta: 2 de marzo de 2013].

BORDEN David, “DEA's ‘Project Deliverance’ Will Undoubtedly Fail to Deliver”, *StoptheDrugWar.org*, Washington D.C., 10 de junio de 2010, [en línea] Dirección URL:

http://stopthedrugwar.org/speakeasy/2010/jun/10/deas_project_deliverance_will_un, [consulta: 17 de marzo de 2013].

BRENNAN John O., "The Ethics and Efficacy of the President's Counterterrorism Strategy", conferencia dictada en The Woodrow Wilson Center, 30 de abril de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy>, consulta: 27 de septiembre de 2011].

BRENNAN John, "A Strategy to Combat Transnational Organized Crime", discurso pronunciado en el auditorio sur del edificio Eisenhower, 25 de Julio de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/07/25/new-strategy-combat-evolving-threat>, [consulta: 30 de octubre de 2011].

BRENNAN Shannon, *Police-reported crime statistics in Canada 2011*, Statistics Canada, Ottawa, [en línea] Dirección URL: <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2012001/article/11692-eng.htm#a1>, [consulta: 9 de enero de 2013].

BUSCAGLIA Edgardo, "Paradoja de la represión: La impotencia del Estado ante la delincuencia organizada", conferencia en Casa América, 16 de junio de 2011 [en línea] Dirección URL: <http://www.casamerica.es/temastv/paradoja-de-la-represion-la-impotencia-del-estado-ante-la-delincuencia-organizada>, [consulta: 11 de julio de 2011].

BUSCAGLIA Edgardo, entrevistado por The European, "No sane Mexican would want to live in the US", 15 de octubre de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://theeuropean-magazine.com/44-buscaglia-edgardo/43-mexico-and-the-war-on-drugs>, [consulta: 10 de octubre de 2012].

CALDERÓN HINOJOSA Felipe, "Mensaje con motivo del Sexto Informe de Gobierno", 3 de septiembre de 2012 [en línea] Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/09/el-presidente-calderon-durante-su-mensaje-con-motivo-del-sexto-informe-de-gobierno/>, [consulta: 5 de septiembre de 2012].

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México, DOF, 31 de enero de 2005, p.2, [en línea] Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/L_SegNac.pdf, [consulta: 05 de abril de 2011].

CARREÑO José, "Brincan de EU 253 mil armas; armerías viven del contrabando a México según estudio", *Excelsior*, 19 de marzo de 2013, [en línea] Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/2013/03/19/889690?utm_source=Bolet%C3%ADn+Exc%C3%A9lsior&utm_campaign=28d9cf4827-Excelsior8_24_2012&utm_medium=email, [consulta: 19 de marzo de 2013].

CHABAT Jorge, "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales", *Revista de historia internacional*, año 11, núm. 42, 2010, p. 5, [en línea] Dirección URL: http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf, [consulta: 10 de febrero de 2013].

CHASE Steven, "Sorry, amigo: WikiLeaks shows Canada prefers meeting U.S. without Mexico", *The Globe and Mail*, Ottawa, 3 de marzo de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/sorry-amigo-wikileaks-shows-canada-prefersmeeting-us-without-mexico/article569094/>, [consulta: 10 de octubre de 2012].

CLIFFORD Clark, *Counsel to the President*, Nueva York, Random House, 1991, p.156, [en línea] Dirección URL: http://www.pnsr.org/data/images/underlying_assumptions_of_act_of_1947.pdf, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

Comisión de seguridad hemisférica, Seguimiento de la Conferencia Especial sobre Seguridad, reunión de seguimiento en Washington D.C. celebrada el 15 de mayo de 2012, pp.1-4, [en línea] Dirección URL: <http://www.oas.org/csh/spanish/ces.asp#18abril2012>, [consulta: 13 de octubre de 2012].

Constitución Política de la República Mexicana de 1857, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, [En línea] Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, [consulta: 2 de mayo de 2012].

Consulta Mitofsky, Ipsos-Reid/Postmedia y Real Clear Politics, "Aprobación de mandatarios. América y el mundo", Consulta Mitofsky, México, abril de 2013, [en línea] Dirección URL: http://www.consulta.mx/web/images/elmundopdf/2013_EvaMandatarios.pdf, [consulta: 15 de abril de 2013].

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 19 de diciembre de 1988, celebrada en Viena, Austria, [en línea] Dirección URL: http://www.oas.org/Juridico/mla/sp/per/sp_per_Con_NNUU_con_tr%C3%A1il%C3%ADcestu.pdf, consulta: 25 de marzo de 2013].

Criminal Intelligence Service Canada, *Public Report 2010-2011*, Ottawa, 2011, p.9. [en línea] Dirección URL: https://www.csis.gc.ca/pblctns/nnlrprt/20102011/20102011PublicReport_English.pdf, [consulta: 25 de agosto de 2012].

Criminal Intelligence Service Canada, *Report on Organized Crime 2010*, Ottawa, 2010, p. 18, [en línea] Dirección URL: <http://www.canadianharmreduction.com/sites/default/files/Report%20%20CSIS%20%20Organized%20Crime%20-%202010.pdf>, [consulta: 5 de marzo de 2013].

DE CÓRDOBA José, "U.S. Ambassador to Mexico Resigns Following WikiLeaks Flap", Washington, periódico *The Wall Street Journal*, Saturday 19 March 2011, [en línea] Dirección URL: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704021504576211282543444242.html>, [consulta: 10 de octubre de 2012].

Department of Homeland Security, "Our Mission", Washington D.C., [en línea] Dirección URL: <http://www.dhs.gov/our-mission>, [consultado el 31 de agosto de 2012].

Department of Foreign Affairs and International Trade Canada, 2005, [en línea] Dirección URL: <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>, [consulta: 26 de marzo de 2012].

Department of Homeland Security, US-VISIT: Manteniendo abiertas las puertas de Estados Unidos y segura a nuestra nación, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/usvisit/US-VISIT_Spanish_Web_Pamphlet.pdf, [consultado el 14 de octubre de 2012].

DOWART Jeffrey M., "Ebrestand and Forrestal: a national security partnership, 1909-1949", Texas, Texas A&M University Press, 1991, pp.3-6. [en línea] Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=WzgPjXXlGesC&pg=PA10&lpg=PA10&dq=about+national+security+concept+Forrestal&source=bl&ots=7RfMb_ZlUX&sig=8fO0g0Okip3XwYL5kNklfggsLbY&hl=es&sa=X&ei=Flw1T7zoi_P2sQLDtfGzAg&ved=0CCwQ6AEwAA#v=onepage&q=about%20national%20security%20concept%20Forrestal&f=true, [consultado el 10 de diciembre de 2011].

Drug Administration Office, "HSBC Holdings Plc. and HSBC Bank USA N.A. Admit to Anti-Money Laundering and Sanctions Violations, Forfeit \$1.256 Billion in Deferred Prosecution Agreement", DEA Public Affairs, 11 de diciembre de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.justice.gov/dea/divisions/hq/2012/hq121112.shtml>, [consulta: 11 de diciembre de 2012].

ECHEVERRÍA Luis, Informe presidencial de 1971, Informes presidenciales Cámara de Diputados LX Legislatura, [En línea] Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf>, [consulta: 2 de mayo de 2012].

ENGELHART Katie, "Mexico's drug cartels: Is Canada next?", *macleans.ca*, 7 de junio de 2010, p.3, [en línea] Dirección URL: <http://www2.macleans.ca/2010/06/07/to-a-suburb-near-you/3/>, [consulta: 16 de marzo de 2013].

ESQUIVEL Jesús, "Ofrece EU a México una política menos acusatoria en lucha antidrogas", *Proceso*, 24 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=331591>, [consulta: 17 de marzo de 2013].

ESQUIVEL Jesús, "Washington invade México poco a poco...", *Proceso*, México, 27 de julio de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=277191>, [consulta: 5 de octubre de 2011]

Executive Office of the President of the U.S., *Companion to the National Drug Control Strategy: FY 2013 Budget and Performance Summary*, abril de 2012, p. 13, [en línea] Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/fy2013_drug_control_budget_and_performance_summary.pdf, [consulta: 17 de marzo de 2013].

Federal Drugs Administration, Counterterrorism-Related Legislation, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: <http://www.fda.gov/EmergencyPreparedness/Counterterrorism/BioterrorismAct/default.htm>, [consultado el 14 de octubre de 2012].

FISCOR Steve, "Countries Boldly Stake Claims for Artic Mineral Wealth" en *Engineering and Mining Journal*, septiembre de 2007, [en línea] Dirección URL: <http://www.emj.com/index.php/magazine/archive-edition>, [consulta: 4 de marzo de 2013].

FUKUYAMA Francis, "The end of history and the last man". Free Press, 2006, 470p. [en línea] Dirección URL: <http://books.google.com/books?id=NdFpQwKfX2IC>, [consulta: 9 de marzo de 2012].

Gobierno de Canadá, "Canadá anuncia contribución para reforzar la seguridad en las Américas", Ottawa, 7 de junio de 2011, [en línea] Dirección URL: http://www.canadainternational.gc.ca/mexicomexique/highlights-faits/ssal_0073.aspx?lang=es&view=d, [consulta: 15 de enero de 2013].

Gobierno de Canadá, *National Anti-Drug Strategy*, Ottawa, 2007, [en línea] Dirección URL: <http://www.nationalantidrugstrategy.gc.ca/enf-app.html>, [consulta: 15 de enero de 2013].

GÓMORRA Doris, "Se produce en México 80% de metanfetamina que llega a EU", periódico *El Universal*, 15 de febrero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/41438.html>, [consulta: 31 de diciembre de 2012].

Government of Canada, *Building Resilience Against Terrorim: Canada's counter-terrorism strategy*, Ottawa, 2011, p.4 [en línea] Dirección URL: <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/fl/2012-cts-eng.pdf>, [consultado el 25 de enero de 2013].

Health Canada, "Canadian Alcohol and Drug Use Monitoring Survey 2011", Ottawa, [en línea] Dirección URL: <http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/drugs-drogues/stat/2011/summary-sommaire-eng.php>, [consulta: 9 de enero de 2013].

HUMPHREYS Adrian, "'A great movie script': Quebec man accused of heading \$1B marijuana smuggling operation", periódico *National Post*, Ottawa, 15 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://news.nationalpost.com/2013/01/15/a-great-movie-script-quebec-man-accused-of-heading-1b-marijuana-smuggling-operation/>, [consulta: 15 de enero de 2013].

Institute for Economics and Peace, "Global Peace Index 2012", [en línea] Dirección URL: <http://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2012/06/2012-Global-Peace-Index-Report.pdf>, [consulta: 10 de marzo de 2013].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Causas de defunción: Porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas por entidad federativa y sexo, 2004 a 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mvio24&s=est&c=22651>, [consulta: 22 de noviembre de 2012].

LABONTÉ Joanna, "Operation Lancaster", Navresforces, 2006, [en línea] Dirección URL: http://www.navy.forces.gc.ca/cms_images/navres_images/e-link/2006-12-link.pdf, [consulta: 5 de abril de 2011].

LAW Randall D., "Terrorism, a History", Nueva Yersey, Polity Press, 2009, [en línea] Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=vKyzhXA71jEC&printsec=frontcover&dq=terrorism&source=bl&ots=RLTJqLAK&sig=ZRc93CFeJJKJAGVCEucmAl6gec&hl=es&sa=X&ei=Uw1aUL2xCOTK2AXNh4CwBg&redir_esc=y#v=onepage&q=terrorism&f=false, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

LUMIEUX Jaques, "Melting Artic Ice Risks Canada US Territorial Dispute", Terradaily, 1 de diciembre de 2005, [en línea] Dirección URL: <http://www.terradaily.com/news/iceage-05s.html>, [consulta: 4 de marzo de 2013].

MANNING Bayless, "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", Foreign Affairs, núm. 2, vol. 55, Nueva York, enero, 1977, pp. 306-324 [en línea] Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/20039647>, [consulta: 9 de marzo de 2012].

MÉNDEZ Rocío, "EPN debe encabezar 'un gobierno en coalición': Buscaglia", México, MVS noticias, martes 18 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/epn-debe-encabezar-un-gobierno-en-coalicion-668.html>, [consulta: 18 de septiembre de 2012].

Munk Shool of Global Affairs, "Operation Nanook", Walter&Duncan Gordon Foundation, Ottawa, 2011, [en línea] Dirección URL: <http://gordonfoundation.ca/sites/default/files/images/Operation%20NANOOK.pdf>, [consulta: 8 de abril de 2011].

MUNSON James, "Russia set to dominate Arctic shipping unless Canada, US step up", iPolitics.com, 4 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.ipolitics.ca/2013/01/04/russia-set-to-dominate-arctic-shipping-without-canada-us-co-operation/>, [consulta: 5 de abril de 2011].

National Defense University Library, "Goldwater Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986", [en línea] Dirección URL: <http://www.ndu.edu/library/goldnich/goldnich.html>, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

North American Aerospace Defense Command, "Norad Regions", [en línea] Dirección URL: <http://www.norad.mil/about/index.html>, [consultado el 17 de noviembre de 2012].

NYE Joseph S., "Obama's Tightrope", Nueva York, Project Syndicate, 8 de marzo de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/obama-s-tightrope>, [consulta: 5 de marzo de 2013].

_____, "El mundo en el 2030", Project Syndicate, Washington D.C., 9 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-international-order-in-20-years-by-joseph-s--nye/spanish>, [consulta: 9 de enero de 2013].

OEA, *Convención interamericana contra el terrorismo*, Bridgetown, Barbados 3 de junio de 2002, [en línea] Dirección URL: http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agres1840_02.htm, [consulta: 20 de diciembre de 2012].

Office of the Auditor General of Canada, National Security in Canada: The Antiterrorism Initiative, [en línea] Dirección URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200403_03_e_14895.html, [consultado el 25 de agosto de 2012].

Organización de Naciones Unidas, “Resoluciones del Consejo de Seguridad en 1950”, [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/docs/sc50/scres50.htm>, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

_____, Carta de las Naciones Unidas: Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>, [consulta: 7 de abril de 2012].

_____, Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, 28 de septiembre de 2001 [en línea] Dirección URL: http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/S_res_1373.pdf, [consulta: 20 de diciembre de 2012].

ORVIK Nils, “The Basic Issue in Canadian National Security: Defence Against Help/Defence to Help Others”, Canadian Defence Quarterly, Nova Scotia, núm. 1, vol. 20, verano, 1981, p.60, [en línea] Dirección URL: <http://centreforforeignpolicystudies.dal.ca/cdq/Orvik%20August%201990.PDF>, [consulta: 1 de marzo de 2012].

PANETTA Leon E., “El re-equilibrio pacífico de Estados Unidos”, Project Syndicate, 31 de diciembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/renewing-the-us-commitment-to-the-asia-pacific-region-by-leon-e--panetta/spanish>, [consulta: 31 de diciembre de 2012].

PAYNE Rodger A., “Human Security and American Foreign Policy”, Columbia, 2004, p. 9, [en línea] Dirección URL: http://www.academia.edu/554001/Human_Security_and_American_Foreign_Policy, [consulta: 13 de octubre de 2012].

PEARSON Lester B., “Canada and the North Atlantic Alliance”, Foreign Affairs, núm. 3, vol.27, pp. 369-378, 1949. [en línea] Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/20030189>, [consulta: 7 de abril de 2012].

Pew Research Center, “Majority Now Supports Legalizing Marijuana”, Washington D.C., 4 de abril de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.people-press.org/2013/04/04/majority-now-supports-legalizing-marijuana/>, [consulta: 9 de enero de 2013].

PIRONON Virginie, “La Russie plante son drapeau au fond de l’océan Arctique”, RFI, 2 de agosto de 2007, [en línea] Dirección URL: http://www.rfi.fr/sciencefr/articles/092/article_54765.asp, [consulta: 25 de marzo de 2013].

Presidencia de la República, “Crónica mensual del presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, agosto de 2009, [en línea] Dirección URL: http://calderon.presidencia.gob.mx/felipecalderon/cronica_mensual/27_el_gobierno_mexicano_2009_02.pdf, [consulta: 15 de enero de 2013].

_____, Sexto informe de gobierno, México, septiembre de 2012, pp. 4-5, [en línea] Dirección URL: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/>, [consulta: 5 de septiembre de 2012].

Public Safety Canada, Securing an Open Society: Canada’s National Security Policy, [en línea] Dirección URL: <http://www.publicsafety.gc.ca/pol/ns/secpol05-eng.aspx>, [consultado el 25 de noviembre de 2012].

QUIROZ Carlos, "Segob anuncia lista oficial de desaparecidos: 26 mil 121", periódico Excelsior, 27 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/27/886226>, [consulta: 27 de enero de 2013].

RAMOS Jorge, "80% de ejecuciones ocurrieron en 162 municipios", periódico El Universal, México, 27 de agosto de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704590.html>, [consulta: 27 de septiembre de 2011].

Redacción, "Grant U.S. Aid Listed By Country, All Programs, Entire Region, 2009-2014", *Just the Facts*, [en línea] Dirección URL: <http://justf.org/>, [consulta: 27 de diciembre de 2012].

_____., "US embassy cables: Mexico is losing drug war, says US", Londres, The Guardian, 2 de diciembre de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-ocuments/246329>, [consulta: 10 de octubre de 2012].

_____., "A pesar de Rápido y Furioso exoneran a Eric Holder", Noticias MVS, México, 19 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://ww2.noticiasivs.com/noticias/internacionales/a-pegar-de-rapido-y-furiosoexoneran-a-eric-holder-597.html>, [consulta: 19 de septiembre de 2012].

_____., "Arctique: L'autre guerre froide", Courrier International, núm. 935, octubre de 2008, [en línea] Dirección URL: <http://www.courrierinternational.com/magazine/2008/935-arctique-l-autre-guerre-froide>, [consulta: 4 de marzo de 2013].

_____., "Compra narco policías para traficar", periódico Reforma, México, 9 de enero de 2013, [en línea] Dirección URL: <http://iphone.reforma.com/libre/online07/appiphone/EdicionImpresa/20130103/pdfs/RINT20130103-015.pdf>, [consulta: 9 de enero de 2013].

_____., "De siete al inicio del sexenio, los cárteles mexicanos se multiplicaron: Calderón dejará por lo menos 25", Sin embargo.com, [en línea] Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/20-08-2012/335244>, [consulta: 20 de agosto de 2012].

_____., "México no estaba enterado del operativo 'Rápido y Furioso': Poiré", Aristegui Noticias, México, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/0510/mexico/mexico-no-estaba-enterado-del-operativo-rapido-y-furioso-poire/>, [consulta: 5 de octubre de 2012].

_____., "Operación Rápido y Furioso, armando al enemigo, parte 2: La masacre de Aliviane", California, Univisión Videos, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/aqui-y-ahora/videos/video/2012-09-30/operacion-rapido-furioso-aqui-ahora-parte-2-masacre-aliviane?refPath=/videos/>, [consulta: 5 de octubre de 2012].

_____., "Operación Rápido y Furioso, armando al enemigo, parte 4: ¿Modelos de programas secretos?", California, Univisión Videos, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/aqui-y-ahora/videos/video/2012-09-30/operacion-rapido-furioso-aqui-ahora-parte-5-sus-secretos?refPath=/videos/>, [consulta: 5 de octubre de 2012].

_____., "Operación Rápido y Furioso, armando al enemigo, parte 5: Un manto de secretos", California, Univisión Videos, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/aqui-y-ahora/videos/video/2012-09-30/operacion-rapido-furioso-aqui-ahora-parte-5-sus-secretos?refPath=/videos/>, [consulta: 5 de octubre de 2012].

_____., "Operación Rápido y Furioso, armando al enemigo, parte 6: Muerte en la carretera 57", California, Univisión Videos, 5 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://noticias.univision.com/aqui-y-ahora/videos/video/2012-09-30/operacion-rapido-furioso-aqui-ahora-parte-6-muerte-carretera-57?refPath=/videos/>, [consulta: 5 de octubre de 2012].

_____., "Protección de la Patria", revista *Ágora*, edición especial 2012, Colorado, U.S. Northern Command, 2013, p.26, [en línea] Dirección URL: http://agorarevista.com/images/shared/magazines/special/SPED_2012_final_lr.pdf, [consulta: 2 de marzo de 2013].

_____., "Quebec police dismantle massive drug network", CBC News, Montreal, 1º de noviembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/story/2012/11/01/quebec-drug-arrests-organized-crime-ontario-british-columbia.html>, [consulta: 9 de enero de 2013].

_____., "Ventas a nazis afianzaron expropiación petrolera", periódico *El Universal*, martes 18 de marzo, 2008, [En línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/158292.html>, [consulta: 15 de abril de 2012].

Royal Canadian Navy, "NAMS exercise", Ottawa, 3 de octubre de 2012, [en línea] Dirección URL: http://www.navy.dnd.ca/algonquin/2/2-s_eng.asp?category=603&title=4876, [consulta: 11 de noviembre de 2012].

Seal of the president of the United States, Strategy to Combat Transnational Organized Crime, Washington D.C., julio de 2011, p.5, [en línea] Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf, [consulta: 30 de octubre de 2011].

Secretaría de Relaciones Exteriores, Plan de acción conjunto México-Canadá 2010-2012, Ottawa, 27 de mayo de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://embamex.sre.gob.mx/canada/images/planaccion.pdf>, [consulta: 11 de abril de 2011].

_____., Tratado de libre comercio de América del Norte, México, 1993, [En línea] Dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/1.TLCAN.pdf>, [consulta: 2 de mayo de 2012].

Segob, "Declaración conjunta del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las organizaciones criminales transnacionales", cuarta reunión, 18 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/Declaracion_Conjunta_GAN_IV.pdf, [consulta: 21 de diciembre de 2012].

Segob, "Todo sobre Iniciativa Mérida", [en línea] Dirección URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Todo_Sobre, [consulta: 21 de diciembre de 2012].

Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, Patriot Act, PUBLIC LAW 107-56—OCT. 26, 2001, Authenticated U.S. Government Information GPO, p.10, [en línea] Dirección URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>, [consultado el 31 de agosto de 2012].

SHERIDAN Mary B., "Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U.S.-Mexico relations", Washington, *The Washington Post*, 3 de marzo 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/03/AR2011030302853.html>, [consulta: 10 de octubre de 2012].

SHULMAN Marshall D., "On learning to live with authoritarian regimes", *Foreign Affairs*, núm. 2, vol. 55, enero, 1977, pp. 325-338, [en línea] Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/20039648>, [consulta: 9 de marzo de 2012].

STACEY C. P., "Arms, Men and Government: The War Policies of Canada, 1939 - 1945", The Queen's Printer by authority of the Minister of National Defence, p. 587, [en línea] Dirección URL: http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/his/docs/AMG_e.pdf, [consulta: 26 de marzo de 2012].

Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH.aspx>, [consulta: 17 de marzo de 2013].

The U.S. Navy on the World Wide Web, "The Origins and Traditions of the Relationship Between the Navy and the Marine Corps Under the Secretary of the Navy", [en línea] <http://www.navy.mil/navydata/testimony/history/dudley040318.txt>, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

The White House, U.S. - Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update, The White House Archive, News and Policies, Washington D.C., 12 de diciembre de 2001, [en línea] Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021206-1.html> [consultado el 10 de octubre de 2012].

The White House, U.S. - Mexico Border Partnership Action Plan, The White House Archive, News and Policies, Washington D.C., 22 de marzo de 2002, [en línea] Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/usmxborder/22points.html> [consultado el 10 de octubre de 2012].

THOMPSON Andrea, "Extra Sunshine Blamed for Part of Arctic Meltdown", Foxnews, 14 de diciembre de 2007, [en línea] Dirección URL: <http://www.foxnews.com/story/0,2933,316753,00.html>, [consulta: 10 de abril de 2012].

THOMPSON Ginger, "U.S. Agents Aided Mexican Drug Trafficker to Infiltrate His Criminal Ring", Washington D.C., periódico New York Times, 9 de enero de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2012/01/09/world/americas/us-agents-aided-mexican-drug-trafficker-to-infiltrate-ring.html?pagewanted=all&r=0>, [consulta: 9 de enero de 2013].

TRUDEAU Pierre Elliot, marzo de 1969, [en línea] Dirección URL: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/departament/history/canada9-en.asp>, [consulta: 20 de marzo de 2012].

UNITED NATIONS, Background Information on the Responsibility to Protect, UN Publications, Nueva York, 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml> [consulta: 26 de septiembre de 2013]

UNITED NATIONS, Secretary-General Defends, Clarifies "Responsibility to Protect" at Berlin Event on "Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World", UN Department of Public Information, Nueva York, 15 de Julio de 2008, [en línea] Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm> [consulta: 26 de septiembre de 2013].

U.S. Customs and Border Protection, U.S. Department of Homeland Security. Timeline, Washington D.C., [en línea] Dirección URL: http://nemo.cbp.gov/opa/timeLine_04212011.swf, [consultado el 21 de octubre de 2012].

U.S. Department of Justice, "Project Deliverance", Office of Public Affairs, Washington D.C., jueves 10 de junio de 2010, [en línea] Dirección URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/2010/June/10-ag-680.html>, [consulta: 7 de marzo de 2013].

U.S. Department of Justice, A Review to ATF's Operation Fast and Furious and Related Matters, Washington D.C., September 2012, p.203, [en línea] Dirección URL: <http://documents.theblackvault.com/documents/fastandfurious/s1209.pdf>, [consulta: 5 de octubre de 2012].

U.S. Department of Justice, FY 2013 Interagency Crime and Drug Enforcement Congressional Budget Submission, Washington D.C., 2013, p.4, [en línea] Dirección URL:

http://www.justice.gov/jmd/2013_justification/pdf/fy13-ocdetf-justification.pdf, [consulta: 17 de marzo de 2013].

U.S. Department of State, 2013 International Narcotics Control Strategy Report, marzo 2013, [en línea] Dirección URL: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/>, [consulta: 24 de marzo de 2013].

U.S. Government Accountability Office, Border Security. Joint Coordinate Actions by State and DHS Needed to Guide Biometric Visas and Related Programs, Washington D.C., 2004, p.6 [en línea] Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d041080t.pdf>, [consultado el 14 de octubre de 2012].

U.S. Government Accountability Office, U.S. Northern Command Has a Strong Exercise Program, but Involvement of Interagency Partners and States Can Be Improved, Report to Congressional Requesters, Washington D.C., septiembre de 2009, [en línea] Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d09849.pdf>, [consultado el 18 de enero de 2013].

U.S. House of Representatives, A line in the Sand. Confronting the Threat at Southwest Border, report prepared by the Majority Staff of Committee on Homeland Security, Subcommittee on Investigations, 2006, pp. 29-30, [en línea] Dirección URL: <http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigations-Border-Report.pdf>, [consulta: 29 de marzo de 2011].

U.S. Senate Select Committee on Intelligence, "Coordination for National Security" en National Security Act. Washington, DC: Enmiendas Octubre, 2010, p.7 [en línea] Dirección URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>, [consulta: 13 de diciembre de 2011].

U.S. White House, Remarks by the President on Osama Bin Laden, Washington D.C., The White House, 1 de mayo de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead>, [consulta: 2 de marzo de 2013].

U.S. NORTHCOM, NORAD y CJOC, "Tri-Command Training and Exercise Statement of Intent", Ottawa, 2012, p.4, [en línea] Dirección URL: <http://www.cjoc.forces.gc.ca/fs-ev/2012/12/Tri-Command-Training-Exercise-Statement-of-Intent.pdf>, [consulta: 11 de diciembre de 2012].

United States Northern Command, "About USNORTHCOM", Peterson Air Force Base, [en línea] Dirección URL: <http://www.northcom.mil/About/index.html>, [consultado el 22 de noviembre de 2012].

United States Senate, Responding to violence in Central America, Washington D.C., septiembre de 2011, p.3 [en línea] Dirección URL: <http://www.grassley.senate.gov/judiciary/upload/Drug-Caucus-09-22-11-Responding-to-Violence-in-Central-America-2011.pdf>, [consulta: 22 de febrero de 2013].

VIDAL John, "Arctic expert predicts final collapse of sea ice within four years", The Guardian, 17 de septiembre de 2012, [en línea] Dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/sep/17/arctic-collapse-sea-ice>, [consulta: 10 de abril de 2012].

White House, National Security Strategy for a New Century, Seal of the President of the United States, Washington D.C. 1995 p.3, [en línea] Dirección URL: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nssr-1098.pdf>, [consulta: 13 de febrero de 2012].

White House, National Security Strategy of Engagement and Enlargement 1995, Seal of the President of the United States, Washington D.C. 1995 p.9, [en línea] Dirección URL: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf>, [consulta: 23 de enero de 2012].

WILSON Simone, "Ecstasy Trade: 60 Times More E Comes From Canada Than Mexico; Asian Drug Gangs Getting Smarter", The Informer, 10 de junio de 2011, [en línea] Dirección URL: <http://blogs.laweekly.com/informer/2011/06/ecstasy-comes-from-canada.php>, [consulta: 5 de octubre de 2012].

ZEPEDA Jorge, "Son ellos o nosotros; no hay regreso: FCH", México, periódico El Universal, 27 de febrero de 2009, [en línea] Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/32563.html>, [consulta: 5 de marzo de 2013].

Otros

Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Unidad de Enlace para la Transparencia, *Respuesta a la solicitud del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con número de folio 0908500018212 realizada por Ricardo Flores Guzmán*, México, 18 septiembre de 2012.

BENÍTEZ Raúl, "Seguridad nacional, crimen organizado y elecciones: tendencias", ponencia del seminario A diez años del 11 de septiembre: retrovisión y perspectivas, México, Centro de Estudios Superiores Navales (Semar), 7 de septiembre de 2011, p. 5.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Versión estenográfica de la comparecencia del secretario de la Defensa Nacional, general Gerardo Clemente Ricardo Vega García, correspondiente al Análisis del Cuarto Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, México, 13 de octubre de 2004.

CLARKSON Stephen, entrevista realizada por Ricardo Flores Guzmán el 6 de marzo de 2012, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte-UNAM, Ciudad de México.

ICISS, The responsibility to protect, Report of the International Commission on the Intervention and State Sovereignty. Ottawa, December, 2001, p. 23.

MAIHOLD Günter, "El efecto Calderón", ponencia presentada en el seminario Enfrentando la Seguridad, UNAM, 26 de marzo de 2012.

MUÑOZ Heraldo, discurso presentado en el seminario internacional "Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz", Santiago de Chile, FLACSO-Chile, noviembre 2001.

MURILLO Jesús, entrevista con Carmen Aristegui, México, MVS radio, 7:00 a 10:00 hrs. 18 de diciembre de 2012.

OEA, Declaración sobre seguridad en las Américas, Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México el 27 y 28 de octubre de 2003, p. 2.

OLIVA Javier, "Diplomado Defensa y Seguridad Nacionales: Definiciones y Escenarios", México, FCPyS-UNAM, enero-mayo de 2012.

Parlamento de Canadá, Cámara de los Comunes, "Partenaires en Amérique du Nord : Cultiver les Relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique", Rapport du Comité Permanent des Affaires Étrangères et du Commerce International, Ottawa, diciembre, 2002, p. 10.

PLACIDO Anthony, administrador asistente de la DEA, comparecencia ante el Senado de Estados Unidos, 5 de mayo de 2010.

Semar, "Resolución a la solicitud de información parcialmente reservada" número de folio 1300079111, realizada por Ricardo Flores Guzmán, 10 de febrero de 2012.

_____., “Resolución a la solicitud de información parcialmente reservada”, número de folio 1300079011, realizada por Ricardo Flores Guzmán, 10 de febrero de 2012.

_____., “Resolución a la solicitud de información parcialmente reservada”, número de folio 1300079311, realizada por Ricardo Flores Guzmán, 9 de febrero de 2012.

STAIRS Denis, “Canada in the New International Environment”, notas para la presentación en la Reunión Inaugural del Consorcio Canadiense sobre la Seguridad del Asia Pacífico (CANCAPS), North York, York University, 3 y 4 de diciembre de 1993.

VALDÉS Ricardo E., “The North American Maritime Security Initiative”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre la Piratería en el Mar (ICOPAS), Malmo, Suecia, 18 de octubre de 2011.

_____., Semar, México, entrevista realizada el 10 de noviembre de 2011.