Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Revista de Administración Pública

INAP

La agenda de cooperación en materia de Seguridad en América del Norte: El proyecto no cumplido**

Athanasios Hristoulas*

La cooperación en Norteamérica ha sido problemática para México, Canadá y Estados Unidos, sobre todo por la dificultad de agregar el aspecto de seguridad al ámbito económico de la región. En la historia de la relación entre los tres Estados han existido diversos momentos en los que ha parecido que se podría lograr esta mayor cooperación por necesidad, como se observó después de los ataques terroristas en 2001, o por intentos proactivos como en 2005, con la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Sin embargo, la cooperación ha sido nebulosa y caracterizada por conflictos de personalidad entre los tomadores de decisiones y diferencias entre agendas nacionales. En Norteamérica tenemos tres países muy diferentes, con distintas problemáticas, fortalezas y agendas.

Este artículo remarca los problemas más significativos en la relación en el contexto de América del Norte. Se empezará con una breve explicación del inicio de la relación trilateral en el contexto de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, dejando ver que las dificultades conceptuales en la relación se dieron desde entonces. Se continuará con el período después de los ataques del 11 de septiembre y a los diversos intentos que se hicieron para crear una agenda trilateral

* Doctor por la Universidad de McGill, Canadá, 1996. En el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) es Profesor-investigador de Relaciones Internacionales, y Coordinador del Diplomado "La Seguridad Nacional". Cursó el "Military and Strategic Studies Post Doctoral Fellow" en la Escuela Norman Paterson de Estudios Internacionales, Universidad de Carleton, Canadá. Miembro del comité editorial del Foreign Affairs en español, y miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE). Expositor en la Secretaría de la Defensa, en la Secretaría de Marina y en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Ha publicado extensamente en temas de seguridad en América del Norte, principalmente, y sobre las relaciones cívico-militares. Su foco de investigación se centra en la reforma del sector de seguridad en México, específicamente en cómo hacer más eficientes los servicios y agencias de seguridad en México y, al mismo tiempo, que estas instituciones respeten principios básicos de democracia.

** Esta investigación fue elaborada con la asistencia de Tiffany Bravo y Nicole Schmidt.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

común de seguridad, condenada desde sus inicios por la falta de interés canadiense y el énfasis americano en sus operaciones militares en Medio Oriente.

Se subraya la naturaleza bilateral de la cooperación en seguridad, sobre todo entre Canadá y Estados Unidos. En este aspecto, en la actualidad, inclusive México se ha dado cuenta que la idea de crear un espacio común de seguridad norteamericano, llamado perímetro de seguridad o TLCAN+, no es viable.

Las administraciones recientes mexicanas se han concentrado en el trabajo bilateral con Estados Unidos, como el caso de Calderón, o se han enfocado en los asuntos internos, dejando en segundo plano la agenda de cooperación en seguridad, lo cual ha caracterizado a la administración de Peña Nieto. Es notable que finalmente exista un perímetro de seguridad en Norteamérica, sin embargo, éste es sólo entre Canadá y Estados Unidos. El artículo concluye que a pesar de los diversos momentos en los que ha parecido que la cooperación en seguridad norteamericana puede ser alcanzada, en realidad, la falta de puntos en común dificulta el proceso. Es decir, la idea de un perímetro de seguridad trilateral en Norteamérica es poco viable.

Resulta conveniente aclarar, de manera introductoria, las tres maneras de pensar en la seguridad en Norteamérica mismas que serán mencionadas a lo largo del trabajo. La primera es “Fronteras de Inteligencia” que se refiere al aumento de la eficiencia en la frontera haciendo uso de métodos avanzados para procesar las inspecciones fronterizas. Ejemplo de estos son el sellamiento previo de automóviles de carga para su fácil rastreo y el uso de pases con sello de seguridad para personas que trabajan de un lado de la frontera a otro. Ambos ejemplos son muestra de la tecnología empleada para preservar la seguridad y del considerable aumento en la agilidad del tránsito fronterizo. Como se podrá notar a lo largo del artículo, estas tecnologías ya son empleadas entre Estados Unidos y Canadá en aras de ser implementadas eventualmente en México.

La segunda manera de ver la seguridad Norteamericana es la “Defensa a Profundidad”, que exhorta a que Canadá, México y Estados Unidos trabajen de manera cercana para reducir la necesidad de inspecciones fronterizas. En pocas palabras se trata de un intercambio de información y coordinación en inteligencia que trate de resolver problemas potenciales antes de que lleguen a las áreas fronterizas. Igual que en el punto anterior, la Defensa a Profundidad es ya un hecho entre EUA y Canadá mientras que en México el proyecto a penas se está implementando.

Finalmente queda mencionar la última manera de pensar en la seguridad en esta zona. Se llama “Fortaleza de América del Norte” o el Perímetro de

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

seguridad, y consiste en que Canadá y México renuncien a sus propias aduanas y autoridades de inmigración y las deleguen a una autoridad continental, a la par de que entre otras cosas se homologuen los requisitos de visa de los tres. A grandes rasgos se busca que tanto Canadá como México adapten ciertas leyes para acomodarse a los requerimientos de inmigración y seguridad de EUA. Se podrá notar que la puesta en práctica de este elemento sucedió sólo entre EUA y Canadá después de la incidencia de ataques terroristas quedando México fuera de este perímetro de seguridad.

Antecedentes

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marca la primera vez que el concepto de "Norteamérica", no sólo como extensión territorial sino como región política, cobra importancia.[1] Este tratado da inicio a la idea de una Norteamérica unida. Sin embargo, los problemas para este nuevo proyecto de unión comercial se vislumbraron desde sus albores. La propuesta del presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, de un tratado trilateral de libre comercio, se vio en Canadá como una amenaza al mercado canadiense. Los tomadores de decisión de Canadá veían a México como un competidor económico que podría obstaculizar el intercambio canadiense hacia Estados Unidos. Los costos laborales en México, por ejemplo, eran considerablemente menores que los de Canadá. Por esta razón, los tomadores de decisión canadienses trataron de convencer a Estados Unidos, en un inicio, de que el TLCAN no era imperioso.[2] Argumentaron que México sería un socio comercial poco confiable, ya que su país era subdesarrollado y corrupto. Además, Canadá había firmado un tratado de libre comercio con Estados Unidos desde 1987, llamado, por si fuera poco, de la misma manera que el propuesto por México. La indecisión del gobierno canadiense en cuanto a su participación, a pesar de la clara disposición mexicana para facilitar las negociaciones, causó el enojo de los negociadores mexicanos y conllevó problemas con México. Hizo falta la intervención de Estados Unidos, el cual presionó a Canadá para que aceptara el tratado, para solucionar la situación. Este punto de conflicto puede ser considerado como el momento inicial de los problemas entre Canadá y México.

Oficialmente se dijo que la entrada de Canadá al tratado tenía como objetivo el beneficiarse con el libre comercio, pero la determinación se basó en el reconocimiento de que los gobiernos de Estados Unidos y México continuarían con la negociación, estuviera Canadá presente o no. El gobierno abogó por no quedar excluido del proceso, ya que no tenían otra

[1] Brown, L. 1977. "Redefining National Security". Worldwatch Paper 14. Worldwatch Institute: Washington, D.C.

[2] Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. 1998. Security: A New Framework for Analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

opción más que participar. No sería completamente desatinado aseverar que Canadá participó en el proceso del TLCAN por razones puramente defensivas: para asegurarse que el tratado no pudiera perjudicar a Canadá y mantener vigilado su funcionamiento. Así, al colaborar, los negociadores podrían influir en el diseño del tratado de una manera favorable para Canadá.

A partir de la firma del TLCAN y hasta el 2001, la relación entre los tres países se mantuvo estable. Después de los ataques del 11 de septiembre, el interés por expandir el TLCAN (conocido como TLCAN+) y crear perímetros de seguridad, se renovó. A principios de octubre, el presidente Vicente Fox declaraba que México "considera la lucha contra el terrorismo como parte del acuerdo con Canadá y Estados Unidos para construir, dentro del marco de trabajo del tratado de libre comercio entre los países norteamericanos, un espacio compartido de desarrollo, bienestar e integral."[3] Ese mismo año, Jorge Castañeda, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, dijo "México favorecería un acercamiento continental para los problemas fronterizos, ampliando la alianza norteamericana que funciona en el ámbito comercial." En el mismo discurso, Castañeda señaló que el gobierno mexicano preferiría extender el perímetro de seguridad "tanto como sea posible, pero depende de los canadienses y americanos."[4]

Las diversas declaraciones del presidente Fox dejaban en claro que la implementación de un perímetro de seguridad norteamericano en el cual participaran de manera conjunta Estados Unidos, Canadá y México, era prioritario en su agenda de política exterior. México llegó inclusive a proponer la desaparición de las fronteras entre los tres países. Los mexicanos querían un acuerdo migratorio parecido al de la Unión Europea pero Canadá no deseaba participar en una idea que le parecía problemática y poco ventajosa. Chrétien se reusaba a admitir que la relación entre los países norteamericanos había empezado a cambiar, declarando que "actualmente tenemos una relación excelente con Estados Unidos, con muy pocos problemas."[5] De manera adicional, cualquier apoyo a la noción de un perímetro de seguridad fue rechazado por elementos claves del gobierno liberal canadiense como John Manley. Aunque en su labor como Ministro del Exterior y como Vice Primer Ministro, Manley parecía tener una postura pro-estadounidense, se mantuvo firme en la idea de que un perímetro era innecesario.[6] A pesar de que el gobierno canadiense era consciente que hacía falta un cambio en cuanto al funcionamiento de

[3] "Mexico would support shift to security perimeter with U.S. and Canada", en *The Canadian Press*, febrero 2, 2002. www.cp.org/english/hp.htm.

[4] *Ibíd*.

[5] Citado en Wallace William, "PM seeks freer trade in Americas," *Toronto Star*, junio 30, 1999.

[6] Ver por ejemplo, los comentarios de Carolyn Parrish: "People in the States want to build a wall around North America but that's not realistic." Citado en "Canada will make its own laws," *Globe and Mail*, Septiembre 20, 2001.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la frontera entre Canadá y Estados Unidos, no se vio la necesidad de implementar un mecanismo tan extenso e interconectado como el que proponía México.

La posición canadiense se justifica de diversas maneras. Para Canadá, los ajustes debían ser pequeños y enfocados a los temas concernientes al terrorismo y comercio, con la intención de aplacar las inseguridades estadounidenses originadas por los ataques del 11 de septiembre. Desde la perspectiva canadiense, México significaba problemas. La intención del gobierno mexicano de "encadenar" a los tres países significaría la concepción de agendas comunes en materias de seguridad, lo cual, desde la perspectiva de Canadá, sólo complicaría la coordinación y obligaría al gobierno canadiense a involucrarse en temas que le eran irrelevantes. En general, los tomadores de decisiones canadienses opinan que las dificultades entre la frontera México-EUA y los de Canadá y Estados Unidos son muy diferentes. Los problemas fronterizos entre Canadá y Estados Unidos se limitan a la eficiente circulación de bienes y viajeros en el contexto de un aumento en las medidas de seguridad estadounidenses. Contrario a esto, la frontera México-Estados Unidos es mucho más compleja, caracterizada no sólo por los altos niveles de comercio, sino por la migración ilegal, tráfico de drogas y corrupción.[7] La negociación para un mecanismo de seguridad trilateral hubiera requerido mayor tiempo y la introducción de un tercer actor que –desde el punto de vista canadiense– causaría un retraso innecesario en el proceso o, inclusive, podría llegar a frenarlo completamente. Tomando esto en cuenta, Canadá no tenía ninguna intención de incluir a México en su agenda fronteriza con Estados Unidos. En términos operacionales, cualquier noción para replantear la relación era denegada. El enfoque se limitaba a la cooperación para reducir los controles fronterizos, tales como la simplificación y la modernización de los procedimientos aduanales de Canadá y Estados Unidos para facilitar el intercambio comercial. En términos institucionales, el manejo de la relación Canadá-E.E.U.U. se dejó como un proceso de composición abierta y *ad hoc*.[8]

La idea de un perímetro de seguridad trilateral propuesta por México resultaba inviable para Canadá por dos razones: la primera, como se mencionó anteriormente, se basaba en las diferentes naturalezas de las problemáticas fronterizas y la segunda se asentaba en la enorme

[7] Armijo, N., ed. 2011. Migración y Seguridad: Nuevo desafío en México. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE).
Bac, M. 2001. "Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?". Public Choice 107: 87-96.

[8] Hermsmeyer, G. A. 2010. "Institutionalizing Security Sector Reform: Options for the U.S. Government". Special Report 255. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP). http://permanent.access.gpo.gov/gpo19404/SR255-InstitutionalizingSecuritySectorReform.pdf
Lake, D. A. 2001. "Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions". International Security 26 (1): 129-160.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

diferencia en la capacidad tecnológica entre ambas fronteras. Además, en Canadá, los asuntos comerciales son parte fundamental de la agenda de seguridad. A partir de su concepción como país, Canadá ha sido un país comerciante, y desde la Segunda Guerra Mundial, su dependencia económica de E.E.U.U. ha aumentado, atando aproximadamente al 40% del PIB canadiense al comercio con Estados Unidos. En el contexto de los ataques del 2001, el mercado canadiense se enfrentaba a la incertidumbre de la postura que tomaría Estados Unidos y las posibles repercusiones que ésta tendría. Las posibles amenazas comerciales posicionaban, desde la perspectiva canadiense, a la idea de un perímetro de seguridad en segundo plano. Por temor a un "castigo" de Estados Unidos, y preocupados por cómo afectaría esto al TLCAN y al comercio, Canadá y Estados Unidos iniciaron negociaciones para buscar hacer más eficiente la frontera y, al mismo tiempo, más segura.[9]

Como resultado, Canadá y México firmaron, por separado, acuerdos de Fronteras Inteligentes en 2001 y 2002 (un plan de 32 puntos entre Canadá y Estados Unidos y otro de 22 puntos entre Estados Unidos y México) diseñados para proteger las fronteras comunes contra posibles amenazas y al mismo tiempo dar eficiencia al comercio, migración y turismo. La idea de las Fronteras Inteligentes era crear mecanismos que identificaran las amenazas en las fronteras y las diferenciaran de aquellas empresas y personas "seguras". Ambos acuerdos eran casi idénticos, pero en la práctica, el funcionamiento del tratado entre Canadá y Estados Unidos sobrepasó por mucho el trabajo realizado en la frontera sureña.

Por otra parte, la tecnología de "fronteras inteligentes" en la frontera entre Canadá y E.E.U.U. se utilizaba desde antes de los ataques terroristas del 2001. No se puede decir lo mismo de la frontera México-Estados Unidos. México, a pesar de la firma del acuerdo bilateral con E.E.U.U. quedó decepcionado ante el derrumbe de la cooperación trilateral.

¿Cambio de rumbo?

La postura canadiense no cambió hasta 2005, con la publicación de una nueva Declaración de Política Internacional (IPS por sus siglas en inglés) la cual dedicaba una sección entera al futuro rol de Canadá dentro de Contexto de Norte América. La sección, titulada "Revitalizando nuestra Alianza Norte Americana" mostraba el cambio de una política enfocada a los asuntos globales, a una nueva política exterior que enfatizaba las relaciones regionales.

Efectivamente, la sección privilegiaba el papel de la conexión entre Estados Unidos y Canadá, argumentando que "la base de la alianza

[9] Boucher, A. J. 2009. "Threat Assessments and Reviews: A Note On Current Practice". STIMSON. http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_Threat_Assessment_and_Review_Note_FINAL_12dec09_1.pdf

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

norteamericana es la relación Canadá-EUA, asentada en más de dos siglos de lazos cercanos en los ámbitos económicos, de seguridad y personales."[10] Sin embargo, lo que resulta interesante del documento es que hacía mención de México en más de 12 ocasiones. La política exterior canadiense parecía estar buscando una relación más cooperativa, no sólo con Estados Unidos, sino también con México. Citando: "Para asegurar su continua seguridad y prosperidad, Canadá necesita una alianza más extensa con Estados Unidos y México, la cual continúe reflejando las circunstancias únicas de nuestro continente."[11] De manera notable, el IPS declaró que "Canadá colaborará más activamente con México de manera bilateral y trilateral para asegurar que la alianza norteamericana sea de carácter verdaderamente continental."[12] Por último, el documento enfatizaba que debía haber un aumento en la colaboración con Estados Unidos y México para proteger a los ciudadanos y al territorio norteamericano de las amenazas del siglo XXI.

A esto le prosiguió la firma de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 en Waco, Texas. Los líderes declararon su deseo por "…desarrollar nuevas estrategias de cooperación que harán a las 'sociedades abiertas' más seguras y protegidas, nuestros negocios más competitivos y nuestras economías más resistentes." Los ataques terroristas sirvieron como el evento que daría inicio al movimiento hacia una Norteamérica más unida, pero ésta se limitó a tres países ligados por necesidad económica y el deseo de coordinar sus políticas sociales y de seguridad.[13] ASPAN intentaba ser el proceso permanente y trilateral diseñado para incrementar la cooperación en Norteamérica. El acuerdo estaba enfocado en dos áreas principales. La primera –la agenda de prosperidad– estaba orientada a promover el crecimiento económico, competitividad norteamericana *vis a vis* con otras naciones y el nivel de vida en América del Norte. El segundo "pilar", la agenda de seguridad, buscaba definir un foco común en materia de seguridad, con el propósito de (1) proteger a Norteamérica contra las amenazas externas comunes; (2) prevenir y responder a las amenazas internas de la región, y (3) volver más eficiente el tránsito de bienes, servicios y personas a través de las fronteras.

La ASPAN estableció varios grupos de trabajo, los cuales implementarían la Alianza mediante consultas con las partes interesadas, establecimiento de metas y la elaboración de reportes. Además, para facilitar la coordinación entre los tres países, se asignaron tres observadores ejecutivos para

[10] http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-overview4-en.asp, 10 de junio, 2006.

[11] "Mexico would support shift to security perimeter with U.S. and Canada", en *The Canadian Press*, febrero 2, 2002. www.cp.org/english/hp.htm.

[12] *Ibíd.*

[13] Boucher, A. J. 2009. "Threat Assessments and Reviews: A Note On Current Practice". STIMSON. http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_Threat_Assessment_and_Review_Note_FINAL_12dec09_1.pdf

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

monitorear el progreso de los grupos de trabajo compuestos de 9 Ministros/Secretarios. Líderes de los tres países se reunieron seis veces durante los cuatro años que duró el acuerdo. Con un diseño ambicioso, a ASPAN se le vinculó con TLCAN+ y al TLC. Sin embargo, la integración regional siempre ha presentado retos para las naciones involucradas. En el caso específico de Canadá, Estados Unidos y México, mientras el terrorismo permanecía como el punto focal de la seguridad central de los tres Estados en los meses que siguieron al 11 de septiembre, los proyectos para el TLCAN+ se mantenían plausibles. De la misma manera en que la amenaza común que presentó el comunismo y la Unión Soviética ayudó a la creación y consolidación de la Unión Europea, el terrorismo debía empujar a los tres países norteamericanos hacia una relación más cercana. Lamentablemente, en el momento en el que la cruzada anti-terrorismo perdió su atractivo –por lo menos para Canadá y México– el deseo por una Norteamérica más unida fue disminuyendo. En el caso de Canadá, a pesar que la preocupación por el terrorismo permaneció vigente, los tomadores de decisiones vieron poca utilidad en trabajar con México para manejar esta amenaza. Canadá creía que la amenaza podía ser tratada de manera bilateral con Estados Unidos, sin necesidad de la ambiciosa visión de Norteamérica que el Ministro de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge Castañeda, había planteado.

Canadá quería un acuerdo fronterizo para asegurar el libre paso de bienes y servicios, pero sólo con Estados Unidos. El deseo de México en 2001-2002 de volverlo un proceso trilateral se veía como un obstáculo. En 2005, Canadá intentó actuar de manera trilateral con la Alianza para la Seguridad y Prosperidad, pero en la práctica ésta mostró estar llena de problemas y dificultades, tal y como había predicho el gobierno canadiense. Para agosto del 2009 el proyecto se dio por terminado oficialmente. De manera repentina, la página de internet de ASPAN se actualizó con la leyenda: “La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte ha dejado de ser una iniciativa activa. No habrá más actualizaciones en este sitio.”

A tan sólo un año de la firma de la Alianza, Canadá se había dado cuenta que el manejo de la amenaza presentada por el terrorismo, la cual era el enfoque del acuerdo, no reflejaba la realidad de la segunda mitad de la década. Para Canadá, otras amenazas habían aparecido en el contexto norteamericano, las cuales requerían que el país reenfocara su atención. Una de estas nuevas amenazas era el derretimiento de la capa de hielo ártica. En 2008, el posible impacto del calentamiento global en Canadá se convirtió en un factor fundamental en la política exterior y la política de seguridad canadienses. El casquete ártico, como muchos científicos habían advertido durante años, se redujo a un tamaño sin precedentes, creando una nueva ruta naval de Este a Oeste. Más importante aún, el nuevo rumbo es más corto que el ofrecido por el Canal de Panamá, lo cual significaría que el pasaje ártico podría convertirse en la ruta preferida por

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

los transportistas internacionales. Además, los geólogos especulan que el área puede contener reservas significantes de petróleo y gas natural. Se dice que el Ártico cuenta con el 13% del petróleo mundial sin descubrir y 30% del gas natural sin descubrir. Esto nos permite apreciar fácilmente porqué Rusia, Canadá, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos están envueltos en una disputa por un territorio tan escasamente poblado. El problema se basa en las reclamaciones dobles, con lo canadienses y rusos disputando la mayor parte del Ártico. Ésta situación llevó a que en 2007, la marina rusa plantara la bandera de Rusia en la aguas en disputa. De la misma manera, Canadá incrementó su presencia militar en la región. El Departamento de Defensa Nacional canadiense decidió construir una base miliar en la zona y desplegar ocho rompe-hielos de combate para patrullar el territorio. Es por esto, (por una parte de manera determinada, y por la otra debido al desarrollo de los eventos internacionales) que los tomadores de decisiones canadienses no vieron (ni ven) la necesidad de involucrar su agenda de seguridad en Norteamérica en problemas que se originen o que preocupen a México. Y con el incremento en fechas recientes de la presencia militar de Rusia en el Ártico con, la probabilidad de que Canadá coopere en materia de seguridad con México es aún menor.

De manera parecida, el trilateralismo también perdió su encanto para México. El apoyo de Fox al TLCAN+ estaba basado en la equivocada creencia que si México cooperaba en el ámbito de seguridad con Canadá y Estados Unidos, podría conseguir un acuerdo migratorio con ambos. La idea que tenían los tomadores de decisiones mexicanos era que el aceptar las condiciones estadounidenses en cuanto a los términos de seguridad, generaría externalidades positivas en otras áreas de interés para México. Sin embargo el plan migratorio fue visto por Washington como demasiado ambicioso y políticamente imposible dado el estado de ánimo en el Congreso en ese momento. Para el año 2007, el ambicioso plan fracasó de manera oficial cuando el Senado de Estados Unidos decidió que ya no habría ningún debate sobre un acuerdo migratorio integral.

Por si fuera poco, México se mostró incapaz de aguantar los cambios hechos en Norteamérica a raíz de los atentados terroristas. Varios factores se combinaron para limitar la habilidad de México de cumplir las promesas hechas por el presidente Fox inmediatamente después del 11 de septiembre, incluyendo la incapacidad del gobierno mexicano para hacer frente a las amenazas percibidas.

El sexenio del presidente Fox fue caracterizado por la intensa competencia interinstitucional durante un momento crucial para México, el cual estaba enfrascado en la decisión respecto a cómo participaría en la cooperación de la seguridad norteamericana. Gran parte de la estructura de toma de decisiones del Estado estaba permeado por esta competencia personal e

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

institucional. No sería inexacto afirmar que esta fragmentación llevó a una situación en la que el presidente Fox se vio forzado a transigir en varias decisiones de relevancia nacional.

Un claro ejemplo de esta situación es el caso de la estrategia de Seguridad Nacional Mexicana después de las elecciones del 2000.[14] A su toma de poder, el presidente Fox intentó formalizar la agenda de seguridad nacional del país mediante la creación del primer Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.[15] Lo que esto intentaba era la elaboración de una doctrina de seguridad nacional coherente, la cual racionalizaría a los diferentes organismos encargados de la inteligencia: que en última instancia incluyen al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Inteligencia Naval, Inteligencia Militar, la Procuraduría General de la República (PGR), la Policía Federal Preventiva (PFP) y finalmente, la Agencia Federal de Investigación (AFI).

La política del presidente falló debido a que el Consejero que eligió, Adolfo Aguilar Zinser, era extremadamente impopular entre las agencias antes mencionadas (debido a su anterior puesto como senador por un partido de izquierda). El acceso de Zinser a la comunidad de inteligencia fue limitado. Ultimadamente, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional se marchó a Nueva York con un nuevo puesto diplomático, y de manera significativa, el presidente Fox decidió no reemplazarlo, nombrándose a sí mismo como su propio consejero de seguridad nacional. El desinterés en el tema por parte de Fox condenó la reestructuración de la doctrina de seguridad nacional y los servicios de inteligencia.

A la toma de poder de Calderón en 2006, el gobierno priorizó, tanto interna como externamente, a su guerra contra el narcotráfico. Para ayudar con el control de la amenaza planteada por los cárteles, México y Estados Unidos firmaron la Iniciativa Mérida en 2007. La firma de este acuerdo simbolizó el abandono de la búsqueda por mayor cooperación trilateral de la política exterior mexicana. México encauzó por completo su énfasis de seguridad hacia Estados Unidos, excluyendo a Canadá.

La Iniciativa Mérida (IM) es considerada como el momento crucial en la relación bilateral EUA-México. Es la primera ocasión en la que Estados Unidos ha aportado a México una suma tan importante de apoyo militar y policial (antes de esto el apoyo se limitaba a los 30 millones de dólares que brindaba la agencia estadounidense de Fiscalización Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley) Además, el nivel de cooperación entre la autoridades mexicanas y estadounidenses, específicamente en

[14] Bustamante, F. 2004. "La conducción democrática de la Defensa Nacional". Democracia, Seguridad y Defensa. RESDAL. http://www.resdal.org/boletines/boletin-pucened3.pdf

[15] Alvarado, A. y Serrano, M. coords. 2010. *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México. http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el área de entrenamiento, no tiene precedentes. Más que un paquete de ayuda, "la Iniciativa Mérida debería ser vista como el elemento central de una estrategia más amplia en la creciente cooperación entre México y Estados Unidos para lidiar con la amenaza común que representa el crimen organizado."[16] Siguiendo la misma línea, otros han argumentado que la IM "puede funcionar como un elemento importante para construir una base de confianza y cooperación entre ambas naciones."[17]

El conjunto de medidas es único por varias razones. Primero, busca colocar los problemas ocasionados por el crimen organizado, el tráfico de drogas y la violencia que se les atribuye a ambos en un contexto multinacional. A diferencia de ocasiones anteriores, en las que los países involucrados se culpaban mutuamente por no tomar las medidas necesarias para detener el consumo, producción y tráfico de los narcóticos ilegales, la Iniciativa Mérida reconoce que los países deben admitir la responsabilidad compartida de los series problemas en el sector salud y de seguridad pública ocasionados por el narcotráfico, y trabajar en conjunto para solucionarlos.

Segundo, a pesar de que ha habido casos de cooperación entre México y Estados Unidos en el pasado, la Iniciativa Mérida marca la primera ocasión en la que México le ha solicitado ayuda a Estados Unidos para fortalecer su capacidad institucional de respuesta al crimen organizado.[18] Anteriormente, la cooperación entre ambos países se había limitado a proporcionar equipo y entrenamiento a las fuerzas especiales mexicanas tanto militares como policiacas. La IM también incluye entrenamiento y ayuda administrativa a las agencias de protección civil mexicanas y al sector de justicia. El acuerdo marca un momento clave en la política exterior mexicana: debido a la Iniciativa, México se sumergió en la campaña nacional contra el narcotráfico con la cooperación de EUA.[19] En la actualidad, con la administración de Peña Nieto, esto ha cambiado. El nuevo presidente ha preferido enfatizar la agenda nacional y desarrollar las relaciones con Estados Unidos en los sectores sociales y económicos.

---

[16] Selee Andrew, "Overview of the Merida Initiative" Woodrow Wilson Center, mayo 2008.
Bergen, P. y Garrett, L. 2005. Report of the Working Group on State Security and Transnational Threats. Princeton Project on National Security. http://www.princeton.edu/~ppns/conferences/reports/fall/SSTT.pdf

[17] Olson Eric, "Six key issues in United States-Mexico Security Cooperation" Woodrow Wilson Center, julio 2008.
Rosas, M. C., coord. 2010. La Seguridad Intenacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México. México: UNAM.
Hussein, S., ed. 2008. Challenges to Global Security: Geopolitics and Power in an Age of Transition. New York I. B. Tauris.

[18] Sandoval Palacios, J. M. 2000. "Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México". Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad 6 (18): 183-221. http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13861806

[19] Ayoob, M. 1995. The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System. CO: Lynne Rienner Publishers.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Lo que resulta interesante del abandono del mayor intento de integración norteamericana en los últimos 10 años, es que uno esperaría que el actor clave para su hundimiento hubiera sido Estados Unidos. Llama la atención el rol preponderante que tuvieron Canadá y México en el desarrollo de los debates y políticas sobre el futuro de la integración norteamericana. Por lo tanto, una mayor comprensión de las decisiones mexicanas y canadienses resulta clave para entender lo que pasó en América del Norte.

En su mayoría, Estados Unidos mantuvo una de "esperar y ver" respecto a Norteamérica. Desde la firma de los tratados de Fronteras Inteligentes en 2001 y 2002, E.E.U.U., a pesar de haber apoyado en un principio la idea de México de un tratado trilateral, demostró que su preocupación por aumentar la cooperación en las fronteras tenía prioridad sobre la integración norteamericana. Inclusive se podría argumentar que el gobierno americano prefería mantener el ámbito de negociaciones bilaterales, pues comprendía las diferentes problemáticas de cada frontera y deseaba aprovechar y profundizar la relación cooperativa que ya existía con Canadá. Además, en el contexto de los ataques del 2001, la cooperación con Canadá tenía prioridad, con el objetivo de controlar el terrorismo y su entrada a Estados Unidos por la frontera norte.

El foco de atención de la política exterior estadounidense abandonó las medidas regionales para concentrarse en las guerras que estaba librando en Medio Oriente, dejando Norteamérica en manos de los mexicanos y canadienses. Dada la cantidad apabullante de recursos monetarios y tiempo que se estaban gastando en las guerras contra Afganistán e Irak, esto no resulta sorprendente.

Con la firma de ASPAN, la cual fue iniciativa de George W. Bush, el gobierno americano mostró un renovado interés en la cooperación norteamericana. Sin embargo, con la toma de poder de Barack Obama, se abandonó nuevamente este enfoque. La agenda norteamericana de Obama parece limitarse a no seguir los pasos de su predecesor, lo cual se traduce en la disminución de cooperación con sus países vecinos. La excepción a esto fue el "Plan de Acción Más Allá de la Frontera", el cual se firmó por insistencia del gobierno canadiense.

La naturaleza de la cooperación en materia de Seguridad Norteamericana

Tanto Canadá como México firmaron acuerdos fronterizos con Estados Unidos (Canadá a finales del 2001 y México a principios del 2002). Ambos acuerdos delineaban los mecanismos bilaterales que se llevarían a cabo respecto a la infraestructura fronteriza para proteger la circulación de bienes y personas. Los acuerdos también hacían hincapié a los principios de cooperación y el intercambio de información, considerándolos

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

como componentes críticos de una frontera común protegida.[20] Lo verdaderamente notable para varios observadores fue el hecho de que se hicieron dos acuerdos por separado –uno entre Canadá y Estados Unidos y el otro entre E.E.U.U. y México– en lugar de un acuerdo "Norteamericano" común. La razón de esto recae en la reticencia a trabajar con México por parte de los responsables políticos canadienses.[21]

Las diferencias en el funcionamiento de ambas fronteras se ejemplifican al observar los mecanismos de pre-autorización que se llevan a cabo entre Canadá y Estados Unidos. En los ámbitos comerciales y de transportes, las empresas pueden certificarse de antemano y cruzar de manera casi inmediata. En México aplicaron un sistema parecido, pero no ha podido funcionar al nivel en el que opera entre Canadá y EUA.

A pesar de esto, la existencia de los programas de *Global Entry*, en el cual participan México, Corea del Sur y los Países Bajos, y *NEXUS*, exclusivo de Canadá, demuestran los avances en la cooperación fronteriza. Ambos programas funcionan de manera similar, sin embargo, hay grandes diferencias de trasfondo. *NEXUS*, además de ser un trámite más rápido y sencillo, está basado en la confianza existente entre Canadá y Estados Unidos. A diferencia de *Global Entry*, en el cual las solicitudes son analizadas y aprobadas por autoridades americanas, en *NEXUS*, son las autoridades nacionales quienes se hacen cargo de los trámites. Es decir, las solicitudes canadienses son autorizadas en Canadá por autoridades canadienses y las solicitudes americanas son aprobadas por el gobierno estadounidense. Pero en el caso de Canadá y EUA, la pre-autorización se extiende a los pasajeros canadienses que viajan de manera aérea a Estados Unidos. Gracias a la adopción por parte de Canadá de los mismos procedimientos de revisión y seguridad que implementa Estados Unidos, los viajeros canadienses pasan por el Servicio de Inmigración estadounidense en Canadá, lo cual les permite entrar a EUA como si fueran nacionales.[22] Esto funciona en la mayoría de los grandes aeropuertos en Canadá y les da los mismos procedimientos de tránsito a los ciudadanos canadienses, permitiéndoles ingresar a Estados Unidos por la "línea naranja", una fila exclusiva para canadienses y estadounidenses con autorización electrónica. Estas medidas de pre-autorización aérea han comenzado a negociarse entre Estados Unidos y México, sin embargo, su implementación es algo que se ve poco probable en los próximos años.

---

[20] "Security and Opportunity at the U.S.-Canada Border", página web de la Casa Blanca, 28 de junio, 2002 http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020628.html.

[21] Sayle, T. A. 2010. "The Formative Years of Canadian Foreign Intelligence." Intelligence and National Security 25(6): 862-867. http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2010.537883

[22] Coppel, J., Dumont, J.C., y Visco, I. 2001. "Trends in Immigration and Economic Consequences". Economics Department Working papers 284. Paris: OECD. http://www.researchgate.net/publication/5204962_Trends_in_Immigration_and_Economic_Consequences

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Hay una larga tradición de cooperación bilateral entre Canadá y Estados Unidos en temas de seguridad continental. Desde la Segunda Guerra Mundial, Canadá y Estados Unidos han trabajado juntos para garantizar la defensa de América del Norte.[23] En 1940 por ejemplo el Primer Ministro King y el Presidente Roosevelt firmaron el Acuerdo Ogdensburg, el cual institucionalizó la cooperación en seguridad en el evento dado de un ataque contra el continente norteamericano. El tratado bilateral de defensa más importante entre Estados Unidos y Canadá es el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD por sus siglas en inglés). Fue establecido en 1958 por ambos países para monitorear y defender su espacio aéreo y es comandado de manera conjunta por fuerzas canadienses y estadounidenses. El NORAD monitorea y rastrea objetos de construcción humana en el espacio, valida y previene ataques contra Norteamérica por parte de aviones, misiles o naves del espacio. El NORAD también provee de vigilancia y control del espacio aéreo a Canadá y EUA.

Respecto a la relación Canadá-Estados Unidos, la administración de Harper ha prolongado la estadía de las tropas militares canadienses en Afganistán, nulificando la promesa de los gobiernos Liberales anteriores de regresar los pelotones a inicios de 2007. Actualmente en Afganistán sólo hay batallones canadienses para operaciones fuera de combate, concentrando las fuerzas de combate en Siria e Irak, las cuales trabajan en operaciones conjuntas con los americanos y los demás miembros de la OTAN.

Haciendo referencia específica a Norteamérica, el gobierno de Harper ha reanudado el debate nacional respecto a la participación de Canadá en el programa de defensa de misiles balísticos, otro asunto que los gobiernos Liberales habían rechazado por no formar parte de los intereses nacionales canadienses. Si el gobierno de Harper decide que Canadá participará en defensa antimisiles –y parece ser que así será– esto requerirá la renegociación del tratado bilateral entre Canadá-Estados Unidos establecido en 1958, el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial.

Los atentados del 11 de septiembre causaron un cambio en la organización de NORAD. Los ataques terroristas resultaron en la incorporación de NORAD en el Comando Norte de los Estados Unidos (USNORTHCOM por sus siglas en inglés). El objetivo del Comando Norte es disuadir, prevenir y enfrentar las amenazas dirigidas contra Estados Unidos, sus territorios e intereses. Esto incluye el espacio aéreo, sus bienes marítimos y terrestres además del territorio continental de Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y las aguas que se extienden a 500 millas náuticas, tales como el Golfo de México. El rol de Canadá dentro de NORTHCOM consiste

[23] Trager, F. N. y Kronenberg, P.S. Lawrence: University Press of Kansas.
Treverton, G. F. y Agrell, W., eds. 2009. National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects. New York: Cambridge University Press.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en la defensa del espacio aéreo estipulado en NORAD. Es importante remarcar que NORTHCOM no es considerado como una amenaza para la soberanía canadiense. Es visto como un mecanismo de cooperación, a pesar de que no es raro ver aviones americanos de combate sobre territorio canadiense y viceversa. Inclusive, debido a que NORAD se volvió parte de NORTHCOM, la mayor parte de los observadores coinciden que cualquier renegociación del tratado resultará en mayor cooperación militar entre los dos países, no sólo en espacio aéreo, sino también en la defensa costera y territorial. De acuerdo a la página de internet del Departamento de Relaciones Exteriores canadiense, "...el gobierno (canadiense) seguirá desarrollando la cooperación con Estados Unidos en diversas áreas, incluyendo cooperación en seguridad naval, y problemas fronterizos."

Canadá y Estados Unidos también han implementado el *Integrated Border Enforcement Team Program* (IBETS) el cual funciona en 23 puntos a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos. Este programa binacional permite el intercambio de información y el trabajo en operaciones conjuntas de cinco agencias de seguridad con las autoridades locales, estatales y provinciales. Estas agencias cooperan en asuntos de seguridad nacional, crimen organizado y otros delitos cometidos a lo largo de la frontera Estados Unidos-Canadá. Las agencias involucradas en IBETS incluyen a la Policía Montada de Canadá (RMCP por sus siglas en inglés), la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ADFC), Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos y la Guardia Costera de Estados Unidos. Estos equipos son operativos tácticos, lo que significa que participan en operaciones conjuntas fronterizas y están pre-autorizados para cruzar la frontera entre ambos países para facilitar el trabajo y la cooperación.

De igual manera, Canadá ha posicionado cuatro *Integrated National Security Enforcement Teams* (INSETS) en las zonas urbanas de Toronto, Montreal Vancouver y Ottawa. Los INSETS incrementan la capacidad de Canadá para recolectar, compartir y analizar la información reunida por diversas agencias canadienses entre las cuales se cuentan la RMCP, el Servicio de Inteligencia y de Canadá (CSIS por sus siglas en inglés), el Departamento de Ciudadanía e Inmigración de Canadá y otras autoridades locales.[24]

Contrario a esto, la historia de la seguridad bilateral entre Estados Unidos y México puede ser vista como conflictiva, cuando menos. Existía una gran falta de comunicación e intercambio de información entre ambos países.[25]

[24] Chesterman, S. 2006. "Shared secrets: intelligence and collective security". Lowy Institute Paper 10, Lowy Institute for International Policy.
Patman, R. G., ed. 2006. Globalization and Conflict: National Security in a 'New' Strategic Era. New York: Routledge.

[25] Banisar, D. 2006. "Freedom of Information around the World 2006". Privacy International. http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se encontraban de manera frecuente en situaciones frustrantes, incapaces de lidiar con la ineficiencia y corrupción que caracterizaba a los oficiales mexicanos, mientras que estos resentían el unilateralismo estadounidense y no contaban con el conocimiento técnico para fomentar el desarrollo de mecanismos de cooperación más profundos."[26] Esto resultó en una falta de confianza en materias de seguridad por parte de las autoridades de ambos países y en el enfoque de la cooperación binacional en reducir malentendidos en lugar de coordinar operaciones conjuntas.

Al contrario de Canadá, quien se ha mantenido consistente en su comportamiento hacia Estados Unidos, la política exterior mexicana era inconexa y estaba mal articulada.[27] Esto llevó a Washington a la conclusión que México no sería un buen aliado en la "guerra contra el terrorismo". Esta situación comenzó a cambiar con el giro en las prioridades que se dio durante el gobierno de Calderón. El tema de la migración perdió su atractivo, lo que permitió a las fuerzas del gobierno concentrarse en su combate contra los cárteles de narcotráfico. Esto requirió la transformación de la política interna y externa. Domésticamente, Calderón priorizó la seguridad pública y la legalidad, por lo cual abrió las puerta al acercamiento con Estados Unidos, coordinando las fuerzas militares y operativos policiales entre ambos países para recuperar el territorio tomado por el crimen organizado, particularmente en el norte del país.[28]

La seguridad en Norteamérica ha, y parece que continuará funcionando sobre este mecanismo doble. Canadá y Estados Unidos continuarán desarrollando su larga relación bilateral en seguridad, la cual comienza en Norteamérica pero se extiende a otras partes del mundo, como Afganistán. Mientras tanto y de manera simultánea, México y Estados Unidos empezaran a trabajar de manera más cercana en temas de seguridad, empezando con la Iniciativa Mérida.

Más Allá de las Fronteras

Con la terminación de ASPAN, Canadá y Estados Unidos firmaron en 2011 el "Plan de Acción Más Allá de la Frontera", el cual reiteraba y reforzaba esencialmente el Acuerdo de Fronteras Inteligentes de 2001. Además, el Plan tenía la intención de reemplazar a la Alianza de 2005. Había una diferencia clara entre el Acuerdo Más Allá de la Frontera y ASPAN: México había sido excluido del proceso. Al firmar el Acuerdo, Canadá consiguió finalmente lo que había anhelado por 20 años cuando firmó el TLC y el TLCAN: un acuerdo de comercio bilateral con Estados Unidos,

[26] Shirk David, *Law Enforcement and Public Security Challenges in the US-Mexican Border Region,* 2002.
[27] Brown, H. 1983. Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World. Westview Press.
[28] Agüero, F. 1995. *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

institucionalizado por un tratado y garantizado por una implementación de tecnología inteligente en la frontera y otros mecanismos de seguridad diseñados únicamente para asegurar el flujo libre de bienes entre los dos países, excluyendo expresamente a México.[29] La idea de mayor cooperación y el establecimiento del perímetro de seguridad de manera trilateral que había sido originalmente planteada por México, fue convertida en un acuerdo bilateral que, aunque mantuvo el trasfondo original y logró la profundización de la relación entre Canadá y Estados Unidos, acabó con el sueño de una Norteamérica unida.[30]

La intención de este acuerdo es lograr el trabajo conjunto para hacer frente a las amenazas dentro y fuera de las fronteras que comparten los países norteamericanos y agilizar tanto el intercambio comercial como los viajes turísticos. El plan de acción representa compromisos significativos por parte de ambos países, buscando hacerlos más seguros y económicamente competitivos. Se basa en el respeto mutuo de la soberanía, confianza y la similitud operacional entre ambos países. El acuerdo se enfoca en cinco áreas clave de cooperación: el frente común a las amenazas tempranas, la facilitación del comercio, crecimiento económico y empleo, los Equipos Bilaterales de Vigilancia Fronteriza y por último la infraestructura como redes eléctricas y seguridad cibernética (como ataques por parte de individuos o países enemigos en sistemas computacionales de red). Adicionalmente se creó el Consejo de Cooperación Regulatoria Canadá-Estados Unidos, el cual tiene como objetivo lograr alinear los enfoques legislativos para proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente mientras apoya el crecimiento, la inversión, innovación y la apertura de los mercados.[31]

Este tratado demuestra la interoperabilidad de las fuerzas canadienses y americanas, la cual surgió durante la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Brigada del Diablo, el primer cuerpo de Fuerzas Especiales, conformado por soldados canadienses y americanos. A partir de este punto la interoperabilidad militar entre ambos países se ha perfeccionado hasta llegar a programas tan complejos como *Shiprider,* el cual logró la unificación de las guardias costeras canadienses y americanas. Esto implica que, entre otras cosas, una nave americana puede tener un capitán o tripulación canadiense sin inconveniente alguno y viceversa. Otro ejemplo de interoperabilidad entre ambos países es el proyecto de radio binacional entre Washington-Columbia Británica y Michigan-Ontario.

[29] Fischer, D. 1993. Non-Military Aspects of Security: A Systems Approach. Aldershot: United Nations Institute for Disarmament Research Publications.

[30] Dogan, M. y Kazancigil, A., eds. 1994. Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance. Oxford, UK and Cambridge, USA: Blackwell.

[31] Humphreys, C. R. y A. V. Sperling. 2007. "The Evolution of National Security in the United States: A Comparative Framing Approach". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Chicago, IL. http://www.allacademic.com/meta/p178637_index.html

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Este proyecto aludía a coordinar las investigaciones nacionales y agilizar la respuesta conjunta a los incidentes fronterizos. Entre la pre-autorización de pasajeros y mercancías, la homogeneización de las revisiones fronterizas y la unificación de la guardia costera, Canadá y Estados Unidos crearon el perímetro de seguridad de Norteamérica.

Las mejoras en la cooperación entre Canadá y Estados Unidos, derivadas de este plan, han sido variadas. En el periodo 2012-2013, Más allá de la Frontera logró diversos objetivos tales como el lanzamiento de un plan de acción conjunta en ciberseguridad; la ampliación del programa NEXUS; la reducción de los costos de transacción para la industria; el lanzamiento del primer *Plan de Inversiones e Infraestructura Fronteriza*, cuyo objetivo es asegurar una mutua comprensión sobre presupuesto y proyectos en curso o proyectados para mejorar la cooperación; el aumento de las operaciones conjuntas de Shiprider, como el despliegue de grupos conjuntos para asegurar la continuidad de la implementación de la ley en las aguas fronterizas del estado de Washington-Columbia Británica y Michigan Ontario.

En enero del 2015, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos presentó, en el contexto del Acuerdo Mas Allá de la Frontera, un proyecto llamado “Empleador Conocido”. Este programa busca agilizar y facilitar los viajes de negocios legítimos transnacionales, intentando incorporar el concepto de empleador de confianza en el procesamiento de los viajeros de negocios entre Canadá y EUA. Se espera que el programa pueda empezar a implementarse a finales del 2015.

A pesar de la buena relación que existe entre Canadá y Estados Unidos, esto no significa que no haya fricciones entre ambos países. En los últimos años y particularmente en meses recientes, la discusión respecto al oleoducto Keystone XL ha mantenido tensas las relaciones económicas. Originalmente, la propuesta del proyecto era la construcción de una línea petrolífera de 1897 kilómetros que comenzara en Hardisty, Alberta, y que se extendiera al sur hasta Steele City, Nebraska. La etapa preliminar del proyecto se completó en 2010. La siguiente fase de la construcción, que conectaba a Oklahoma con Texas, se concluyó en 2011. No obstante, la tercera fase del proyecto, que extendía el oleoducto al golfo de México en Texas, requiere aún la aprobación del gobierno estadounidense y está pasando por un proceso de debate nacional en Estados Unidos. De igual manera, la disputa respecto a la madera blanda en el contexto del TLCAN, un conflicto que se originó en 1982 y terminó, de manera tentativa en 2006, muestra las dificultades que existen en el intercambio comercial. Inclusive la aplicación del acuerdo Más allá de la Frontera sufrió contratiempos, resultando más lenta de lo que se esperaba y además teniendo problemas de presupuesto.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Ideas finales

La discusión presentada sugiere que no existe razón inherente para que los tres socios cooperen de manera más acentuada, especialmente en el ámbito de seguridad. El perímetro en Norteamérica parecía posible cuando existía un mínimo de interés común en seguridad –en otras palabras, en los meses inmediatos al 11 de septiembre. Los años transcurridos desde los ataques han mostrado que éste se ha disipado. Algunos observadores como Robert Pastor, lamentaron este hecho, argumentando que los tres países norteamericanos perdieron una oportunidad única para convertir el TLC en algo más que un mero tratado comercial.

Mientras los canadienses y los americanos buscan maneras de incrementar su cooperación, lo mismo no se puede decir en el caso de México y EUA. Una posible explicación para esta diferencia es que los últimos gobiernos mexicanos han manejado un enfoque muy diferente al de los canadienses y norteamericanos. Mientras Canadá y Estados Unidos prefieren seccionar su agenda, manteniendo separados los diferentes problemas sin permitir por ejemplo, que conflictos económicos se empalmen con los de seguridad, los mexicanos continúan buscando "la enchilada completa", es decir, combinar todos los ámbitos en uno solo, lo cual, desde la perspectiva de Canadá y EUA, sólo entorpece el trabajo.

Además, los intereses de los países norteamericanos no tienen muchos puntos de tangencia, sino al contrario. Particularmente en la relación de México y Canadá, las prioridades en seguridad de sus respectivas agendas son poco compatibles. Mientras México se centra en sus problemas internos relacionados con el crimen organizado, Canadá prioriza los temas de cooperación con sus aliados y el "internacionalismo*",* siendo los principales objetivos de esa política evitar una guerra entre estados e inestabilidad en el sistema internacional.[32] Debido a esto, es poco probable que la cooperación en seguridad en Norteamérica evolucione más allá del *status quo* actual. La ausencia de intereses comunes en seguridad y su estado de competidores por el mercado americano ha ocasionado que la relación entre ambos países se limite a lo económico y se desarrolle en una tensa cordialidad.

Bibliografía

Aguayo, Sergio. "El Almanaque de México: 2008", México, D.F., Aguilar, 2008.

Agüero, F. 1995. *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

Alvarado, A. y Serrano, M., coords. 2010. *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México. http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf

[32] Nossal, Kim Richard, "*The Politics of Canadian Foreign Policy",* Prentice Hall: Scarborough, 1997.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Armijo, N., ed. 2011. *Migración y Seguridad: Nuevo desafío en México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE).

Ayoob, M. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. CO: Lynne Rienner Publishers.

Bac, M. 2001. "Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?". *Public Choice* 107: 87-96.

Banisar, D. 2006. "Freedom of Information around the World 2006". *Privacy International*. http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

Beatty, Perrin. "Canada in North America; Isolation or Integration?" en Peter Hakim y Robert E. Litan eds., *The Future of North American Integration*. Washington, D.C., Brookings Institution, 2002.

Bergen, P. y Garrett, L. 2005. *Report of the Working Group on State Security and Transnational Threats*. Princeton Project on National Security. http://www.princeton.edu/~ppns/conferences/reports/fall/SSTT.pdf

Bertrand, Marotte. "Tellier calls for debate on closer economic ties." Globe and Mail, 15 de diciembre del 2001.

Boucher, A. J. 2009. "Threat Assessments and Reviews: A Note On Current Practice". *STIMSON*. http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_Threat_Assessment_and_Review_Note_FINAL_12dec09_1.pdf

———, 2009a. "National Security Policies and Strategies: A Note On Current Practice". *STIMSON*. http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimsonational_Security_Strategy_Note_FINAL_12dec09_1.pdf

Brown, H. 1983. *Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*. Westview Press.

Brown, L. 1977. "Redefining National Security". *Worldwatch Paper* 14. Worldwatch Institute: Washington, D.C. http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/search/detailmini.jsp?_nfpb=true&_&ERICExtSearch_SearchValue_0=ED147229&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=ED147229

Bustamante, F. 2004. "La conducción democrática de la Defensa Nacional". *Democracia, Seguridad y Defensa*. RESDAL. http://www.resdal.org/boletines/boletin-pucened3.pdf

Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Chesterman, S. 2006. "Shared secrets: intelligence and collective security". *Lowy Institute Paper* 10, Lowy Institute for International Policy. http://iilj.org/research/documents/chesterman_shared_secrets_2006.pdf

Consejo de Directores Ejecutivos Canadiense, "Security and Prosperity: The Dynamics of a new Canada-United States Partnership in North America". Ottawa, enero 2003.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Coppel, J., Dumont, J.C., y Visco, I. 2001. "Trends in Immigration and Economic Consequences". *Economics Department Working papers* 284. Paris: OECD. http://www.researchgate.net/publication/5204962_Trends_in_Immigration_and_Economic_Consequences;

Dogan, M. y Kazancigil, A., eds. 1994. *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Oxford, UK and Cambridge, USA: Blackwell.

Fischer, D. 1993. *Non-Military Aspects of Security: A Systems Approach*. Aldershot: United Nations Institute for Disarmament Research Publications.

Hermsmeyer, G. A. 2010. "Institutionalizing Security Sector Reform: Options for the U.S. Government". *Special Report* 255. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP). http://permanent.access.gpo.gov/gpo19404/SR255-InstitutionalizingSecuritySectorReform.pdf

Humphreys, C. R. y A. V. Sperling. 2007. "The Evolution of National Security in the United States: A Comparative Framing Approach". *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention*, Chicago, IL. http://www.allacademic.com/meta/p178637_index.html

Hussein, S., ed. 2008. *Challenges to Global Security: Geopolitics and Power in an Age of Transition*. New York I. B. Tauris.

Lake, D. A. 2001. "Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions". *International Security* 26 (1): 129-160.

"Mexico would support shift to security perimeter with U.S. and Canada", en The Canadian Press, 2 de febrero, 2002. www.cp.org/english/hp.htm.

Nossal, Kim Richard. "The Politics of Canadian Foreign Policy*",* Prentice Hall: Scarborough, 1997.

Olson, Eric. "Six key issues in United States-Mexico Security Cooperation" Woodrow Wilson Center, julio 2008. Página web de la Policía Montada Canadiense. http://www.rcmp.ca/security/ibets_e.htm, consultado 2 de febrero del 2010.

Patman, R. G., ed. 2006. *Globalization and Conflict: National Security in a 'New' Strategic Era*. New York: Routledge.

Parrish, Carolyn, "People in the States want to build a wall around North America but that's not realistic." Citado en "Canada will make its own laws," *Globe and Mail*, Septiembre 20 del 2001.

Romm, J. J. 1993. "Defining National Security: the nonmilitary aspects". *Council on Foreign Relations*.

Rosas, M. C., coord. 2010. *La Seguridad Intenacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México.* México: UNAM.

Sandoval Palacios, J. M. 2000. "Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México". *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad* 6 (18): 183-221. http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13861806

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Sarkesian, S. C., Williams, J. A. y Cimbala, S. J. 2002. *U.S. National Security: policymakers, processes, and politics*. Boulder, CO.: Lynne Rienner.

Sayle, T. A. 2010. "The Formative Years of Canadian Foreign Intelligence." *Intelligence and National Security* 25(6): 862-867. http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2010.537883

Slabbert, M. N. 1997. "Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach". *Strategic Review* 25 (1).

"Security and Opportunity at the U.S.-Canada Border", página web de la Casa Blanca, 28 de junio del 2002. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020628.html.

Selee, Andrew, "Overview of the Merida Initiative". Washington, D.C., Woodrow Wilson Center, mayo 2008.

Shirk, David. "Law Enforcement and Security Challenges in the U.S.-Mexican Border Region." Journal of Borderlands Studies, Vol. 18, No. 1, otoño 2003, pp. 1-24.

Trager, F.N., y Simonie, F.L. 1973. "An introduction to the study of National Security". En *National Security and the American Society: Theory, Process and Policy,* eds., Trager, F. N. y Kronenberg, P.S. Lawrence: University Press of Kansas.

Treverton, G. F. y Agrell, W., eds. 2009. *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*. New York: Cambridge University Press.

Wallace, William. "PM seeks freer trade in Americas." Toronto Star, 30 de junio de 1999.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.