

# COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL NORTE EN LA ERA DE TRUMP

○ Athanasios Hristoulas\*

\* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Contacto: [Saki@itam.mx](mailto:Saki@itam.mx)

## PALABRAS CLAVE

## KEYWORDS

○ **TLCAN**

*NAFTA*

○ **Seguridad nacional**

*National Security*

○ **Agenda trilateral**

*Trilateral agenda*

○ **Frontera**

*Border*

**Resumen.** La cooperación entre los tres países de América del Norte en materia de seguridad ha sido problemática. Si bien hubo momentos de cooperación internacional y en algunos casos ha sido proactiva: México, Estados Unidos y Canadá son tres Estados diferentes con agendas nacionales distintas.

En este artículo se remarcan los problemas más significativos de la relación trilateral desde la firma del Tratado de Libre Comercio (1993) hasta los actuales retos que existen en materia de seguridad tras la victoria de Donald Trump, la cual ha impactado a toda América del Norte.

**Abstract.** The cooperation among the three North American countries in terms of security has been problematic. Although there were moments of international cooperation and in some cases that has been proactive: Mexico, the United States and Canada are three different States with different national agendas. This article highlights the most significant problems of the trilateral relationship since the signing of the Free Trade Agreement (1993) to the current security challenges after the victory of Donald Trump, which has impacted the entire North America.

## SUMARIO:

**I. Introducción. II. Antecedentes. III. ¿Cambio de rumbo? IV. La naturaleza de la cooperación en materia de Seguridad Norteamericana. V. Más allá de las fronteras. VI. Consideraciones finales. VII. Fuentes de consulta.**

### I. INTRODUCCIÓN

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 lo que ha parecido que se podría lograr una 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 (ASPA). 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 bajo 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 periodo después de los ataques del 11 de septiembre y los diversos intentos que se hicieron para crear una agenda trilateral común de seguridad, condenada desde sus inicios por la falta de interés canadiense. La investigación termina examinando cómo la victoria electoral de Donald Trump ha impactado a América del Norte.

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 últimas administraciones 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.

## II. ANTECEDENTES

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marca la primera vez el concepto de “Norteamérica”, no solo como extensión territorial, sino como región política, cobra importancia (Brown, 1977). Este tratado da inicio a la idea de una Norteamérica unida. Sin embargo, los problemas para este nuevo proyecto de unión comercial se vislumbran desde sus inicios. 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 decisiones 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 (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Argumentaron que México sería un socio comercial poco confiable, ya

que su país era subdesarrollado y corrupto.

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 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 y no hubo muchas modificaciones en el tratado, ya que no había necesidad. Después de los ataques del 11 de septiembre, surge el interés por expandir el TLCAN (conocido como TLCAN+), así como la idea de crear *perímetros de seguridad*. 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”. (*The Canadian Press*, febrero 2, 2002).

Ese mismo año, Jorge Castañeda, el entonces secretario 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” (*Ibidem*).

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. El primer ministro de Canadá, Jean Chrétien, así como elementos clave del gobierno liberal canadiense como John Manley, rechazaron 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 materia de seguridad, las cuales resultaban inviables para Canadá por dos razones: la primera, se basaba en las diferentes naturalezas de las problemáticas fronterizas, en la que a diferencia

de Canadá, las dificultades entre la frontera México-EUA era mucho más compleja, caracterizada no solo por los altos niveles de comercio, sino por la migración ilegal, tráfico de drogas y corrupción (Armijo, 2011). La segunda razón, se asentaba en la enorme diferencia en la capacidad tecnológica entre ambas fronteras. Además, para Canadá, en el contexto de los ataques del 2001, la idea de un perímetro de seguridad era mucho menos importante que las posibles amenazas comerciales con Estados Unidos. Debido a esto, ambos países iniciaron negociaciones para buscar hacer más eficiente la frontera, y al mismo tiempo, más segura (Boucher, 2009).

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.U.A. 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.U.A., quedó decepcionado ante el derrumbe de la cooperación trilateral.

### III. ¿CAMBIO DE RUMBO?

Ante los atentados del 11 de septiembre de 2001, México decide adoptar el discurso en el que expresaba que Estados Unidos nunca estaría seguro teniendo un país tan inseguro como vecino. Fue entonces cuando se firmó el Acuerdo Frontera Inteligente, anteriormente mencionado y, tres años después, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 en Waco, Texas.

La 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 en promover el crecimiento económico, competitividad norteamericana *vis a vis* con otras naciones y el nivel de vida en

América del Norte. La segunda, en 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.

Si bien, los ataques terroristas sirvieron como el evento que daría inicio al movimiento hacia una Norteamérica más unida (Boucher, 2009) en el momento en el que la cruzada antiterrorista 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 consideraba que la amenaza podía ser tratada de manera bilateral con Estados Unidos, sin necesidad de la ambiciosa visión de Norteamérica que el Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge Castañeda, había planteado.

Para agosto del 2009 el proyecto se dio por terminado, había perdido su encanto para México. El apoyo de Fox al TLCAN+ estaba basado

en la equivocada creencia de 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. Para el año 2007, el plan fracasó de manera oficial cuando el Secretario de Estados Unidos decidió que ya no habría ningún debate sobre un cuerpo migratorio integral.

En ese mismo año, México y Estados Unidos firmaron La Iniciativa Mérida. Durante el gobierno de Felipe Calderón, se priorizó, tanto interna como externamente, la guerra contra el narcotráfico. Este acuerdo, evidentemente simboliza el abandono de la búsqueda de una mayor cooperación trilateral de la política exterior mexicana. México encauzó por completo su énfasis de la seguridad hacia Estado Unidos, excluyendo a Canadá.

La Iniciativa Mérida es considerada un momento inédito en la relación bilateral México- EUA, en la que hubo un aumento significativo

en material y dinero para la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, la cuestión clave —argumenta Deare (2017, 430)— no fue el financiamiento que los mexicanos recibieron, sino, el fortalecimiento en las competencias y capacidades que cada lado militar recibió al encontrarse trabajando juntos. Se puede decir que por primera vez, México y E.U.A., estaban realmente interactuando y cooperando en asuntos de seguridad.

Anteriormente, la cooperación entre ambos países se había limitado a proporcionar equipo y entrenamiento a las fuerzas especiales mexicanas tanto militares como policiales. La Iniciativa Mérida también incluyó 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, ya que el país se sumerge en la campaña nacional contra el narcotráfico con la cooperación de EUA (Ayob, 1995). Cabe añadir que a diferencia de ocasiones anteriores, se buscó colocar los problemas ocasionados por el crimen organizado, el tráfico de drogas y la violencia que se les atribuye a ambos actores en un contexto multinacional. Es decir, los países involucrados, ya no buscan culparse mutuamente por no tomar las medidas necesarias para detener el

consumo, producción y tráfico de los narcóticos ilegales.

Como argumenta Deare (2017), la Iniciativa Mérida fue uno de los pocos alcances de Bush que se mantuvieron al llegar Obama a la presidencia e incluso Trump. Pero en la actualidad, se enfoca menos en brindar equipo militar y se ha centrado mucho más en las reformas judiciales, la seguridad de las ciudades y la capacitación de la policía a nivel estatal.

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.

En su mayoría, Estados Unidos mantuvo una postura de “esperar y ver” respecto a Norteamérica. Desde la firma de los tratados de Fronteras Inteligentes en 2001 y 2002, EUA, 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 liberando 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.

#### IV. LA NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NORTEAMERICANA

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 (Trager y Kronenberg, 2009). 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). Este, 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.

Los atentados del 11 de septiembre causaron un cambio en la organización del NORAD, en el que este fue incorporado al 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 en la defensa del espacio aéreo estipulado en NORAD. Es importante remarcar que el NORTHCOM no es considerado como una amenaza para la soberanía canadiense, es visto como un mecanismo de cooperación militar entre los dos países. En ese sentido los canadienses y los

norteamericanos consideran su seguridad nacional como integrada.

Canadá y Estados Unidos también han implementado el Integrated Border Enforcement Teams (IBETs), el cual funciona en 23 puntos a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos. Este programa binacional está compuesto por equipos de aplicación de la ley de múltiples agencias que se centran en actividades delictivas transfronterizas. El programa, 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 preautorizados 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 (Chesterman, 2006).

Al contrario de Canadá, quien se ha mantenido consistente en su comportamiento hacia Estados Unidos, la historia de la seguridad bilateral entre Estados Unidos y México puede ser vista como conflictiva, y su política exterior como inconexa y mal articulada (Brown, 1983). Existía una gran falta de comunicación e intercambio de información entre ambos países (Banisar, 2006), en la que:

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 (Shirk, 2002).

Esto resultó en una falta de confianza en materia de seguridad por parte de las autoridades de ambos países en el enfoque de la cooperación binacional y en reducir malentendidos en lugar de coordinar operaciones conjuntas.

Washington, ante la situación descrita, llegó a la conclusión de que México no sería un buen aliado en la “guerra contra el terrorismo”. Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar con el giro en las prioridades que se dieron durante el gobierno de Calderón, en el cual, se le dio mayor importancia al tema del combate contra los cárteles de narcotráfico sobre el tema de la migración. De manera evidente, este cambio requirió de la transformación de la política interna y externa. Domésticamente, Calderón priorizó la seguridad pública y la legalidad, por lo cual abrió las puertas 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 (Agüero, 1995).

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 empezarán a trabajar de manera más cercana en temas de seguridad como se vio con la Iniciativa Mérida.

## V. MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

Con la terminación del 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 el 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, 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 (Fisher, 1993). La idea de mayor cooperación y el

establecimiento del perímetro de seguridad de manera trilateral que había sido originalmente planteado 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 (Dogan, M. y Kazancigil, 1994).

La intención de este acuerdo es lograr el trabajo conjunto para hacer frente a las amenazas dentro y fuera de las fronteras que comparthen 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. 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 de 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 (Humphreys y Sperling, 2007).

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, mundialmente reconocido como 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 los programas tan complejos como *Shiprider*, el cual logró la unificación de las guardias costeras canadienses y americanas en los Grandes Lagos. El programa permite que haya presencia de la guardia costera canadiense en una nave norteamericana y viceversa. Por ende ambos países se encuentran preautorizados para cruzar la frontera marítima.

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 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.

## VI. CONSIDERACIONES 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 la seguridad, en otras palabras, en los meses inmediatos al 11 de septiembre. Los años transcurridos desde los ataques han mostrado que este 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 estadounidenses buscan estrategias para incrementar su cooperación, no se puede decir lo mismo en el caso de México y EUA. La relación entre Canadá y Estados Unidos se ha institucionalizado a tal punto que es muy difícil que los cambios en sus

gobiernos modifiquen la dinámica de interacción. Mientras que en el caso de la relación México-Estados Unidos, todavía —como hemos visto últimamente— se encuentra susceptible a las tendencias políticas. En otras palabras, en la relación Canadá-Estados Unidos, se dedican más a la política pública que a la Política, mientras que en el caso de México-Estados Unidos en muchas ocasiones la Política impacta la política pública. 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, solo entorpece el trabajo. De ligar el futuro del TLC a cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, el gobierno de Peña Nieto ha hecho exactamente lo que no debería hacer.

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 (Nossal, 1997). 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.

Para hacer las cosas aún peores, en la actualidad el panorama en términos de cooperación parece ser poco optimista. Donald Trump, con su plan de inmigración presentado desde su campaña electoral, ha enfatizado la construcción de un muro entre Estados Unidos y México para mantener alejados a los cárteles criminales, la migración y todas las amenazas que representa México para él. Atacar las políticas de Barack Obama y Hillary Clinton sobre migración y prometer hacer a EUA “magnífico de nuevo”, son cuestiones que no deben pasar

desapercibidas. La forma en la que Trump presenta este plan, expone la visión que tiene de México como una amenaza a la seguridad nacional de EUA.

Cabe recalcar que durante la campaña electoral, Trump atacó bastante a México y muy poco a Canadá. En algunos momentos durante su campaña, mencionó que Canadá representaba una amenaza terrorista por sus laxas leyes migratorias. Sin embargo, Trump no pudo movilizar efectivamente a la opinión pública norteamericana en contra de Canadá y decidió dejar este discurso. Lo antes mencionado es un claro ejemplo de que tan difícil es para un presidente norteamericano politizar la relación con Canadá. En cambio, debido a la poca cooperación con México en el tema fronterizo, sus ataques enfocados hacia la frontera sur y México funcionaron electoralmente.

De la misma manera, el gobierno canadiense, aún con el nuevo primer ministro Justin Trudeau, quien prometió durante su campaña mejorar las relaciones con México, ha mostrado la tendencia histórica de Canadá a distanciarse de México cuando le parece más conveniente. Un ejemplo evidente se presenta en el contexto de las renegociaciones del TLCAN, en las que se manifiesta su postura de seguir con un acuerdo de comercio trilateral siempre y

cuando México no represente algún tipo de obstrucción. En este caso el gobierno canadiense está más que dispuesto a firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos, acción similar que se llevó a cabo con el acuerdo Más Allá de las Fronteras.

El gobierno de Peña Nieto ha dicho que ante el fracaso del TLC, México tiene otras opciones comerciales como Europa, América Latina y Asia. Sin embargo, este intento de diversificar la economía está destinada a fracasar.

En primer lugar América Latina no tiene un mercado suficientemente grande para absorber las exportaciones mexicanas. Además, México y las economías más grandes de América Latina como Brasil, son competidores. Y a pesar del hecho que existe la percepción de que América Latina es una región hermana de México, la realidad es muy diferente. Políticamente México y América Latina han tenido una larga historia de diferencias particularmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Del mismo modo, China también es un competidor de México en materia económica. Y conforme se ha desarrollado la relación, el déficit económico mexicano ha crecido. Si esta relación continua creciendo, no hay razón para esperar que milagrosamente México convierta su déficit en superávit. Finalmente es

de conocimiento común que China manipula su moneda.

Europa, por otro lado, está atravesando por una fuerte crisis. El *Brexit* y la existencia de euroescepticismo en otros países como Francia, Italia, etc., es una muestra de lo que podría ser el principio del fin de la Unión Europea. Es demasiado riesgoso para México colocar a Europa como un actor prioritario en su nueva agenda de comercio internacional. Además, a pesar del hecho que México sí tiene un acuerdo de libre comercio con los europeos, no ha generado lo esperado. Simple y sencillamente es más fácil que los europeos pongan atención a un vecino menos desarrollado como Polonia que México. Por la ubicación geográfica, México no ve a la EUA como su mercado ni la EUA ve a México como el suyo. Al revisar las alternativas de cooperación que tiene México, todo lleva a la conclusión de que lejos de voltear a buscar alternativas, debemos cooperar y fortalecer nuestra relación con los vecinos del norte.

Una gran oportunidad de México para mostrar su disposición a cooperar y fortalecer su relación con EUA y Canadá es precisamente el proceso de renegociación del TLCAN, en el que a pesar de las promesas de Donald Trump por retirar a Estados Unidos del TLCAN, se ha reconocido la necesidad por

parte de los tres países miembros de renovar el tratado, reflejando de manera clara las nuevas necesidades de una economía moderna.

Durante las tres primeras rondas de negociación, quedó claro que los objetivos de México, Estados Unidos y Canadá eran muy distintos. La primera ronda fue la que más resaltó las grandes diferencias que tenían los tres países. México, siendo el país que más podría perder en caso de cancelarse la negociación, hizo esfuerzos activos al formular un plan secundario en caso de que este fallara.

La cuarta ronda fue más controvertida todavía, ya que Estados Unidos introdujo dos cláusulas: la primera pidiendo un incremento exponencial de las reglas de origen y la segunda, la famosa “*Sunset Clause*” que establece la eliminación del TLCAN si no se acepta su re-negociación cada cinco años. Uno de los problemas que se vivieron fue cuando Robert Lighthizer, representante de la Oficina de Comercio Internacional de los Estados Unidos, comentó que estaba sorprendido y decepcionado por la resistencia de cambio de México y Canadá ante las propuestas estadounidenses antes mencionadas. Sin embargo, a pesar de la molestia del gobierno, muchas empresas estadounidenses ejercieron presión para mantener vivo el TLCAN y la quinta ronda se

dio de una manera mucho más ágil sin la presencia de los representantes de los Estados.

De la sexta ronda en adelante, los equipos técnicos de los tres países permanecieron en negociaciones permanentes. Se llegó a pensar que el TLCAN estaría listo para la Cumbre de las Américas, a mediados de abril, pero no fue así. Las discusiones han continuado y se espera que el tratado quede listo en este mes de mayo. Durante estas últimas semanas se ha visto un endurecimiento del tono por parte de Estados Unidos (aranceles al acero en caso de no firmar, envío de la guardia nacional a la frontera, etc.), pero también se ha visto que estas amenazas nunca llegan a ser significativas. Uno de los temas más difíciles en estos días ha sido el sector automotriz, por la postura inflexible de Estados Unidos. No es motivo de sorpresa, pues se sabe que Donald Trump tiene esa peculiar forma de negociar: trata de intimidar y asustar a la contraparte y después se flexibiliza.

Podría decirse que el esquema de negociación en este momento ya no es a través de las rondas, sino continuo. Este nuevo sistema responde al interés de Estados Unidos en darle prisa a los acuerdos para poderlos llevar a votación en el Congreso. El problema para el gobierno estadounidense es que en caso de que

el TLCAN no quede listo, serían nuevos congresistas quienes voten la aprobación del proyecto. Esta urgencia puede ser aprovechada por México para obtener beneficios en la negociación.

Las diferentes rondas sugieren que México debe ser cautelosamente optimista, ya que la renegociación del TLC se llevará a cabo con éxito e incluirá la participación de los tres países en esta. En efecto, Estados Unidos no ha mostrado la misma consistencia en el proceso de renegociación que Canadá y México. Semejante inestabilidad se debe principalmente a la circunscripción electoral de Trump, ya que el presidente debe proyectar un cierto discurso hacia los votantes que lo apoyaron, aunque este llegue a ser impulsivo y en algunos aspectos radical. Sin embargo, los intereses económicos del país lo devuelven a la realidad. Al final, las necesidades económicas de los Estados Unidos superarán sus comentarios y actitudes intransigentes y extremistas.

En el ámbito de seguridad, también será posible apreciar la cooperación entre ambos países, especialmente con la nueva dirección que los gobiernos de México y Estados Unidos han decidido darle a la Iniciativa Mérida. Este nuevo enfoque incluye programas en los que se busca la cooperación de la sociedad civil, así como la restauración

de la confianza entre los ciudadanos y el gobierno la cual se ha perdido debido a la guerra contra el narcotráfico.

Dentro de la Iniciativa Mérida, el gobierno de Estados Unidos ha desempeñado un papel fundamental en la creación de programas anticorrupción que incluyen la investigación de policías, el establecimiento de puestos ciudadanos para informar a las víctimas cuáles son sus derechos y la creación de unidades de asuntos internos dentro de las fuerzas policiales. De igual manera, a través de la Iniciativa Mérida, ha apoyado la pronta implementación de las reformas judiciales promulgadas por el gobierno mexicano, las cuales son vitales para cumplir con los objetivos planteados. Si estas se implementan correctamente, México pasará de un proceso inquisitorial a puerta cerrada, basado en argumentos escritos presentados a un juez, a un sistema acusatorio con argumentos orales y presunción de inocencia.

Ambas administraciones han buscado fortalecer el compromiso que existe entre los gobiernos y la sociedad civil para promover el Estado de Derecho y construir comunidades fuertes con mayor conocimiento y respeto por los derechos humanos. Asimismo, han buscado crear cohesión dentro de las comunidades para atender las

necesidades de los segmentos más vulnerables de la sociedad. No obstante, algunos elementos que faltan en esta reforma son la preparación de la policía para realizar investigaciones serias, así como la capacitación a empleados del sistema judicial como jueces, defensores públicos y fiscales, con el fin de mejorar y recuperar la confianza en el sistema judicial.

A pesar de que el gobierno de Peña Nieto le ha dado poca importancia al tema, la Iniciativa Mérida continúa avanzando. Incluso, el presupuesto autorizado por el Congreso para la nueva Iniciativa Mérida en 2017 superó lo que pidió el ejecutivo. Deare (2017) argumenta que a pesar de que la IM no capta la atención pública como lo hizo durante la administración de Calderón, por debajo del radar, la relación de defensa y cooperación entre Estados Unidos y México sigue siendo muy fuerte por una razón muy importante, por lo menos en cuanto a cooperación militar.

A nivel del ejército mexicano, la Secretaría de Defensa y la Secretaría de Marina, valoran el tipo de cooperación que ha tenido lugar en los últimos 10 años. Durante los seis años de Calderón y lo que ha sido hasta ahora el período presidencial de Peña Nieto, es posible decir que ha logrado un impacto positivo en las fuerzas armadas mexicanas. Si

bien, México puede estar en desacuerdo con las políticas de los Estados Unidos, pero debe enfrentar el hecho que su ejército es el mejor entrenado del mundo y cuenta con excelentes programas de capacitación. Es evidente que las fuerzas armadas mexicanas han visto la mejora en calidad y lo valoran. Es un ejército mucho mejor entrenado de lo que era hace 10 años.

México y Estados Unidos están en el inicio de un genuino grado de confianza mutua. Y poco a poco esta confianza está facilitando la institucionalización de la relación. Todavía no hemos llegado al punto en el que el nivel de institucionalización supera discursos políticos como en el caso de Canadá y Estados Unidos, pero es notable que a pesar de lo que ha dicho Trump, él no ha amenazado en parar de cooperar con México en materia de seguridad. Sería prudente que México tampoco ponga en riesgo el inicio de una relación más madura y por ende más productiva en la agenda bilateral de seguridad. Es la única manera en la que seremos capaces de ir más allá de políticas influenciadas y diseñadas para la opinión pública. Ultimadamente, si México y los Estados Unidos son capaces de lograr esto, Canadá comenzará a ver a México como un verdadero compañero en la

agenda económica y de seguridad de América del Norte.

## VII. FUENTES DE CONSULTA

- Agüero, F. (1995). *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Bac, M. (April 2001). "Corruption connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?" *Public Choice*. Vol. 107. No.1/2.
- Banisar, D. (2006). "Freedom of Information around the World 2006". *Privacy International*. En [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf)
- Boucher, A. J. (2009). "Threat Assessments and Reviews: A Note on Current Practice". *Pragmatic Steps for Global Security* STIMSON. En [http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson\\_Threat\\_Assessment\\_and\\_Review\\_Note\\_FINAL\\_12dec09\\_1.pdf](http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_Threat_Assessment_and_Review_Note_FINAL_12dec09_1.pdf)
- Brown, L. (1977). "Redefining National Security". *Worldwatch Paper*. Num. 14. Washington, D.C.: Worldwatch Institute.
- Brown, H. (1983). *Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*. Colorado EUA: Westview Press.
- Buzan, B. Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Chesterman, S. (2006). "Shared secrets: Intelligence and collective security". *Lowy Institute Paper 10*. Sidney: Lowy Institute for International Policy.
- Deare, C. (2017). *A Tale of Two Eagles: The US-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War*. USA: Lanham: Rowman and Littlefield.
- 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.
- Humphreys, C. R. y Sperling, A. V. (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 Con-*

vention. Chicago, IL. En [http://www.allacademic.com/meta/p178637\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p178637_index.html)

“Mexico would support shift to security perimeter with U.S. and Canada”. (2 de febrero, 2002). *The Canadian Press*. En [www.cp.org/english/hp.htm](http://www.cp.org/english/hp.htm).

Nossal, K. R. (1997). *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Prentice Hall: Scarborough.

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

Shirk, D. (2002). *Law Enforcement and Public Security Challenges in the US-Mexican Border Region*.

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