

## SEGURIDAD HEMISFÉRICA: EL DILEMA CANADÁ-MÉXICO

*Reid Morden*

El gobierno de Canadá ha dejado claro que un nuevo compromiso con las Américas es una prioridad internacional crucial para nuestro país... Canadá está comprometido a desempeñar un mayor papel en las Américas y a hacerlo a largo plazo.  
PRIMER MINISTRO STEPHEN HARPER, *17 de julio de 2007*

En cierto sentido, el señor Harper ha tratado de dar un enfoque grato a la política exterior de Canadá, pero demasiado a menudo, ese enfoque ha caducado. En América Latina, por ejemplo, consistió en palabras que no fueron seguidas por hechos.  
*Editorial del TORONTO GLOBE AND MAIL, 18 de abril de 2011*

Estableceremos un enfoque común sobre la seguridad para proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y responder a amenazas en su interior, y hacer más eficiente el movimiento seguro y eficaz de tráfico legítimo y de bajo riesgo a lo largo de nuestras fronteras compartidas.  
PRESIDENTE BUSH, PRESIDENTE FOX Y PRIMER MINISTRO MARTIN, *Texas, 23 de marzo 2005, durante la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad entre Canadá, México y Estados Unidos, Waco*

Para preservar y ampliar los beneficios que nuestra estrecha relación ha ayudado a traer a los canadienses y estadounidenses por igual, pretendemos adoptar un enfoque perimetral sobre la seguridad colaborando dentro, fuera y en las propias fronteras de nuestros dos países para mejorar nuestra seguridad y acelerar el flujo legítimo de personas, bienes y servicios. Pretendemos hacerlo en alianza y de forma que favorezca la competitividad económica, la creación de empleo y la prosperidad.  
*Tomado de la DECLARACIÓN CONJUNTA DEL PRESIDENTE OBAMA Y EL PRIMER MINISTRO HARPER en Washington, D.C., 4 de febrero de 2011*<sup>1</sup>

Si las acciones del gobierno no han cumplido las expectativas creadas por la declaración de política de Harper a mediados de 2007, tampoco lo publicado en el editorial de *The Globe and Mail* es del todo preciso. Sólo en la esfera de la seguridad, Canadá

<sup>1</sup> Declaración sobre una visión compartida de seguridad perimetral y competitividad económica, primer ministro Stephen Harper y presidente Barack Obama, Washington, D.C., 4 de febrero de 2011.

tiene mucho en marcha en México, en Centroamérica y en el Caribe. Participa en diversas actividades y programas de capacitación, desarrollo de capacidades e intercambio de información en distintas áreas relacionadas con la seguridad y la gobernabilidad, dirigidas a países y áreas como México, Guatemala, El Salvador, Haití y la Commonwealth caribeña. Canadá está aplicando su experiencia en estos sectores adoptando un enfoque que abarca a todo el gobierno.

Sin embargo, la declaración de política de 2007 del gobierno plantea varias cuestiones respecto de esas actividades o programas relacionados con la seguridad. ¿Son adecuados en términos de volumen a la luz de las intenciones de la declaración? ¿Son eficaces en su impacto sobre sus destinatarios y en el gasto de recursos públicos? Con respecto a México, ¿es probable que ésta sea un área productiva en el mejoramiento de la relación bilateral, dada la enorme interacción entre México y Estados Unidos en diversos frentes relacionados con la seguridad? Básicamente, ¿debería hacerse algo más para enriquecer esta alianza? ¿Puede hacerse algo más para enriquecer esta alianza? Por último, ¿están estos programas y actividades en consonancia con las metas y objetivos más amplios en política exterior de Canadá?

La respuesta a la última pregunta es sí. Aunque algunos puristas de la asistencia para el desarrollo argumentarían que los dólares dedicados a cuestiones de seguridad son un despilfarro de dinero que podría invertirse mejor en otros sectores de desarrollo, se puede decir, sin temor a equivocarse, que las actitudes sobre políticas en Canadá por lo general han evolucionado considerablemente durante los últimos veinte años desde una época en que la seguridad era un anatema para la comunidad de asistencia gubernamental. Sin embargo, en la actualidad existe un claro reconocimiento de que una seguridad inadecuada se ha convertido en un obstáculo considerable y probablemente crucial para el logro de otros objetivos de desarrollo o comerciales. Ese reconocimiento ha sido reiterado en el periodo posterior al 11 de septiembre, y Canadá, en sus programas de ayuda, ha respondido en conjunto de manera realista a un mundo más peligroso y despiadado.

Las respuestas a las demás preguntas son más matizadas.

Hablando específicamente sobre México, existen áreas diferenciadas en el mundo de la seguridad judicial donde Canadá puede colaborar de forma eficaz con los mexicanos, sea mediante diseños de programas individuales o complementando las actividades de otros como Estados Unidos y la Unión Europea. En el cada vez más concurrido campo de la seguridad será importante minimizar las coincidencias, sin importar el entrar en conflicto con otros, especialmente con Estados Unidos. Alcanzar este objetivo requiere una consulta hasta cierto grado abierta con los demás, sobre todo con los mexicanos. Éstos, por su parte, deben estar preparados para identificar con honestidad las prioridades mexicanas y cualquier dificultad colateral a la hora de avanzar y lograr un progreso real y sustancial. Todo ello, a lo mínimo que podría llevar es a la frustración y la irritación, por no hablar de un desperdicio de recursos.

¿Puede y debería potenciarse la relación con México? Probablemente, en ambos casos. La serie actual de programas y actividades en un sector de la seguridad ampliamente definido predetermina la ayuda tradicional o el molde de prestación de asistencia. Hay excepciones, pero generalmente esto significa que Canadá da y

los demás toman. No hay nada malo en eso, en términos generales, pero no cumple con lo que podría esperarse de los esfuerzos en relación con el segundo mercado más grande de Canadá en el hemisferio, un importante objetivo para la inversión y un socio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al mismo tiempo, especialmente en el mundo de la seguridad, donde la confianza y la credibilidad son de suma importancia en una relación, Canadá no debería ser criticado por su prudencia en aventurarse en un nuevo mundo metafórico. Antes del TLCAN, México, para la mayoría de los canadienses, era sol, arena y margaritas. El TLCAN provocó un cambio radical en la idea y el conocimiento que los canadienses tenían acerca de México. Al mismo tiempo, aunque el TLCAN ha estado en vigor durante más de veinte años, México sigue siendo un nuevo amigo y socio, y la relación, más allá del comercio y el esparcimiento, y particularmente en el cerrado mundo de la seguridad, todavía tiene que madurar.

Canadá ha evitado tradicionalmente las cuestiones políticas que durante los últimos dos siglos han arruinado de forma periódica a Centroamérica y Sudamérica. Durante años, Chile, Brasil y la Commonwealth caribeña han sido objetivo de incursiones de inversionistas canadienses, en ocasiones, como en el caso de la *Brazilian Traction*, de tintes neocolonialistas, pero por lo general hemos aceptado que la región era el patio trasero de los estadounidenses y lo había sido desde la formulación de la doctrina Monroe, en 1823.

El despertar del interés de Canadá en el hemisferio, y especialmente en México, surgió hasta una fecha bastante reciente con dos sucesos revolucionarios, uno, un accidente de la historia, y el otro, un cambio deliberado de política. El accidente sucedió primero. Tras intensas negociaciones, Canadá y Estados Unidos habían alcanzado, para 1988, un acuerdo de libre comercio bilateral (FTA). Canadá se habría quedado bastante satisfecho con darse un respiro y utilizar los años inmediatamente posteriores para hacer los ajustes económicos que exigía el FTA. En lugar de eso, enfrentado a la perspectiva de un acuerdo de libre comercio diferenciado entre Estados Unidos y México que diluiría las ganancias del FTA, Canadá se vio obligado a presionar para ampliar la negociación a un acuerdo trilateral. Una vez concluido, el TLCAN, después de veinte años, ha beneficiado a todas las partes en términos de un aumento del comercio y, en el caso de Canadá, trajo consigo una conciencia de México que probablemente ningún otro suceso podría haber logrado.

El cambio deliberado de política fue, por supuesto, la decisión del gobierno de Mulroney de pasar de una posición de observador a miembro de pleno derecho en la Organización de Estados Americanos (OEA). Durante años, las propuestas para hacer ese cambio habían sido presentadas por sucesivos gobiernos para abandonarlas después, a medida que otras prioridades las hacían a un lado. Sin embargo, en 1987, impulsada directamente por el primer ministro, Canadá finalmente, y de forma muy visible, dio señales de que estaba preparado para desempeñar un papel más amplio en el hemisferio occidental. Veinte años después, Harper volvió a abocar a Canadá a hacer justamente eso.

Frente a este compromiso del primer ministro, ¿está Canadá actuando adecuadamente y, de no ser así, qué debería hacerse? Uno de los problemas es que, sólo en

la esfera de la seguridad, existen más de cien proyectos en la región, constituidos por una serie de actividades con un valor que se aproxima a los cien millones de dólares canadienses. A primera vista parece una cantidad considerable, pero rápidamente se ve diluida al desglosarla. De hecho, una vez desglosada por actividad de proyecto y vista repartida a lo largo de la región, las cantidades individuales en juego resultan irrisorias.

Como se ha demostrado una y otra vez en el mundo de la asistencia, invertirle dinero a un problema no garantiza un resultado satisfactorio o siquiera notable. De todas formas, continuar con el modelo de eventos de capacitación y enfoques sobre enseñanza y entrenamiento, por muy loable que pueda ser la actividad concreta, consigna la contribución de Canadá a la periferia, dada la magnitud de los problemas que enfrentan México y otros países de Centroamérica y el Caribe.

Para empezar a tener un verdadero impacto, los gastos deberían elevarse hasta por lo menos quinientos mil millones de dólares estadounidenses. Eso suena a mucho dinero y *es* mucho dinero en términos canadienses. ¿Cómo labrar entonces un fondo común suficiente para cooperación en seguridad en México y la región en un periodo de rigurosa moderación fiscal y reducción de déficit? Es difícil, pero no imposible si hay suficiente voluntad política y determinación.

En primer lugar, el fondo de ayuda internacional canadiense asciende a aproximadamente 5 300 millones de dólares canadienses en total.<sup>2</sup> El gobierno debería asignar estos fondos donde considere que residen los intereses e imperativos políticos de Canadá, dejando atrás las restricciones del anticuado indicador de Ayuda Oficial al Desarrollo por parte de la OCDE. Por ejemplo, debería pugnar por la conclusión lógica del proceso de restringir a los países a los que desea apoyar y entrar en el programa de ayuda bilateral, en marcha en África. (Como se ha visto en la última candidatura fallida de Canadá para un escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU, tales acciones tienen consecuencias, pero eso no invalida la política propia). Y Canadá debería entonces reasignar un presupuesto de acuerdo con sus propios intereses considerados durante, digamos, un periodo de cinco años.

Un enfoque disciplinado desde esta perspectiva arrojaría cantidades que darían verdadero fundamento y peso al compromiso que el gobierno de Harper pactó con el hemisferio en 2007. En el caso de México, esto proporcionaría una suma creíble y, por consiguiente, la flexibilidad para contribuir y cooperar en áreas donde el impacto sería mayor. El siguiente paso, tras acordar con México sus necesidades prioritarias, es descubrir esas pocas, muy pocas áreas donde el foco concentrado de los recursos finitos y experiencia de Canadá puede marcar y crear una diferencia.

Con algunas enérgicas palabras de advertencia por debajo, el menú para una colaboración podría ser considerable, desde la seguridad fronteriza (la cual abordaremos más adelante), la defensa o hasta la mejora de sistemas legales o judiciales. En este contexto, puede que convenga enriquecer algunas de las actividades subnacionales

<sup>2</sup> Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, *Reporte estadístico sobre ayuda internacional*, Gobierno de Canadá, 2009-2010.

bilaterales que ya han producido varios acuerdos, generalmente económicos, entre provincias canadienses y estados mexicanos. Esto podría llevar a la adopción, de conformidad con el gobierno mexicano, de convenios de colaboración o asociación para cuestiones de seguridad.

Fuera de México, Canadá debería ampliar, también en sintonía con los mexicanos, sus actividades a la hora de promover y fortalecer el aparato de gobernabilidad y seguridad en uno o más de los países más pequeños al sur de México. En esta área, las frágiles infraestructuras se encuentran bajo presión, especialmente a medida que los cárteles de la droga mexicanos trasladan sus sedes operativas fuera de México en respuesta a las presiones ejercidas por la guerra contra el narcotráfico del presidente Calderón. Trilateralmente, podría ser mejor elegir un país o países donde Canadá pueda encontrar más fácil operar que Estados Unidos, debido al bagaje de relaciones anteriores. En la reunión celebrada en diciembre de 2010, los ministros del Exterior de los tres países dieron un paso tentativo en esta dirección al acordar iniciar un diálogo sobre estas cuestiones.

Sin duda, existen enfoques adicionales. Independientemente del camino que se escoja, un mayor enfoque y clasificación de prioridades, junto con la asignación de los consiguientes recursos, son un factor clave en cualquier intento de hacer avanzar la relación en temas de seguridad basándose en una verdadera alianza.

A la hora de elegir dónde concentrarse dentro del amplio ámbito de la seguridad, Canadá debería descartar de inmediato una cuestión: el narcotráfico. La intensa y muy sangrienta guerra contra el narcotráfico del presidente Calderón ha arrojado índices de víctimas equivalentes a las bajas sufridas por Estados Unidos en Vietnam; se concentra casi exclusivamente en la parte norte fronteriza con Estados Unidos y el grado e intensidad de la implicación de los dos países es enorme. Tómese ese hecho y añádanse las siguientes consideraciones: que la brecha filosófica a la hora de abordar el problema del narcotráfico entre Estados Unidos y Canadá es más que considerable; que Estados Unidos no ha tomado hasta el momento ninguna medida seria para hacer frente a su demanda interna de drogas, donde reside el principal factor que contribuye al problema; y que el origen de la mayoría del armamento en manos de los cárteles de la droga puede rastrearse hasta Estados Unidos. Sería aconsejable que Canadá se alejara de este particular nido de víboras.

Otra área por abordar con cautela es, desafortunadamente, una de las preferidas de los canadienses: la vigilancia policial. No cabe duda de que Canadá da buenos ejemplos, aporta buena capacitación y proporciona buenos mentores. Todo para nada, si impera la inicial "C": corrupción. Hay presiones políticas en varios niveles políticos en México para restringir la corrupción en las fuerzas de seguridad de México. Su éxito, por el momento, es discutible, y sin un compromiso determinante e interno de tener una policía incorruptible, prácticamente todos los esfuerzos externos para ayudar no servirán casi para nada.

Todas las propuestas anteriores entran en la esfera de lo que podría o debería hacerse. En un área específica hay algo que puede hacer Canadá y puede hacerlo ahora. Ese algo es asumir el liderazgo en llevar adelante la inclusión de México dentro de un perímetro de seguridad norteamericano. Queda claro a partir de la declaración de

Harper/Obama de febrero que el acuerdo sobre las condiciones para un perímetro de seguridad que abarque Canadá y Estados Unidos es de máxima prioridad, y la labor preparatoria para materializar dicha declaración de los líderes ya está en marcha.

Nada en esa declaración descarta una vía paralela que amplíe el debate para evaluar y definir los pasos, procesos y circunstancias que deben desarrollarse tarde o temprano para incluir a México dentro de ese perímetro. Avanzar en este enfoque inclusivo no sólo es hacer lo correcto, es en propio beneficio de Canadá. El creciente nivel de integración de las economías canadiense y mexicana con la economía estadounidense desde la entrada en vigor del FTA y el TLCAN pone en relieve los desafíos que enfrentan con respecto a Estados Unidos, que cree que la seguridad tiene preferencia sobre el comercio. Una gestión eficaz de la cadena de suministro exige por sí sola que exista un régimen sin fisuras desde México a Canadá.

Disponemos también de un enclave y una base para avanzar en las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre el Futuro de América del Norte, copresidido por el ex viceprimer ministro John Manley, el ex secretario de Hacienda Pedro Aspe y el ex gobernador de Massachusetts William Weld, publicadas en 2005.<sup>3</sup> El reporte cubre un abanico más amplio de cuestiones a la hora de desarrollar una verdadera comunidad norteamericana, pero contiene un anteproyecto sobre el cual puede delimitarse un perímetro de seguridad verdaderamente continental. Además, logra dos objetivos sumamente importantes. En primer lugar, reconoce desde un principio que el avance en algunas cuestiones exigirá un enfoque “a dos velocidades”. Y segundo, aborda de frente las inquietudes sobre pérdida de soberanía, observando que “América del Norte [...] es más que una expresión geográfica. Supone una asociación de Estados soberanos con intereses económicos y de seguridad que coinciden parcialmente, donde avances importantes de un país pueden tener, y tienen, un poderoso efecto sobre los otros dos”.

Ni el reporte del grupo de trabajo ni el acuerdo entre los líderes políticos en Waco se plantean siquiera abogar por la desaparición de las fronteras o equiparar la “armonización” de políticas y procedimientos con la sustitución de leyes, políticas y procedimientos canadienses o mexicanos por un conjunto de leyes, políticas y procedimientos “made in USA”. Al mismo tiempo, parece haber un acuerdo bastante común en que lo que el perímetro implica es encontrar los elementos comunes en esos diferentes conjuntos de leyes, políticas y procedimientos e incorporarlos en un conjunto de reglas comunes que fomentará la mutua confianza y credibilidad esenciales para permitir que bienes y personas atraviesen libremente toda América del Norte.

El mismo concepto, en una u otra forma, ha estado presente durante largo tiempo. De hecho, se podría argumentar que la primera propuesta de un perímetro de seguridad norteamericano está contenida esencialmente en la doctrina Monroe,

<sup>3</sup> Declaración de los presidentes, Grupo de Trabajo Independiente sobre el Futuro de América del Norte, patrocinado por el Consejo de Relaciones Exteriores, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Consejo de Altos Ejecutivos Canadienses, 17 de mayo de 2005.

la cual invitaba a las potencias coloniales europeas tradicionales a mantenerse lejos del hemisferio. A continuación, en una reafirmación bastante impositiva de la aplicación extraterritorial de la potencia estadounidense en 1904, el presidente Theodore Roosevelt creó el “corolario de Roosevelt” a la doctrina Monroe, afirmando que se justificaba que Estados Unidos ejerciera “poder policial internacional” para poner fin a disturbios o fechorías crónicas en el hemisferio. Los canadienses deberían recordar que son parte de ese hemisferio.

El mismo concepto, pero implicando directamente el acuerdo de Canadá, fue plasmado en el artículo V de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, en cuanto a que un ataque contra un miembro se considera como un ataque contra todos los miembros de la alianza. Mediante el Acuerdo de Defensa Aérea (y posteriormente Aeroespacial) de América del Norte entre Estados Unidos y Canadá en 1958, se creó un perímetro común en torno a los dos países contra la amenaza de ataques por parte de bombarderos o misiles soviéticos. Un perímetro similar existe en torno a ambos países, destinado a controlar la exportación de tecnologías estratégicas fuera del perímetro. Con este grado de participación en la protección fuera y dentro de sus fronteras, Canadá y los canadienses no pueden alegar estar poco familiarizados con el funcionamiento y los beneficios del concepto perimetral.

Para concluir, Canadá debería tomar la iniciativa a la hora de buscar una alianza de intereses compartidos donde el comercio y la seguridad vayan de la mano y sigan haciéndolo en el futuro. Esto implica una voluntad política y las consiguientes decisiones políticas de Canadá, así como la determinación para impulsar ese mismo grado de voluntad en sus dos socios norteamericanos.

En esencia, esta agenda reconoce simplemente que el mundo está cambiando y que hay una necesidad de ser audaces y contemplar acuerdos e instituciones que reflejen las nuevas realidades, para que continúe la construcción de una verdadera comunidad norteamericana. No podría haber mejor puente hacia el futuro bienestar de los pueblos de América del Norte.