

LA TERCERA FRONTERA: NARCOTRÁFICO EN LA AGENDA MÉXICO-CANADÁ

Edgar Dosman*

Hepzibah Muñoz Martínez**

La discusión de las fronteras en las relaciones México-Canadá se caracteriza por el profundo cambio ocurrido en Norteamérica en la década pasada, cuando ambos países iniciaron relaciones diplomáticas formales durante la segunda guerra mundial, su relación era amistosa, pero superficial, aun cuando existieron ciertos avances en la relación bilateral (como en los años posteriores a 1976), resultaron ser cortas e insostenibles con la crisis de la deuda de 1982, terminando abruptamente un periodo promisorio en esa relación. Esto ocurría en las relaciones México-Canadá hasta el inesperado resultado en la década de negociaciones del TLCAN, vínculos reiniciados en 1990 y consolidados en 1994.

Después de la firma de dicho instrumento, la distancia existente entre ambos países era sorprendente, lejanía ya no sólo geográfica sino también política. Las políticas exteriores mexicana y canadiense reflejaban distintas tradiciones y campos de interés. Canadá se encontraba ligado fuertemente a organizaciones del “Norte” como la OTAN, el GATT y el NORAD. La política de Ottawa se había desarrollado paralelamente con la de Washington, y esta estrecha relación se manifestó en lemas o frases como “la frontera sin defender” (*the undefended border*).

Por el contrario, la política exterior de México antes del TLCAN había sido orientada hacia el “sur” y al Grupo de los 77 con una constante preocupación por la unilateralidad de Estados Unidos. Por tal razón, el conocimiento mutuo entre Canadá y México era escaso, a pesar de haber compartido posturas comunes en política exterior.¹ El investigador canadiense J.C.M. Ogelsby escribió un libro cuyo título refleja la visión que se tenía en México sobre Canadá, *Los gringos del lejano norte*.

Sin embargo, en los últimos años hemos atestiguado un incremento significativo en las relaciones de ambos países, como los constantes intercambios ministeriales, 35 acuerdos bilaterales, las visitas del presidente Fox con el gobierno de este país, con ONG y con el sector privado. Asimismo, el comercio ha intensificado la relación bilateral, siendo Canadá el segundo mercado más importante para México, con un comercio mayor que todos los miembros de la ALADI juntos. A su vez, México es el tercer socio comercial más importante para Canadá.

* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas, York University. <edosman@yorku.ca>.

** Candidato a doctor en Ciencias Políticas, York University <hmunoz@yorku.ca>.

¹ Ejemplo de ello es la postura común de México y Canadá por la paz en Centroamérica y la disolución del *apartheid* en Sudáfrica, los acuerdos de reuniones interparlamentarias de México-Canadá en los setenta, así como el acuerdo de trabajadores agrícolas temporales en esa misma década.

No obstante, surgieron nuevos asuntos en la agenda trilateral de América del Norte que complicaron más las fronteras y su visión; uno de esos asuntos es el narcotráfico, el cual ha construido una división que origina diferencias y confrontaciones, además de abrir oportunidades para convertir las fronteras en puentes que unen a los países para promover la cooperación en dicha materia.

Con el crecimiento de dichas transacciones comerciales y la liberalización comercial que propició el TLCAN, se pensó que los límites geográficos entre México, Canadá y Estados Unidos se desvanecerían, incrementando la importancia del libre movimiento de mercancías y transacciones financieras más allá de las soberanías nacionales. El objetivo de este artículo es plantear la problemática del narcotráfico en el marco de esta región, por lo que se propone el acercamiento a problemas en materia de narcotráfico en el ámbito trilateral, desde una perspectiva social, lo cual permitirá profundizar en la convergencia y colaboración entre Canadá y México, además de plantear análisis alternativos a la problemática del tráfico de drogas, muy por encima de concepciones geopolíticas y de seguridad nacional. De ahí que se aborden diferentes concepciones teóricas sobre las fronteras, luego se valoran y se aplican en las divisiones fronterizas de esta región; asimismo, se mostrarán las diversas políticas fronterizas, las diversas prácticas en cada país para controlar y sancionar el tráfico de estupefacientes y sus impactos en las relaciones bilaterales y trilaterales.

Las fronteras: teoría y práctica

Las fronteras, en su significado tradicional, se definen como la línea divisoria geográfica entre países, mediante las cuales se determinan las soberanías nacionales y se crean políticas de seguridad nacional. Si se considera la etimología de la palabra frontera (del latín *frontis* que significa frente), resulta extraño hablar de este asunto en la relación México-Canadá, pues dichos países no tienen contigüidad geográfica, de ahí la necesidad de replantear el concepto de frontera, la cual excede las delimitaciones geográficas y abarca una diversidad de dimensiones políticas y sociales.

La concepción tradicional de frontera resulta evidente en la relación Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos. En el primer caso, el paralelo 49 concentra una creciente interacción de mercancías, transacciones financieras y de movimiento de personas. En este paralelo existe un comercio aproximado de 1.2 billones de dólares americanos y en 1999 se reportaron cerca de 200 millones de cruces de personas. Debido a esta creciente afluencia, las sociedades estadounidense y canadiense han promovido una mayor apertura de su frontera. A partir de esta propuesta de apertura se ha organizado el Foro de Cooperación entre Estados Unidos y Canadá de 1999 (CUSP, por sus siglas en inglés), el cual estableció Jean Chrétien, primer ministro de Canadá, y el presidente estadounidense en turno William Clinton. A partir de este foro surgieron tres principios fundamentales en el manejo de las fronteras canadienses y estadounidenses: la armonización y co-

laboración en materia fronteriza, el aumento de la eficiencia de las leyes migratorias y la cooperación bilateral en caso de amenaza exterior a la seguridad de ambos países —seguridad perimetral—. Estos principios han sido promovidos fuertemente también por el actual presidente George W. Bush, quien presiona para lograr una mayor integración con Canadá. Es así como la frontera entre ambos países se ha desenvuelto como una zona de seguridad comunitaria, en la que sus instituciones y las prácticas del manejo de sus límites geográficos y legales se vuelven únicos, sobre todo si se considera la gran frontera que comparten. Sólo 350 oficiales canadienses y 512 oficiales estadounidenses se hallan ubicados en 130 áreas de cruce. Esta frontera también se caracteriza por los fuertes lazos en las sociedades de ambos países, sobre todo porque la mayor parte de la población canadiense habita a lo largo de la frontera con Estados Unidos.

Por otro lado, la frontera entre México y Estados Unidos presenta una dinámica completamente diferente. El segundo comparte con México una frontera de casi dos mil kilómetros y es allí donde el Departamento de Justicia de Estados Unidos depende cada vez más de equipo militar y de trabajo de inteligencia, además de emplear estrategias de conflicto de baja intensidad para controlar a la población civil y la migración ilegal. La intensificación de la vigilancia en esta frontera ha pasado por tres fases: la primera se extendió hasta 1986, cuando existía una constante vigilancia; y cuando el flujo de inmigrantes mexicanos creció en 1970, la administración Carter aprobó el incremento de los fondos canalizados al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). En la siguiente fase, durante la administración de Reagan, los asuntos fronterizos se volvieron prioritarios en la agenda americana. Asimismo, la aprobación de la IRCA en 1986 marcó un gran cambio en el manejo de la frontera México-Estados Unidos. Una muestra de la importancia de los asuntos migratorios como materia de seguridad es la porción de recursos que el SIN destinaba a la frontera: casi 33 por ciento a la Patrulla Fronteriza. También el marco jurídico que regulaba el tránsito migratorio se volvió más estricto. La tercera fase de la seguridad fronteriza comenzó en 1993, marcada por el incremento de las horas de vigilancia en la frontera. A lo largo del Río Bravo, se pusieron en marcha diferentes operativos para intensificar la vigilancia: El Paso (Operación Hold-the-Line), San Diego (Operación Gatekeeper) y Nogales, Arizona (Operación Safeguard) en 1994, y el sur de Texas (Operación Río Grande) en 1997. Como resultado, el presupuesto de la vigilancia fronteriza aumentó más del doble, y la tendencia a intensificar el control de la frontera se reflejó en el aumento del número de agentes en dicha zona. Mientras que en 1994 operaban 4 200, en 1999 ascendió a 7 700 (Orreniou 2001, 3).

Así, resultan evidentes las grandes diferencias y las apreciaciones en las fronteras del norte y sur de Estados Unidos, sobre todo en los recursos humanos que este país emplea en sus respectivos bordes fronterizos; pero en el paralelo 49 sólo recurre a 6.6 por ciento del total del personal instalado a lo largo del Río Bravo.

De este modo se aprecia que las fronteras no son sólo geopolíticas, sino que el distinto manejo de los bordes fronterizos también se relaciona con las diversas percepciones sobre la frontera. En el caso de Estados Unidos y Canadá, el reporte

del CUSP establece que ambas naciones comparten su compromiso hacia valores democráticos. Asimismo, el ministro de Relaciones Exteriores, John Manley, ha declarado que tanto Estados Unidos como Canadá “trabajan exitosamente juntos —no simplemente porque la geografía lo requiere, sino por los valores, objetivos e intereses que se comparten”.²

Por el contrario, la frontera México-Estados Unidos se concibe de manera diferente; de hecho, se ha convertido en asunto de seguridad nacional, lo cual fue evidente en las políticas ejecutadas durante la administración de Reagan. A pesar de la mayor cooperación en materia fronteriza habida en los últimos años, como la Propuesta de Guanajuato, las percepciones de la frontera con México como un peligro para la seguridad nacional estadounidense siguen prevaleciendo. Esto se refleja en las medidas del Congreso de Estados Unidos, que recomendó limitar el tránsito de camiones mexicanos en carreteras de aquel país. Tales medidas se han justificado con la falta de cumplimiento de los estándares de seguridad por parte de los vehículos mexicanos. Sin embargo, el congresista republicano Jim Kolbe ha dicho que esa enmienda está más vinculada con la desconfianza de Estados Unidos hacia México que con medidas de seguridad vehiculares.

Con esto se observa que existe otra dimensión en la construcción de fronteras, no espacial o geográfica, sino vinculada con las percepciones que los países tienen sobre su vecindad y que influyen en el manejo de sus fronteras. Esto a su vez influye en las políticas relativas a asuntos de la agenda trilateral de América del Norte. Uno de los temas de importancia en la misma es el narcotráfico, puesto que en éste se da la mayor divergencia en el manejo de la producción y consumo de drogas, muy relevantes en las políticas internas y exteriores de los tres países.

Políticas contra las drogas, el crimen organizado y niveles de interacción: el caso de Norteamérica

En Canadá, la política sobre la distribución y consumo de drogas se orienta hacia la prevención y se consideran problemas de salud. Casi 70 por ciento de los recursos de la estrategia canadiense antidrogas se destina a la reducción del consumo interno (Government of Canada 1998). Asimismo, las cortes canadienses han asumido un papel importante con miras a la despenalización de la posesión de drogas, ya que dictan penas muy leves (como breves lapsos en prisión o libertad bajo fianza) a personas acusadas de tráfico y posesión de estupefacientes.³ Asimismo, las

² John Manley, “Address to the Canadian Society of New York”, 9 de abril de 2001.

³ Algunos estudios sobre la estructura de la distribución de estupefacientes muestran que traficantes de alto nivel operan en grupos pequeños, se especializan en la venta de una sola droga, tratan con pocos clientes, se aíslan de otras actividades ilegales y operan como empresarios individuales; por lo tanto, el tráfico de drogas en Canadá no está dominado por cárteles de drogas que aseguran su territorio de ventas, al contrario, los narcotraficantes en Canadá tienen una competencia abierta que no alcanza los niveles de violencia que en México. Asimismo, esta competencia se lleva a cabo dentro de un largo número de pequeñas redes criminales que varían en tamaño, raza, antecedentes penales,

cortes canadienses se han opuesto a las investigaciones encubiertas para atrapar traficantes de drogas, pues arguyen que esto viola el derecho a la privacidad estipulado en la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. El más reciente acto con miras a la legalización de la marihuana ha sido la decisión de las cortes en permitir la venta y consumo de *cannabis* para uso médico. Además, se contempla la posibilidad de que el propio gobierno distribuya y controle el consumo de la marihuana. Ethan Nadelman, investigador del Lindesmith Center, uno de los más importantes centros de estudio de las drogas en Nueva York, opina que la política canadiense en estos asuntos opta por un “estilo europeo de reducción del daño (*The Economist* 2001). El desafío para Canadá en cuanto a su política de prevención y tratamiento es conciliar el manejo interno de los problemas de narcotráfico y drogadicción con los acuerdos establecidos en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilegal de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas firmado por varios países (incluido Canadá) en 1988.

Del lado sur del paralelo 49 se presenta un enfoque diferente sobre el narcotráfico, al que se ha denominado Guerra contra las drogas (*War on Drugs*). Este enfoque se concentra en la producción y se le ve como un problema de seguridad nacional. Según el Informe del Departamento de Estado del 2001, la prioridad de Estados Unidos es atacar la oferta de estupefacientes, para lo cual se han identificado tres áreas: cultivo, procesamiento y tránsito, y se destinó en el presupuesto del año correspondiente 18 800 000 dólares para el control de drogas. Asimismo, Estados Unidos se caracteriza por las estrictas condenas a la posesión y distribución de estupefacientes dentro de su territorio. De tal modo que el consumo y distribución de drogas se ha asociado con el crimen y esto se refleja en la política exterior, con la que se asume que los narcóticos son un problema externo en el que los países productores tienen gran responsabilidad. Así lo expresa el Informe Kerry de 1988 sobre Latinoamérica, donde se cita al general Paul Gorman, antiguo líder del Comando Estadunidense del Sur en Panamá, y se muestra la concepción de las drogas como un problema de seguridad nacional: “Los estadounidenses deben entender ahora más que nunca cómo nuestra seguridad y la de nuestros hijos son amenazadas por las conspiraciones de la droga latinoamericana las cuales son dramáticamente más exitosas en rebelarse contra Estados Unidos que ninguna otra organización en Moscú”. Esto, a la vez, se refleja en prácticas como la certificación a países latinoamericanos, con la que el Congreso estadounidense evalúa los mecanismos antidrogas empleados por estos países.

México se caracteriza por una política mixta hacia las drogas: por un lado, asume políticas de combate al narcotráfico similares a las de Estados Unidos, lo cual se refleja en las medidas más recientes de la Secretaría de Gobernación al aumentar la seguridad en la frontera sur de México; asimismo, se han incrementado los recursos militares para combatir la producción y distribución de narcóticos. De igual

tipos de drogas, ganancias y modus operandi (Desroches 2000). Así es como debe tomarse en consideración la estructura del narcotráfico en Canadá que justifica las políticas internas hacia esta problemática.

manera, en fechas recientes se fomentó una mayor cooperación entre los zares anti-drogas estadounidenses y los procuradores federales de México. Sin embargo, también se ha promovido el combate a la demanda de estupefacientes y contemplar el asunto de narcotráfico como un problema social. Esta dimensión del problema la subrayan algunas ONG (el Consejo Asesor Sierra Madre, A.C.[CASMAC] y la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. [COSYDDHAC]). La participación de ONG y su importante papel en promover la dimensión social del narcotráfico se analizará más adelante.

Las diferencias en las políticas de combate al narcotráfico y el consumo de drogas ha repercutido en las relaciones trilaterales, así como en sus políticas internas, pero el cambio más significativo en la materia lo ha vivido Canadá. Antes del libre comercio, la frontera México-Estados Unidos era un mundo aparte e indeseado en el marco de las relaciones Canadá-Estados Unidos, sin embargo, el primero se ha involucrado poco a poco en la dinámica del segundo en cuanto a problemas como la migración y el narcotráfico. El anterior ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, ha corroborado dicha situación: “los asuntos fronterizos están definiéndose por la frontera sur cada vez más, y Canadá será afectado por esto” (Arnal y Mackay 2001, 10-11).

A pesar de que se asumen valores compartidos entre Canadá y Estados Unidos, existen divergencias entre ambos países, sobre todo en el ámbito que nos ocupa. El Departamento de Estado ha expresado su preocupación acerca de la producción de marihuana y el tránsito de estupefacientes que se realiza en Canadá.⁴ También el informe del 2001 del Departamento de Estado estadounidense expresa su desacuerdo con las decisiones de las cortes canadienses y la relajada política migratoria de Canadá, que “facilita el tránsito de drogas a Estados Unidos con origen de otros países”.⁵ Aunque la posición de las cortes canadienses se ha mantenido firme —como lo muestra la legalización de la marihuana para uso médico—, las leyes migratorias canadienses (la Ley 31)⁶ han cambiado debido a la asociación que existe (específicamente en Estados Unidos) con la migración, el crimen y el tráfico y consumo de drogas.

En la frontera México-Estados Unidos, el unilateralismo y las percepciones de este último han dificultado las relaciones entre ambos, ejemplo de ello es la desaprobarción de México al proceso de certificación y a las diversas transgresiones de agencias de Estados Unidos a la soberanía nacional de México, como ocurrió con el Operativo Casablanca.

⁴ Se informa que hay una producción de 800 toneladas métricas de *cannabis* en las provincias de Quebec y Columbia Británica. Cerca de 60 por ciento se envía a Estados Unidos. También se ha dicho que en septiembre de 1999 Canadá decomisó 500 kilogramos de cocaína, 51 kilogramos de heroína, 4 289 toneladas métricas de marihuana y 3.35 toneladas métricas de hachís.

⁵ En dicho informe se hace hincapié en que el crimen organizado se ha convertido en un serio problema para Canadá, específicamente en Toronto, “donde ha habido crecientes problemas con criminales debido a la migración de rusos y asiáticos”.

⁶ Con estas modificaciones se intenta ejecutar una política de “puerta cerrada”, con la que los oficiales de inmigración adquieren más poder para detener a extranjeros por razones de conveniencia administrativa (Aiken 2000, 29).

La integración de Canadá a la dinámica del país vecino abre nuevas oportunidades para el manejo del asunto de las drogas bilateral y multilateralmente. Ambos países han sido firmes promotores de mecanismos para la evaluación del combate al narcotráfico en países de Latinoamérica, como el Mecanismo de Evaluación Multilateral en la Organización de Estados Americanos y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, asimismo, ambas naciones han firmado dos memorandos de entendimiento, uno sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia en 1990 (con duración de cinco años) y otro para el combate al narcotráfico y prevención del abuso de drogas en 1998 (con duración indefinida). De estos memorandos de entendimiento se estableció el Grupo de Trabajo sobre Narcotráfico y Prevención de Drogas, cuya primera reunión fue en diciembre de 1998 en Ottawa.

De igual forma, se advierten semejanzas en las estrategias internas antinarcóticas de Canadá y México, ya que éstos tratan de mantener un enfoque integral —al menos en el discurso oficial— hacia el narcotráfico, lo que significa que su estrategia realza la importancia de la prevención, el fortalecimiento de programas de tratamiento y rehabilitación de adictos y acciones de erradicación de cultivos y control de la comercialización de narcóticos (véase PGR 1999, Government of Canada 1998 y Lesser 2001).

Sin embargo, no se ha aprovechado la similitud de las políticas internas contra las drogas, tampoco se ha dado un seguimiento apropiado a los memorandos de entendimiento. Poco después de la firma de los acuerdos de cooperación bilateral entre Canadá y México se identificó el abuso de sustancias tóxicas como principal área de colaboración entre el Departamento de Salud de Canadá y la Secretaría de Salud de México. No obstante, dicha colaboración se reemplazó con la cooperación en prácticas para el cuidado de ancianos entre las dos agencias gubernamentales. Aquí se hallan las debilidades en la relación México-Canadá en materia de narcotráfico, pero también existen áreas de colaboración interesantes.

La consolidación de una agenda para el combate al tráfico y abuso de sustancias tóxicas en la relación México-Canadá

Así como en la actualidad existen dos enfoques principales sobre la problemática de la distribución y consumo de narcóticos, asimismo de dichos enfoques surgen diversas políticas y estrategias, una de estas perspectivas es la geopolítica, que considera el narcotráfico como un asunto de seguridad nacional, de tal orientación se derivan estrategias de cooperación contra el crimen organizado, el lavado de dinero y la corrupción.

De igual modo, la problemática del tráfico y abuso de drogas se concebiría como un problema con raíces sociales (como la pobreza) que exigen medidas del mismo tipo, un ejemplo es la problemática que México y Canadá comparten en cuanto a los indígenas. Se informa que debido a la situación de pobreza, algunos grupos indígenas se ven forzados a cultivar y distribuir estupefacientes. De este modo, se

puede comparar la precaria situación de los indígenas que habitan en las fronteras de los países vecinos de Estados Unidos. En Canadá, el Censo de la Situación de la Población Indígena de 1990 revela que sus ingresos son inferiores a los del resto de la población, especialmente entre quienes se hallan confinados en reservaciones (Newbold 1998, 59) (casi 47.2 por ciento de la población indígena se encuentra por debajo la línea de pobreza, mientras que el resto de la población canadiense bajo tal parámetro representa 27.7 por ciento). Asimismo, las condiciones de miseria han ocasionado la “presunta” venta de estupefacientes por parte de dicha población. De los prisioneros indígenas en las cárceles federales canadienses, alrededor de 11.2 por ciento están acusados de delitos relacionados con drogas ilegales, y en el caso del historial penal de presos indígenas, se indica que tenían delitos relacionados con sustancias tóxicas (Welsh y Ogloff 2000, 469-473). De ahí que el gobierno canadiense, en cooperación con ONG, lleve a cabo el Programa Nacional contra el Abuso de Drogas y Alcohol de los Indígenas. Asimismo, se aplican programas complementarios para que los prisioneros indígenas cumplan su sentencia mediante programas de empleo, de familia, educación y reintegración a la comunidad.

En el caso de México, se aprecia una situación similar, donde la mayoría de los grupos indígenas vive en condiciones deplorables, por ejemplo, la relación entre la problemática social de las drogas y la pobreza se comprueba con los tarahumaras y tepehuanes. Cien millas al sur de la frontera estadounidense se encuentra la Sierra Madre Occidental, la cual resulta atractiva, por su aislamiento y accidentada topografía, para los narcotraficantes que imponen el cultivo de marihuana y amapola. Aquí, con frecuencia, los indígenas no están de acuerdo en cooperar con aquéllos, pero acaban perdiendo sus tierras o siendo asesinados, además de que se les llega a torturar o encarcelar por delitos contra la salud, mientras que los principales responsables del tráfico de estupefacientes siguen en libertad (Faulkner *et al.* 1998, 2-3). En esta zona trabajan arduamente varias ONG, como la CASMAC, la COSYDDHAC y la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH).

Con estos acontecimientos se entiende la dimensión social que tienen en Canadá y México el tráfico y consumo de drogas, además de que convierten las fronteras en lazos promotores de potenciales áreas de cooperación no sólo a nivel gubernamental, sino también entre la sociedad civil. Por ello proponemos en este artículo un marco de cooperación que fomente nociones de seguridad humana, en lugar de concepciones de seguridad nacional, es decir, que la seguridad de las personas esté por encima de la de los Estados. Tal seguridad se refiere a la elusión de peligros que transgreden los derechos de los humanos, ya sea de su seguridad o su vida, por lo cual el combate a la producción y tráfico de drogas requiere una visión muy por encima de nociones de seguridad nacional, ya que a menudo ocurren abusos y violaciones de los derechos de las personas, bajo el pretexto de la protección de la soberanía nacional. La concepción de seguridad humana propone soluciones que protejan y mejoren las condiciones de las personas, como las estrategias para la reducción de la demanda (con tratamiento médico y prevención mediante la educación y trabajo social), así como el fomento de actividades agrícolas legales, complementadas con otros servicios (crédito y comercialización). En esta

área se abren oportunidades de cooperación y beneficio para la población no sólo de México y Canadá, sino también de todo el continente.

Divergencias y convergencias de las políticas antinarcóticas en la relación México-Canadá

Existen serios obstáculos que entorpecen o socavan la colaboración bilateral en materia de tráfico de drogas y farmacodependencia, específicamente el unilateralismo de Estados Unidos, que a pesar del constante apoyo que reciben sus mecanismos multilaterales para evaluar el combate al tráfico de drogas en México y Canadá, continúa ejecutando políticas unilaterales e injerencistas en la soberanía nacional de otros países, como ocurre con la certificación. Asimismo existe otro desafío: la posible profundización de la relación bilateral México-Canadá respecto de Estados Unidos, es decir, tal vez haya competencia entre aquellos países por obtener prioridad en la agenda, desatendiendo los lazos bilaterales y multilaterales que unen a México y Canadá.⁷ Igualmente, esa profundización bilateral con Estados Unidos se manifiesta en los conceptos de seguridad perimetral establecidos entre Canadá y su vecino, como lo ha expresado el embajador de Estados Unidos en Canadá, Paul Celucci. Esta seguridad perimetral se basa en la concepción europea de Schengen, que señala una distensión de la frontera compartida —como es el caso del paralelo 49—, pero acompañado del fortalecimiento de las fronteras externas con otros países, en este caso la Unión Europea. Esto se ha expresado en el contexto de las relaciones Estados Unidos-Canadá en el Foro de Crimen Transfronterizo en 1997: “Un enfoque regional es la manera más efectiva para Estados Unidos y Canadá de asegurar su frontera compartida” (DEAIT 1997, 1).

Es evidente que con esta visión prácticamente se desplaza la posición de México como parte de una zona de seguridad en América del Norte. No obstante, en los últimos meses han surgido nociones sobre la creación de una comunidad de Norteamérica y la armonización de estándares fronterizos para reemplazar las fronteras con un solo perímetro; esto se manifiesta en las declaraciones del representante estadounidense de Comercio, Robert Zoellick: “En este sentido, parte de nuestro mensaje es como el TLCAN, es mucho más que un tratado comercial, es una forma de crear una comunidad de América del Norte” (Walker 2001). Asimismo, en los círculos académicos empiezan a presentarse propuestas sobre la creación de instituciones que respondan a las crisis o que tomen ventaja de las oportunidades en el bloque del TLCAN (por ejemplo, véase Pastor 2001). Estas nuevas concepciones de América del Norte también se reflejan en la creación de un grupo de trabajo que promueva la relación trilateral no sólo en el aspecto comercial, sino expandirla hacia nuevas áreas de integración, como el combate del narcotráfico y del crimen organizado. No obstante, de estos nuevos planteamientos surgen interrogantes

⁷ Como el informe económico del Toronto Dominion Bank, en el que se advierte que México puede usurpar el lugar de Canadá de primer socio comercial de Estados Unidos (Walker 2001).

acerca de la función de México en esta seguridad perimetral si persisten concepciones de la frontera sur de Estados Unidos como un peligro para su seguridad nacional. Asimismo, la cooperación de México en materia de narcotráfico se concentra principalmente en la relación bilateral con Estados Unidos, lo que obstaculiza, a nivel trilateral, la discusión de asuntos de narcotráfico y farmacodependencia, que se refleja en la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, lo cual a su vez obstruye un mayor ahondamiento en la relación bilateral México-Canadá sobre la producción, distribución y consumo de estupefacientes.

A pesar de las recientes iniciativas de la Secretaría de Gobernación en incrementar la seguridad en la frontera sur de México y los cambios en la Ley 31 de Canadá sobre la inmigración y refugiados, es necesario enfrentar la problemática de la producción, distribución y consumo de drogas más allá de la geopolítica, así como afrontar dicho asunto como un problema social y de salud. Eso sólo se logrará con el impulso a las comunidades fronterizas y mediante el diálogo correspondiente sobre esta materia, la promoción de iniciativas multilaterales, el intercambio académico entre investigadores mexicanos y canadienses, además de la interacción de la sociedad civil de ambas naciones. En este sentido, Canadá y México tienen en común un interesante punto de convergencia que fortalece su relación bilateral y fomentan la inclusión de temas sociales y la seguridad humana en la agenda trilateral de América del Norte.

Seguridad, fronteras y narcotráfico: implicaciones de los ataques al Pentágono y al wtc

Sin duda, los actos terroristas perpetrados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 modificaron la dinámica del proceso de integración del TLCAN. Teniendo en cuenta lo sorpresivo de los eventos, surgió un debate y reconsideración de las prioridades en la agenda internacional de Estados Unidos, por lo cual la seguridad dentro de las fronteras geopolíticas (*homeland defense*) de ese país se ha vuelto una prioridad en la administración de Bush.

Canadá y México no están aislados de esta nueva configuración de las prioridades regionales, sino que las políticas fronterizas de ambos países, así como las de antinarcóticos y de migración se hallan bajo el severo escrutinio de Washington, que ejerce fuertes presiones para la armonización de políticas de seguridad fronterizas, así como el fortalecimiento de concepciones geopolíticas de seguridad nacional, por lo tanto, la reconfiguración de la agenda estadounidense pone al gobierno de Canadá y al de México en una disyuntiva respecto de su política exterior, ya que el vecino en común tratará de imponer una seguridad perimetral en la región.

Canadá ha intentado alcanzar con su política exterior una posición fronteriza intermedia, es decir, aliarse con Estados Unidos en ciertos aspectos (establecimiento de oficiales aduanales y de migración estadounidenses en aeropuertos canadienses) y con la creación del NORAD, pero también ha mantenido posiciones conceptuales y políticas significativamente diferentes a las de Estados Unidos, como

las leyes de migración, asilo a refugiados y las políticas antidrogas. Sin embargo, mantener esta posición intermedia se vuelve cada vez más difícil especialmente después de los ataques al World Trade Center y al Pentágono. En este sentido, el embajador de Estados Unidos en Canadá ha expresado de nuevo que el vecino del norte debe armonizar su política exterior sobre migración para evitar la entrada de criminales a Estados Unidos vía el territorio canadiense. De lo contrario —añadió Celucci— la seguridad del paralelo 49 fortalecerá retrasando o restringiendo el paso de personas y mercancías (citado en Campbell 2001). Esto último dañaría seriamente la economía canadiense, especialmente al sector de transportación y manufactura de vehículos (industria esencial en la economía canadiense), ya que las principales exportaciones a Estados Unidos se realizan por tierra a través de las fronteras de Windsor, Sarnia y el Río Niágara, en Ontario. En caso de que Canadá “decepcionara” al gobierno de Estados Unidos, el paralelo 49 representaría una fuerte división entre ambos países, con un elevado costo económico como resultado. No obstante, si Canadá armoniza sus políticas con las de Estados Unidos, significaría un importante cambio en las políticas antinarcóticos de Canadá, así como en los valores de la nación canadiense.⁸ Los costos y beneficios para Canadá derivados de esta armonización, dependerán, desde luego, del éxito de las relaciones bilaterales, aunque puede señalarse con certeza que la famosa posición intermedia (*middle path*) en este asunto, cuidadosamente elaborada por generaciones de diplomáticos en Ottawa, es víctima de dobles presiones: por un lado, se encuentra la creciente interdependencia comercial, que se dañó con los actos de terrorismo internacional.

Por lo tanto, la política en la frontera se ha convertido en la mayor prioridad de la política exterior canadiense, a medida que sus opciones han disminuido ante la creación de una zona de seguridad perimetral, esencialmente definida por los intereses de seguridad nacional estadounidense, o al hecho de enfrentar un régimen de control de ese país al paralelo 49, lo cual obstruiría el crecimiento de la economía canadiense.

En el contexto mexicano, a pesar de los esfuerzos por “desnarcotizar” la agenda bilateral e incluir otros temas (como la migración), los acontecimientos del 11 de septiembre modificaron la agenda México-Estados Unidos, tal reconfiguración

⁸ Estos valores provienen de distintas políticas que reflejan la realidad de Estados Unidos y Canadá, ya que expresan disparidades en el marco jurídico, lo cual influye en ciertas problemáticas sociales, como el índice de criminalidad y tráfico de armas, un ejemplo es el alto índice de asesinatos que ocurren en Estados Unidos (de cada cien mil personas, 8.4 son asesinadas), mientras que en Canadá el índice es de 2.2 personas por cada cien mil habitantes. En el caso de Estados Unidos, 66 por ciento de los homicidios se debieron a uso de armas de alto calibre; en Canadá sólo es 27 por ciento. Esto se debe al marco jurídico estadounidense, que facilita la adquisición de armas, mientras que en Canadá se tienen más problemas para la obtención de éstas. De aquí surgen preocupaciones sobre las implicaciones de dicha criminalidad en Canadá en una frontera abierta en el paralelo 49, preocupación que surge de la tendencia en los últimos años, en que se ha detectado que más de la mitad de las armas decomisadas en crímenes en Canadá provienen del país vecino. Asimismo, la distinción en valores en los dos países radica en sus diferentes políticas hacia la población de migrantes y refugiados, y hacia el consumo de drogas (*The Toronto Star* 2001).

consistió en el fortalecimiento de concepciones geopolíticas de seguridad nacional, en lugar de la seguridad humana; esto, a su vez, se acentuó con la contradictoria política exterior de México, evidenciada en las declaraciones del ex secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda, al manifestar que Estados Unidos tiene derecho a la represalia y “que no hay que regatear el apoyo” a este país (Calderón Alzati 2001). Debe considerarse que estas declaraciones son contrarias a los principios de la política exterior mexicana, que siempre ha ido en busca de la resolución pacífica de conflictos. El apoyo a nociones geopolíticas de defensa territorial de este tipo obstaculizarían el alcance de las visiones y soluciones sociales a la producción y distribución de drogas en México, ya que seguirán acentuando la percepción del problema del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y no a la seguridad humana.

En el panorama político surgen diversas interrogantes sobre la habilidad de Canadá en mantener las políticas que difieren con su vecino del sur, a través de un acuerdo en la implantación de la seguridad perimetral al estilo de la Unión Europea. Asimismo, deben analizarse las implicaciones del cambio de prioridades en la agenda estadounidense en las relaciones trilaterales y bilaterales México-Estados Unidos, ¿podrán, tanto México como Canadá, evitar una sujeción con Estados Unidos y formar un frente para equilibrar sus relaciones con el vecino en común?, ¿se profundizarán las relaciones bilaterales Canadá-Estados Unidos debido a la preferencia del segundo por su vecino del norte a causa de la gran infraestructura canadiense en materia de seguridad, o se profundizarán las relaciones Estados Unidos-México, ya que este último ha expresado su apoyo incondicional a las nuevas prioridades estadounidenses mientras que Canadá ha permanecido en una posición intermedia?⁹ También surge la interrogante sobre las repercusiones de la nueva ley antiterrorista promulgada por el gobierno estadounidense, con la que se aumentaron los poderes de vigilancia y control en respuesta de los sucesos del 11 de septiembre, ley que mantiene un estricto control de las transacciones bancarias, por lo que cabe preguntarse ¿cuáles serán los efectos de dichas medidas en el lavado de dinero proveniente del tráfico de drogas? Se puede decir que la agenda sobre la producción, distribución y consumo de drogas la definirán las concepciones de seguridad y las políticas emanadas de lo mismo, conforme se desarrolle la agenda trilateral de Norteamérica y la política estadounidense en el mediano o largo plazo.

⁹ El presidente Vicente Fox expresó que a pesar de la deficiencia en infraestructura militar, México tiene la capacidad de apoyar a Estados Unidos con trabajo de inteligencia y petróleo (Carson y Brooks 2001).

Fuentes

AIKEN, SHARRYN

2000 “Bill C-31 Interdiction and Migrant Smuggling”. *Nathanson Center Newsletter*, no. 4 (otoño).

ARNAL C., CANDIDO T. Y R. MACKAY

2001 “Rethinking the Line-the Canada/U.S. Border”. *Gazette* 63, no. 1.

CALDERÓN ALZATI, ENRIQUE

2001 “El regateo en los tiempos del cólera”. *La Jornada*, 22 de septiembre.

CAMPBELL, CLARK

2001 “Brink of War: Canada: U.S. Could «Tighten Up» Border. Canada’s Policies on Refugee Claimants not Stringent Enough, U.S. Ambassador Says”. *The Globe and Mail*, 21 de septiembre.

CARSON, JIM y DAVID BROOKS

2001 “México, preparado para apoyar *hasta el final* a Estados Unidos: Vicente Fox”. *La Jornada*, 29 de septiembre.

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE (DFAIT)

1997 *Canada-US Cross Border Crime and Security Cooperation Forum*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade.

2000 *Canadian-U.S. Partnership: Building a Border for the 21st Century*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, diciembre.

DESROCHES, FREDERICK

2000 “Drug Trafficking and Organised Crime in Canada”. *Nathanson Center Newsletter*, no. 4 (otoño).

ECONOMIST, THE

2001 “The Americas: Gone to Pot; Drugs in Canada”. *The Economist* 360, no. 8233, 4 de agosto.

FAULKNER, TINA *et al.*

1998 “Human Rights in Chihuahua”. *Borderlines* 6, no.10.

GOVERNMENT OF CANADA

1998 *Canada’s Drug Strategy*. Ottawa: Interdepartmental Working Group on Drug Abuse.

LESSER, BOB

2001 *Addressing the Drug Problem: RCMP Position on the Drug Issue in Canada*. Ottawa.

MANLEY, JOHN

2001 "Address to the Canadian Society of New York", 9 de abril.

NEWBOLD, BRUCE K.

1998 "Problems in Search of Solutions: Health and Canadian Aboriginals". *Journal of Community Health* 23, no. 1.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

1998 *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilegal de narcóticos y sustancias psicotrópicas*. Nueva York: UN.

ORRENIU, PIA M.

2001 "Illegal Immigration and Enforcement along the U.S.-Mexico Border: An Overview". *Economic & Financial Review* (enero).

PASTOR, ROBERT

2001 "Bush's North American Agenda". *The Washington Post*, 4 de septiembre.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)

1999 *Programa Nacional para el Control de Drogas, 1999-2000*. México: PGR.

TORONTO STAR, THE

2001 "Good Borders Make Good Neighbours". *The Toronto Star*, 2 de agosto.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

2000 *Narcotics Control Report 2000*. Washington, D.C.: GPO.

WALKER, WILLIAM

2001 "NAFTA Boosts Efforts to Open Borders". *The Toronto Star*, 1 de agosto.

WELSH, A. y J. OGLOFF

2000 "Full Parole and the Aboriginal Experience: Accounting for the Racial Discrepancies in the Release Rates". *Canadian Journal of Criminology* 42, no. 4.