

**Programa Paz y
Seguridad en las Américas
Wilson Center-FLACSO Chile**

**FLACSO-Chile
Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales**

**CLADDE
Centro Latinoamericano
de Defensa y Desarme**

MEDIO SIGLO DEL TIAR

**Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe
1997**

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, así como las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, han sido realizadas gracias al apoyo de la Fundación John D. y Catherine T. Mac Arthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas, P&SA. Así también FLACSO-Chile ha contado con el apoyo de la Fundación Ford y de la William and Flora Hewlett Foundation. Este Anuario recoge los resultados de actividades conjuntas desarrolladas por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, del Paz y Seguridad en las Américas (actividad conjunta con el Latin American Program del Woodrow Wilson Center for Scholars) y del Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

355
F 534 mm

355	FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA.
F572	Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998. 306p. cuadros, graf. ISBN: 956-205-120-X
	1. SEGURIDAD HEMISFERICA 2. FUERZAS ARMADAS 3. SEGURIDAD INTERNACIONAL 4. DEFENSA 5. GASTOS MILITARES 6. CUMBRES 7. ANUARIO 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

© 1998, FLACSO-Chile - CLADDE. Inscripción N°105.634. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa, Santiago, Chile.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 - 225 9938 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: riflacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Coordinación banco de datos sobre seguridad regional: Paula Pardo

Coordinación editorial: Carlos Vergara y Francisco Rojas Aravena

Diagramación y producción gráfica: Claudia Gutiérrez

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: LOM, Santiago de Chile

INDICE

INTRODUCCION Francisco Rojas A.	5
I. REPENSANDO LA SEGURIDAD HEMISFERICA	
1. 50 AÑOS DEL TIAR	9
Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas Francisco Rojas Aravena	11
Cinqüenta anos de Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR): frustrações e continuidade Institucional? Thomaz Guedes da Costa	25
Evolución del Pacto de Río (1947-1989) Luis Eduardo Tibiletti	35
México y el sistema interamericano: de la segunda guerra mundial al final del siglo . Cambios, desafios y oportunidades Raúl Benítez Manaut	45
Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica Sergio González Gálvez	65
Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional Andrés Fontana	85
2. DIPLOMACIA DE CUMBRES Y SEGURIDAD INTERNACIONAL	131
Declaración de San Salvador sobre Medidas de Confianza Mutua (Febrero 1998)	131
Grupo de Río: Informe de la reunión del grupo de trabajo sobre Limitación y control de armas convencionales	139
Declaración de Santiago. II Cumbre de las Américas	149
Plan de Acción. II Cumbre de las Américas	153

II. TENDENCIAS REGIONALES Y SUBREGIONALES DEL GASTO MILITAR	181
Defensa, situación regional	
Rosendo Fraga	183
Tendencias regionales y subregionales del gasto militar: 1985-1995	
Carlos Vergara	188
III. FUERZAS ARMADAS Y RELACIONES MILITARES: ESTADISTICAS Y CRONOLOGIAS DE SEGURIDAD	193
Argentina	195
Belice	201
Bolivia	205
Brasil	209
Chile	213
Colombia	219
Costa Rica	225
Cuba	229
Ecuador	235
El Salvador	241
Guatemala	245
Guyana	249
Haití	253
Honduras	257
Jamaica	261
México	265
Nicaragua	269
Panamá	273
Paraguay	277
Perú	281
República Dominicana	287
Surinam	291
Trinidad y Tobago	295
Uruguay	299
Venezuela	303

México y el sistema interamericano: de la Segunda Guerra Mundial al final de Siglo. Cambios, desafíos y oportunidades¹

Raúl Benítez Manaut²

Resumen

El presente ensayo pretende desarrollar los principales postulados de México sobre la seguridad global y hemisférica, los elementos históricos que le dan sustento, y las reformulaciones del sistema internacional que inciden en las políticas de defensa y exterior de México. También se analizan los cambios sucedidos en los sistemas económico y político mexicano, que se dirigen a nuevas reformulaciones de las políticas exteriores y de defensa. Se concluye con las condicionantes domésticas y externas que en los años noventa influyen en los postulados de México. La principal hipótesis que se trata de demostrar es la fricción existente entre los nuevos equilibrios geopolíticos globales y hemisféricos y los postulados tradicionales mexicanos. El objeto del análisis es tener presente en qué ha cambiado la posición mexicana y en qué planteamientos se observan continuidades.

Se desarrollan los siguientes temas:

1. Los elementos históricos fundamentales que determinan la doctrina y la política mexicana de seguridad global y hemisférica.
2. La relación seguridad nacional-seguridad hemisférica.
3. La seguridad hemisférica en el contexto de la relación México-Estados Unidos-Canadá.
4. La política latinoamericana de México.
5. Reflexión final: México y el fin de la guerra fría.

1 Este trabajo fue presentado al Simposio *The Río Pact at 50*. The Donald Gordon Centre, Queen's University, Kingston Canadian Foundation for the Americas (FOCAL). Canadá. 15-16 de mayo de 1997.
2 Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM. México

1. Los elementos históricos fundamentales que determinan la doctrina y política de seguridad hemisférica

México difiere de la mayoría de los países del hemisferio en sus posturas de seguridad. Los planteamientos doctrinarios de seguridad nacional, política exterior y defensa,³ desprendidos desde la Doctrina Juárez (elaborada durante la intervención francesa 1861-1865, sintetizada en la frase "el respeto al derecho ajeno es la paz"); la Constitución de 1917 (Doctrina Carranza: no intervención y autodeterminación de los pueblos) y la doctrina de rechazo al No Reconocimiento de Gobiernos, conocida como Doctrina Estrada, promulgada en 1931:

"Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de los gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños"⁴.

Estos principios nacionalistas impiden la participación de fuerzas militares en misiones multinacionales, excepto si el presidente solicita declaración de guerra a otro país al Congreso de la Unión⁵. Para ello, se establece explícitamente que otra nación debe atacar primero nuestro territorio o propiedades del Estado, como sucedió durante la Segunda Guerra Mundial (doctrina defensiva). De lo contrario, está prohibida la participación de fuerzas militares mexicanas fuera del territorio y se condenan las acciones de un país o grupo de países empleando la fuerza militar, como sucedió en numerosas ocasiones durante la guerra fría, por la vigencia de los principios de autodeterminación y no-intervención.

La doctrina de seguridad nacional (y por ende los planteamientos mexicanos sobre seguridad global y hemisférica) se sostiene en los principios de política exterior (Artículo 89, fracción X, de la Constitución Política), en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, y la Ley Orgánica de la Armada de México⁶.

Desde los años treinta, la política exterior mexicana se condicionó por la preeminencia de los valores y la doctrina. Eso llevó al reconocimiento de la República Española hasta fines de los años setenta, y el rechazo a los elementos ideológicos condicionantes de la competencia entre las superpotencias⁷.

La consolidación del sistema político mexicano (o régimen de la revolución mexicana) coincidió con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Durante los años treinta mejoraron notablemente las conflictivas relaciones que México y Estados Unidos tuvieron desde 1911 hasta

3 Raul Benítez Manaut "Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in Mexico, 1821-1989", en Hal Klepak (Editor) **Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security**, Carleton University Press & FOCAL, Ontario, 1996.

4 Genaro Estrada, **Obras Completas**, Siglo XXI, México, 1988, p. 144.

5 Ver Artículo 89, fracción VIII (Facultades del Presidente) y Artículo 73, fracción XII (Facultades del Congreso de la Unión) de la Constitución Política de México. Renato de J. Bermúdez, **Compendio de Derecho Militar Mexicano**, Porrúa, México, 1996, p. 79.

6 "Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea", última versión, **Diario Oficial de la Federación**, México, 26 de diciembre de 1986; y "Ley Orgánica de la Armada de México", última versión, **Diario Oficial de la Federación**, 24 de diciembre de 1993.

7 Jorge Castañeda, **México y el orden internacional**, El Colegio de México, México, 1956.

1938⁸. Estados Unidos respetó las decisiones de reafirmación de la soberanía sobre los recursos naturales y el nacionalismo mexicano, a fin de que no se diera una alianza entre México y Alemania e Italia⁹. Incluso Estados Unidos tenía temor de que México pudiera recibir "solidaridad hemisférica" contra Estados Unidos, debido a que en ese momento existían gobiernos "nacionalistas-populistas" también en Brasil y Argentina.

El presidente Franklin Roosevelt fue uno de los arquitectos de esa buena relación después de la expropiación petrolera de 1938 en México y durante la segunda guerra. Rechazó intervenir militarmente para recuperar los pozos petroleros, como lo solicitaban las compañías petroleras expropiadas. Roosevelt señaló que la expropiación del petróleo en México fue el más grave desafío a su política de "buen vecino" en el continente. Ello llevó a una estrecha colaboración a la causa de los aliados durante la segunda guerra¹⁰.

"La más aguda prueba de la política de buen vecino vino de México, en donde el gobierno radical-nacionalista de Cárdenas ha expropiado tierras de dueños americanos y vastas propiedades petroleras americanas e inglesas, en un gran acto de autodeterminación. Algunos americanos han presionado al gobierno para intervenir por medio de la fuerza en México; las compañías petroleras demandan del gobierno de ese país pago exacto. (...) La Administración se resiste a adoptar ambas demandas, pues incluso Cárdenas puede recibir solidaridad hemisférica ante un acto de tal naturaleza"¹¹.

Durante la Segunda Guerra Mundial, México se vio amenazado por la presencia de submarinos alemanes en las aguas del mar Caribe. Alemania buscaba boicotear el traslado de petróleo del Caribe a Inglaterra¹². El ingreso de México a la guerra, del lado aliado, se dio después de que submarinos alemanes hundieran el barco petrolero mexicano "Potrero del Llano" en mayo de 1942¹³.

Los elementos fundamentales de las políticas de seguridad hemisférica fueron trazados durante la Segunda Guerra Mundial. Los dos principales países que colaboraron con los aliados fueron Brasil y México, debido a que Argentina hasta el fin de la guerra se mantuvo "neutral", hecho que favoreció a las potencias del Eje. Entre los principales hechos históricos están el apoyo militar de Brasil,¹⁴ cuando participa en la ocupación de Italia; la posición geopolítica de México, las aguas del Caribe y el Canal de Panamá, sobre todo por el tránsito de petróleo, y el estacionamiento de tropas en la zona del Canal. En Aruba (isla de posesión holandesa, al éste de Venezuela) se

-
- 8 Lorenzo Meyer, **México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)**, El Colegio de México, México, segunda edición, 1972.
 - 9 Raúl Benitez Manaut, "México 1920-1945. La expropiación petrolera y la reinsersión de México al sistema internacional". En: **México a cincuenta años de la expropiación petrolera**, Varios autores, UNAM, México, 1988.
 - 10 Stetson Conn y Byron Fairchild **United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense**, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington, D.C., 1960; y Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild, **United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and its Outposts**, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington D.C., 1964.
 - 11 Franklin D. Roosevelt, **The Roosevelt Reader, Press Conferences and Letters of Franklin Delano Roosevelt (1882-1945)**, New York, Rinehart, 1957, p. 195.
 - 12 César De Windt Lavandier, **La Segunda Guerra Mundial y los submarinos alemanes en el Caribe**, Universidad Central del Este, República Dominicana, 1982.
 - 13 "Decreto que autoriza al ejecutivo federal para declarar el estado de guerra entre México y Alemania, Italia y Japón", **Diario Oficial de la Federación**, Tomo CXXXII, No. 26, México, 2 de junio de 1942.
 - 14 Stetson Conn y Byron Fairchild, **United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense**, op. cit. Chapter XII, "The Establishment of United States Army Forces in Brazil", pp. 303-330.

localizaba la mayor refinería de petróleo del mundo, y por el Canal de Panamá se realizaron 20 mil 276 tránsitos de tropas. Sólo en 1943 se estacionaron en Panamá 68 mil efectivos de Estados Unidos¹⁵.

En síntesis, el apoyo mexicano a la causa de los aliados se resume así¹⁶:

Primero. El establecimiento en 1940 de The Joint Mexican U.S. Defense Commission. Esta se reuniría regularmente desde febrero de 1941, para prevenir ataques aéreos o navales de Alemania o Japón¹⁷.

Segundo. La aceptación en 1940 de ayuda militar. Desde diciembre de 1941, después del ataque japonés a Pearl Harbor, el Senado mexicano autorizó el libre tránsito de aeronaves y barcos de Estados Unidos, así como el uso de los aeropuertos mexicanos en caso de necesidad. En particular, Estados Unidos construyó y administró una base aérea en Tapachula, Chiapas.

Tercero. La defensa del territorio de California, en particular de la base naval de San Diego, incluyó la instalación de tres radares de detección en Baja California.

Cuarto. La participación del batallón mexicano de la fuerza aérea 201, conocida como fuerza expedicionaria mexicana en Filipinas. Es la única ocasión en que fuerzas armadas mexicanas han actuado en el extranjero.

El hecho de que América Latina no fuera escenario de combates militares, y de que prácticamente todos los países del continente apoyaran la causa de los aliados, llevó a que se firmara el primer acuerdo de seguridad de postguerra en 1947: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹⁸.

En el continente americano México actuó con base en sus principios sólo cuando un conflicto podría amenazar al país. México transforma lentamente su acción exterior desde los setenta, arrancando un activismo diplomático "tercermundista". En un inicio fue sustentado en identificación contra acciones hegemónicas de Estados Unidos, y poco a poco se definió con base en crisis militares que se acercaban geográficamente a México. Este activismo diplomático se define por una combinación de dos variables: la intensidad de un conflicto que potencial o realmente puede afectar a México y la lejanía o cercanía a nuestro territorio.

Por ello, durante la guerra fría México fue un país que tuvo una política exterior de no-alineamiento y una política de defensa no ofensiva¹⁹. De esta forma, no fue necesario desarrollar un sistema de defensa de alta tecnología, pues a nivel de la estrategia global México se ubica en

15 Humberto García Muñiz, "El Caribe durante la segunda guerra mundial: el Mediterraneo norteamericano". En: Carmen Gautier et. al., **Puerto Rico en el Caribe Hoy**, CLACSO-CEREP, Buenos Aires, 1987.

16 Stetson Conn y Byron Fairchild **United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense**, op. cit. Chapter XIII, "The United States and Mexico: Solidarity and Security".

17 Esta Comisión de Defensa Binacional nunca ha sido oficialmente disuelta. Ver José Luis Piñeyro **Ejército y sociedad en México: pasado y presente**, UAP-UAM, México, 1985, p. 78.

18 Firmado el 2 de septiembre de 1947 en Rio de Janeiro. Ver "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)". En: Edmund Jan Osmańczyk, **Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, FCE, México, 1976, pp. 1065-1070.

19 El concepto de "Defensa No-Ofensiva" lo retomamos de Bjorn Moller, **Common Security and Nonoffensive Defense. A Neorealist Perspective**, Lynne Rienner Pu., Boulder & London 1992.

el "paraguas de seguridad" de Estados Unidos. Así, la principal condicionante geopolítica de México es la vecindad con ésta superpotencia²⁰.

La autonomía relativa de la política exterior de México fue pasiva y se sostuvo en el apoyo al derecho internacional como mecanismo y herramienta fundamental de solución de controversias. El no-alineamiento mexicano rechazó el despliegue de sistemas de seguridad que se basaran en medidas militares, armamento ofensivo, principalmente nuclear, o pactos que se sostuvieran en la ideología anticomunista. La base es negar que la política de defensa sea parte de la política exterior:

"Mexico vastly prefers diplomatic to military solutions to international disputes, and domestically civilian supremacy owes something to the diminutive status of the armed forces"²¹.

Por ello, durante éste período la acción internacional de México se basó en:

"La primera aspiración de las pequeñas potencias es el mantenimiento de la paz universal (...); la segunda meta esencial de los pequeños países consiste en la preservación de la independencia frente a los factores externos que impiden su libre determinación (...); por último, el énfasis en la función del Derecho como criterio para resolver, en la medida de lo posible, todas las cuestiones internacionales, constituye también una actitud propia de los pequeños países"²².

De esta posición se derivó un fuerte apoyo a la ONU²³, y muchas reservas al sistema hemisférico de seguridad, por responder éste último al despliegue hegemónico de Estados Unidos durante la guerra fría²⁴.

A inicios de los años cincuenta, la política exterior mexicana buscó evitar que la tensión bipolar tuviera efectos negativos en América Latina. A nivel global, el esfuerzo se centró en desplegar una diplomacia de "coexistencia pacífica" y control de armamentos estratégicos:

"(...) es urgente intentar de nuevo la negociación y buscar el acuerdo en la cuestión internacional de la energía atómica y otras armas de destrucción en masa; en la limitación y reducción de fuerzas armadas y de armamentos de toda clase; (...) en éste intento de revisar nuestras posiciones y volver al espíritu de la Carta debemos tener presente que la coexistencia pacífica parece ser la única alternativa al desastre que para la humanidad significaría otra guerra mundial."²⁵

Otro elemento central de esta política fue evitar que la tensión mundial se interiorizara en el país. De ahí el interés mexicano por desplegar una política nacionalista y una doctrina no-ofensiva.

20 Mario Ojeda, "La realidad geopolítica de México", *Foro Internacional*, Vol. XVII, No. 1, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 1976, p. 1.

21 Michael Dziedzic, "Mexico", en Douglas J. Murray & Paul R. Viotti (editores), *The Defense Policy of Nations. A Comparative Study*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, p. 117.

22 Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, op. cit. pp. 17-19.

23 Jorge Castañeda, "The Underdeveloped Nations and the Development of International Law", *International Organization*, Vol. XV, No. 1, New York, 1961.

24 Jorge Castañeda, "Conflictos de competencia entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos", *Foro Internacional*, No. 22-23, El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1965 enero-marzo de 1966.

25 "Discurso del Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Padilla Nervo, en la Octava Reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 15 de septiembre de 1953". En: *México y la Paz. Testimonios 1810-1986. El Estado*, Vol. 1, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., México, 1986, pp. 303-304.

El resultado fue que se logró evitar que la cadena de golpes de Estado -de inspiración anticomunista- que vivieron la gran mayoría de los países latinoamericanos, repercutiera en México. Estos golpes de Estado, en la mayoría de los casos respondieron a los intereses de Estados Unidos, y, en muchas ocasiones, se emplearon los foros del sistema hemisférico de seguridad para apoyarlos.

De allí que México focalizara sus esfuerzos diplomáticos en la ONU y no en la OEA²⁶. Esto aisló a México de América Latina y lo enfrentó diplomáticamente a Estados Unidos, pero el resultado fue que no se alterara el orden constitucional ni la estabilidad política. En el seno de la OEA México tuvo una expresión aislada y disidente casi hasta fines de los años ochenta, respecto de la mayoría de las resoluciones, debido a que se sostenían en una hipótesis desprendida de la guerra contra el comunismo que México no compartió, o se violaban los principios de autodeterminación de los pueblos y no-intervención.

Para México, tanto el TIAR como la Carta de creación de la OEA, de abril de 1948,²⁷ originalmente fueron asumidas por los gobiernos de América Latina para fortalecer una alianza hemisférica contra un agresor externo. En la práctica del sistema hemisférico de seguridad, que se sostuvo en la OEA, el TIAR y las acciones de la Junta Interamericana de Defensa (JID), se emplearon para resolver conflictos internos²⁸. Esta diferencia de percepción entre México y la mayoría de los miembros de la OEA fue evidente desde que se discutió el caso de la crisis de Guatemala en 1954, en la X Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Caracas:

“Entre los temas discutidos en la conferencia de Caracas, el que atrajo más la atención pública mundial fue el denominado “Intervención del comunismo internacional en las repúblicas americanas”. (...) sostuvimos que la adopción del proyecto podría debilitar los pactos americanos y los principios del derecho internacional, que consignan el principio de no intervención en los asuntos internos o externos de los Estados”²⁹.

Debido a ésta posición, México se opuso sistemáticamente a la solución de conflictos internos o entre países por vías militares en América Latina³⁰. Después de la crisis guatemalteca, el caso que atrajo la atención mundial fue la revolución cubana. Estados Unidos buscó el aislamiento total de Cuba, logrando su expulsión de la OEA en 1961. Posteriormente promovió un intento de ocupación militar de la isla en abril de 1961. En 1962 la crisis cubana ascendió a escala global, cuando se intentaron instalar misiles nucleares soviéticos, provocando la famosa “Crisis de los Misiles” (octubre de 1962). A partir de éste momento se comenzó a discutir en América Latina el tema de las armas nucleares. En éste aspecto, México respaldó el derecho a poseer armas “defensivas”, pero criticó la presencia de armamento ofensivo, mucho más si son armas nucleares:

“En tanto que Cuba se arme defensivamente, no creo que ello pueda representar peligro alguno para la paz, pero si por el contrario, Cuba se arma en forma ofensiva, esto podría representar

26 Olga Pellicer (compiladora), **Voz de México en la Asamblea General de la ONU. 1946-1993**, SRE-FCE, México, 1994.

27 “Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)”, firmada en Bogotá el 2 de mayo de 1948, en Edmund Jan Osmańczyk, **Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, op. cit., pp. 805-808.

28 Gordon Connell-Smith, **The Interamerican System**, Oxford University Press, Oxford, 1966.

29 **México y la Paz. Testimonios 1810-1986. El Estado**, op. cit., p.154.

30 Olga Pellicer, “México en la OEA”, **Foro Internacional**, No. 22-23, El Colegio de México, México.

un serio peligro (...) en ese escenario actuaríamos entonces de acuerdo con nuestros compromisos interamericanos”³¹.

Por lo anterior, respecto al tema de las armas nucleares, México respaldó a Estados Unidos en relación con los intentos de que se evitara la instalación de los misiles. En éste sentido, la única coincidencia entre México y Estados Unidos fue el peligro de la presencia de armas nucleares en América Latina, principalmente en la Cuenca del Caribe. México durante la “Crisis de los Misiles” se sumó a las presiones ejercidas hacia el gobierno de Cuba:

“(…) con referencia a la existencia en territorio cubano de plataformas para lanzar proyectiles de mediano y largo alcance, capaces de transportar cargas nucleares, el presidente de México le expresó al señor presidente Dórticos su deseo ferviente tanto de que esos proyectiles no se utilizaran en forma alguna, como de que las armas ofensivas fueran retiradas de Cuba (...). consecuente con ésta actitud, el gobierno de México no puede ver con indiferencia que en un país latinoamericano se establezcan las facilidades necesarias para utilizar el arma más destructora de todos los tiempos”³².

El temor de que una probable guerra nuclear, o una carrera armamentista nuclear, se desarrollara muy cerca de las fronteras mexicanas, llevó al gobierno a buscar compromisos de seguridad hemisféricos para evitar el despliegue de armas nucleares. Estos esfuerzos mexicanos se iniciaron en 1963³³. De aquí surge el proyecto para que se lograra redactar y firmar el Tratado de Tlatelolco en febrero de 1967 (Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina)³⁴. El propósito fundamental se debe a que:

“La existencia de armas nucleares en cualquier país de la América Latina lo convertiría en blanco de eventuales ataques nucleares y provocaría fatalmente en toda la región una ruinosa carrera de armamentos nucleares, que implicaría la injustificable desviación hacia fines bélicos de los limitados recursos disponibles para el desarrollo económico y social”³⁵.

Con excepción de Cuba, todos los países latinoamericanos firmaron el Tratado entre 1967 y 1971. De los países europeos con posesiones coloniales en América Latina, sólo Holanda firmó el Tratado en 1968. No firmaron el Tratado Estados Unidos, Gran Bretaña ni Francia, con lo que quedó un Tratado firmado por países para evitar que adquirieran y desplegaran armas nucleares, pero las potencias nucleares con posesiones en América Latina no lo firmaron durante los años de la guerra fría. Se especuló que Estados Unidos durante la guerra fría instalaba o transportaba armas nucleares en sus instalaciones militares de Puerto Rico, Panamá e Islas Vírgenes. Esta fue la debilidad más importante del Tratado. Sin embargo, durante los años ochenta la presión para que las potencias nucleares respeten la “zona libre” se logró consolidar, con la firma del Protocolo II del

31 Olga Pellicer, **México y la revolución cubana**, El Colegio de México, México, 1972, p. 35.

32 "Declaración mexicana sobre Cuba y las armas atómicas", Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 29 de octubre de 1962. En: **México y la Paz. Testimonios 1810-1986. El Estado**, op. cit., pp. 355-356.

33 Alfonso García Robles, "La proscripción de las armas nucleares en la América Latina. Resumen de sus principales etapas". En: OPANAL, **Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)**, OPANAL, México, 1987, p. 13.

34 "Tratado de Tlatelolco", firmado en México el 14 de febrero de 1967. En: Edmund Jan Osmańczyk, **Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, op. cit., pp. 1052-1057.

35 Alfonso García Robles, "La proscripción de las armas nucleares en la América Latina. Resumen de sus principales etapas", op. cit. p. 25.

Tratado por parte de Estados Unidos, Unión Soviética, Francia, Gran Bretaña y China, para no impulsar transferencia de material nuclear o tecnología paralela con fines bélicos³⁶.

La otra debilidad significativa del Tratado durante la guerra fría, fue que el mismo no se ratificó por muchos países latinoamericanos. Ello se debió al cambio radical de gobiernos en América del Sur, donde fueron derrocados gobiernos constitucionales civiles por militares, que impulsaron doctrinas de seguridad militaristas y nacionalistas. Lo anterior provocó una carrera armamentista, principalmente en el Cono Sur, y aparecieron los intentos por adquirir y construir armamento de alta tecnología en Brasil, Argentina, Chile y Perú. También, Venezuela adquirió un escuadrón de aviones supersónicos F-16³⁷. En la Cuenca del Caribe, entre 1975 y 1985 se observó una carrera de armamentos de alta tecnología para la guerra convencional. Esta carrera armamentista se desató, entre otros factores, por la adquisición de aviones supersónicos MIG por Cuba (más de sesenta), el mencionado escuadrón venezolano de F-16, un escuadrón de F-5 por Honduras, y la adquisición de un escuadrón de F-5 por México en 1981³⁸.

En los años setenta, la política exterior mexicana se transformó en un "activismo tercermundista", donde se buscó la firma de la "Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados", aprobada por la Asamblea General de la ONU el 12 de diciembre de 1974³⁹. Sin embargo, en América Latina este tercermundismo se convirtió en un rechazo a la política de Estados Unidos en el continente, principalmente por el apoyo al golpe de Estado en Chile en 1973. En este contexto "antiimperialista", México apoyó la firma de los acuerdos del Canal de Panamá en 1977⁴⁰. También dio un importante respaldo al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua.

A raíz de la crisis en Centroamérica, el activismo diplomático mexicano buscó "la defensa con distensión para lograr la estabilización del área",⁴¹ por lo que la acción mexicana se sostuvo en los medios diplomáticos, rechazando la participación militar. Esta política fue cuestionada por el respaldo pasivo o activo a sectores políticos antigubernamentales en Centroamérica, por lo que se consideró por algunos gobiernos como "intervencionista". La declaración franco-mexicana de reconocimiento a la coalición FDR-FMLN de El Salvador (agosto 1981)⁴², fue la primera expresión de esta diplomacia activa y se confrontó radicalmente con los gobiernos centroamericanos (principalmente el salvadoreño) y con Estados Unidos. Posteriormente, México promovió, fuera de los mecanismos del sistema interamericano, la creación de instrumentos no militares, basados en la diplomacia, para solucionar la crisis centroamericana. El eje de estas acciones se dio con la creación del Grupo de Contadora en enero de 1983, junto con Colombia, Venezuela y Panamá. Contadora planteó un desafío a las políticas de contención militar de Estados Unidos, que

36 Antonio Stempel Paris, "El Tratado de Tlatelolco veinte años después: evolución y perspectivas". En: OPANAL, **Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)**, op. cit., p. 230.

37 Augusto Varas, **La política de las armas en América Latina**, FLACSO, Chile, 1988.

38 Michael J. Dziedzic, **The Essence of Decision in a Hegemonic Regime: The Case of Mexico's Acquisition of a Supersonic Fighter**, Ph. D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1986.

39 ONU, Asamblea General, Resolución 3281. Ver en Edmund Jan Osmańczyk, **Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas**, op. cit., pp. 182-185.

40 José López Portillo, "Conferencia de prensa a bordo del avión Quetzalcóatl en viaje a Panamá, 16 de junio de 1978". En: José López Portillo **Centroamérica y el Caribe**, SPP, México, 1982, p. 39.

41 Contraalmirante Mario Santos Caamal, "México frente a Centroamérica. Un concepto estratégico nacional en acción", **Armada de México**, Centro de Estudios Superiores Navales, Año VII, No. 51, México, agosto de 1985, p. 48.

42 Ver en: Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdova Macías (editores), **México en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1986)**, CIIH-UNAM, México, 1989, pp. 45-46.

sostuvieron militarmente al gobierno de El Salvador, y se empleó el territorio de Honduras para hostigar al gobierno sandinista de Nicaragua⁴³.

La acción del Grupo de Contadora significó una diplomacia nueva, de distensión, que se oponía a Estados Unidos, y que rechazó los mecanismos del sistema interamericano para solucionar conflictos⁴⁴. Por ello, durante los ochenta es cuando se habló de la parálisis y crisis más profunda del sistema interamericano que se sostuvo en la OEA y el TIAR. La crisis entre Argentina e Inglaterra en 1982 aceleró el descrédito de los mecanismos de la guerra fría:

"For Many Latin American States, and naturally the Argentine republic first and foremost, the South Atlantic conflict in 1982 was tailor-made for treatment under the Treaty (Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance) and, consequently, the adoption of the measures of mutual assistance envisaged in the Treaty. It is common knowledge that that is not what happened. In this regard, the attitude of the United States, the principal proponent of the Treaty, was decisive. In the eyes of many parties to the Treaty, the United States evaded its responsibilities in preferring to make common cause with the European colonial Power contending for part of the territory of one of the States parties to the Treaty, with which it was engaged in hostilities. It was clear to these countries that the Treaty came into operation only when the interests at stake were those of the United States, and that when the interests of a Latin American State were threatened the Treaty ceased to be applicable"⁴⁵.

Al final de los años ochenta es cuando los conflictos en Centroamérica tuvieron su dimensión superior. Los intentos regionales, como el Tratado de Paz de Esquipulas II, firmado en agosto de 1987, no lograron la estabilización de la región, y el momento de mayor tensión en la guerra civil en El Salvador fue en noviembre de 1989, cuando la guerrilla logró ocupar parte de la capital del país, San Salvador⁴⁶.

La política de México de promoción de la paz, coincidió con un grupo importante de países que comenzaron a cuestionar las estrategias militares en Centroamérica, tanto las de contención encabezadas por Estados Unidos, como las de consolidación de la revolución nicaragüense, sostenidas por Cuba y la Unión Soviética. De esta forma se le otorga un nuevo rol a la Organización de las Naciones Unidas en Centroamérica, como intermediario para poner fin a los conflictos. En éste proceso la OEA fue marginal, excepto en el caso de Nicaragua, donde apoyó esfuerzos de comunicación entre el gobierno y la guerrilla en 1987, y después instaló la misión de verificación, conocida como (CIAV)⁴⁷.

La ONU en Centroamérica cumplió un importante papel para promover el proceso de paz salvadoreño y posteriormente guatemalteco. En el caso de El Salvador, México apoyó con importantes recursos diplomáticos y financieros la primera parte del proceso de paz (1990-1992). En México se realizaron 13 de las 24 rondas de conversaciones entre el gobierno y la guerrilla. La

43 Jack Child, **Conflict in Central America. Approaches to Peace and Security**, C. Hurst & Co., London, 1986.

44 Ricardo Córdova Macías y Raúl Benítez Manaut (editores), **La Paz en Centroamérica. Expediente de Documentos Fundamentales (1979-1989)**, CIIH-UNAM, México, 1990.

Susan Kaufman Purcell, "The Changing Nature of US-Mexican Relations", **Journal of Interamerican Studies & World Affairs**, Vol. 39, No.1, Spring 1997, p. 137.

45 Julio C. Carasales, **National Security Concepts of States: Argentina**, United Nations-UNIDIR, New York, 1992, p. 96.

46 Raúl Benítez Manaut, "Disarmament and the Peace Process in Central America", **Disarmament**, United Nations, Vol. XV, No. 3, New York, 1992.

47 Alain Rouquie, **Guerras y Paz en América Central**, FCE, México, 1994.

más importante, la firma de la paz el 16 de enero de 1992, se celebró en el Castillo de Chapultepec⁴⁸. En el caso de Guatemala, entre 1994 y 1996, lo que se considera el período final de las negociaciones de paz, que concluyeron con la firma del documento Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996, también la gran mayoría de las reuniones fueron en México.

2. La relación seguridad nacional-seguridad hemisférica

México ha tenido que modificar algunas de sus consideraciones y postulados de seguridad nacional con el fin de la guerra fría⁴⁹. Los elementos que conforman la doctrina mexicana de seguridad nacional se basan en un concepto "integral", donde "el objetivo del Estado mexicano es alcanzar el desarrollo integral de la nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social"⁵⁰. En resumen cuatro elementos sintetizan éste concepto integral de seguridad nacional:

1. *Desarrollo económico y social.* Desde los años ochenta, se busca que el cambio de una economía mixta (regulada con una alta participación del Estado) en una de libre mercado en todos los sectores, se pueda consolidar sin provocar la polarización de la estructura social. Esta transición económica busca transformar una economía "hacia adentro" (modelo desarrollista vigente entre los años veinte y los ochenta) en una economía abierta, a través del libre comercio. El principal elemento es la confianza en que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA) logre efectos positivos en la economía mexicana. La crisis económica desatada en diciembre de 1994, se comienza a cuestionar si el NAFTA en realidad es el mecanismo de modernización de la economía mexicana. La economía de México cada vez se vuelve más dependiente de la inversión extranjera, y ésta se concentra en capitales provenientes de Estados Unidos⁵¹.

2. *Estabilidad política y gobernabilidad.* Desde fines de los años ochenta, parte importante de la seguridad nacional se basa en lograr que el sistema político consolide la transición a la democracia sin violencia. Es una transición de un sistema político semiautoritario civil, que otorgó estabilidad al país entre los años treinta y los ochenta, a uno de competencia democrática. La transición política mexicana es la más lenta de América Latina, pues inició a inicios de los años setenta y aún no concluye. Hay elementos que ponen en duda la estabilidad del sistema, como la aparición de movimientos armados (EZLN-1994 y EPR-1996)⁵² que pueden ser factores de inestabilidad. Sin embargo, los principales actores políticos del país están comprometidos en el cambio político basado en la democracia y la legalidad, y éste es un elemento considerado vital para la seguridad nacional.

48 Raúl Benítez Manaut, "La ONU y el proceso de paz en El Salvador", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 34, SRE, México, primavera de 1992; Ver también *ONU Las Naciones Unidas y El Salvador. 1990-1995*, Serie Libros Azules, New York, 1995.

49 Sergio Aguayo Queada y Bruce Michael Bagley (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, siglo XXI, México, 1990.

50 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, 1989, p. 33.

51 Cathryn Thorup, *Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements of U.S. Policymaking Toward México, 1976-1986*, Ph. D. Dissertation, Harvard University, 1992.

52 Raúl Benítez Manaut, "Guerrilla: civilizarse o morir", *Reforma-Enfoque*, 5 de enero de 1997.

3. *Defensa*⁵³. La doctrina militar mexicana tiene tres elementos: DN1: Contra un agresor externo; DN2: contra un agresor interno; y DN3: Protección de la población ante catástrofes de la naturaleza.

El plan de guerra DN1 es defensivo, en cuanto sólo contempla el despliegue de fuerzas militares en territorio mexicano. Se sostiene en la historia mexicana, principalmente por la guerra México-Estados Unidos (1846-1848); la intervención francesa (1861-1865); y la invasión de Estados Unidos de 1914.

El plan de guerra DN2 es el empleo de las fuerzas armadas cuando los cuerpos de seguridad policiacos son superados por amenazas internas, y sólo a través de las fuerzas armadas se puede neutralizar o combatir a un enemigo. Este plan de guerra responde también a la historia mexicana, en cuanto el ejército revolucionario tuvo que enfrentar guerrillas de extrema derecha, católicas y de ideología conservadora entre 1926 y 1928 -guerra de los cristeros-, y para contener a las guerrillas rurales que surgieron en los años sesenta y setenta.

Desde los años setenta, es creciente la participación de las fuerzas armadas en la guerra contra el narcotráfico. En los años noventa, se han ampliado las misiones de las fuerzas armadas, sobre todo en tres campos: narcotráfico,⁵⁴ contrainsurgencia (desde el alzamiento chiapaneco de enero de 1994)⁵⁵ y seguridad pública, desde 1996. Las fuerzas armadas mexicanas nunca han recibido apoyo directo de otro país para implementar el plan DN2 en cualquiera de sus variables. Sólo se acepta equipo y colaboración para el sistema de educación militar (entrenamiento). Se rechaza abiertamente la extraterritorialidad de las acciones de otros países, principalmente de Estados Unidos. En los años noventa, ha sido muy cuestionada por la opinión pública la posibilidad de realizar maniobras militares bilaterales (con Estados Unidos) o multinacionales. A los ejercicios militares México asiste como observador, sobre todo los que se dan en el contexto del sistema interamericano.

El plan DN3 es la asistencia de las fuerzas armadas a la población para auxiliarla en casos de desastres naturales, principalmente inundaciones y terremotos. También en este plan se contempla la "acción cívica".

4. *La doctrina de política exterior incluye*: la autodeterminación de los pueblos y las naciones; la resolución pacífica de las controversias; la no intervención en los asuntos internos de un Estado; la cooperación internacional como mecanismo de resolución de disputas; la igualdad jurídica de los Estados; y la cooperación para lograr el desarrollo.

Estos elementos fueron los que determinaron la distancia entre México y los organismos del sistema interamericano (OEA y TIAR), por considerar que durante la guerra fría las resoluciones de estos organismos se contradecían con los principios de doctrina de política exterior y de defensa. Por ello México mantuvo una política de seguridad interamericana nacionalista y no cooperativa:

53 Raúl Benítez Manaut, "México: la nueva dimensión de las fuerzas armadas en los años noventa", **Fuerzas Armadas y Sociedad**, FLACSO, Año 11, No. 3, Santiago de Chile, julio-septiembre de 1996.

54 Maria Celia Toro, **Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences**, Lynne Rienner Pu., Boulder, 1995.

55 Raúl Benítez Manaut, "México. El desafío de las guerrillas", **Nueva Sociedad**, Caracas, No. 130, marzo-abril de 1994; Stephen Wager y Donald Schulz, **The Awakening: the Zapatista Revolt and Its Implications for Civil Military Relations**, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, 1994; Elaine Katzenberger (editor), **First World, Ha Ha Ha!**, City Lights, San Francisco, 1995.

"The issue of hemispheric security brought U.S. and Mexican forces closer together during world war II. As a result of U.S. assistance to Mexico during the war, North American influence in the structure of Mexico's armed forces became more pronounced in the postwar period. Nonetheless, Mexico avoided entangling agreements with the U.S., refusing to sign a defense assistance pact in 1951 and declining to participate in multilateral military action against Cuba in the early 1960s. The Mexicans have always assertively expressed their nationalism and have kept a polite distance between their armed forces and those of the U.S. Lingering anti-Yankee sentiment, enduring since the 19th century, has facilitated and underpinned this policy"⁵⁶.

A fines de los años ochenta y durante los años noventa, se observa un acercamiento de México al sistema interamericano⁵⁷, por los cambios sucedidos en el mismo (el ingreso de nuevas naciones como Canadá⁵⁸ y la mayoría de las naciones del Caribe), así como por la superación de la ideología conductora (el anticomunismo). Estos dos últimos factores reducen el rol hegemónico de Estados Unidos y superan el condicionante ideológico que guió las estructuras interamericanas de seguridad durante la guerra fría. Por ello, se abre una agenda nueva de seguridad hemisférica donde se transforma radicalmente la función de los organismos convencionales vigentes. Deja de concentrarse sobre una agenda restringida con fuerte dosis ideológica, hacia una agenda ampliada:

"Existe también un acuerdo más o menos generalizado en torno de los temas que han de configurar la nueva agenda del organismo interamericano (OEA): control de armamentos, vigencia de los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones democráticas, combate al narcotráfico, protección del medio ambiente, liberalización del comercio y las economías, incremento de los programas de cooperación hemisférica y lucha contra la pobreza extrema y sus causas"⁵⁹.

De ésta manera, después de la guerra fría, los dos primeros postulados de la seguridad nacional de México (el desarrollo económico y social, y el establecimiento de un sistema político sobre nuevas bases, cuyo pilar es la democracia) han sido modificados substancialmente respecto de los establecidos entre 1930 y 1980, y México ha logrado ser receptivo a los cambios del sistema internacional en los niveles económicos y políticos. Ello se dio por una necesidad endógena (agotamiento del modelo económico autosustentado desarrollista, y del modelo político de partido hegemónico), y por presiones del exterior. O sea, la economía se ha transformado radicalmente dirigiendo todas sus actividades hacia el mercado, y el sistema político se conduce hacia la democratización.

Sobre la apertura económica, el gran riesgo es que produzca un fenómeno de "ingobernabilidad", que pueda convertirse en factor negativo para la modernización de la estructura económica y política, y para las nuevas relaciones exteriores de México:

"The principal concern for the U.S. in Mexico is the inability of the government to reform itself and provide adequate political and economic stability. Deteriorating domestic conditions could affect the economic interdependence with the U.S. access to Mexican oil, sparking widespread violence, and causing massive migration from Mexico, and creating pressure for the U.S. to act.

56 Stephen Wager, "Basic Characteristics of the Modern Mexican Military". En: David Ronfeldt (editor), **The Modern Mexican Military: A Reassessment**, op. cit. p. 100.

57 Angel Gurría, "OEA: instrumento para resolver nuestros problemas con un espíritu de creciente solidaridad hemisférica". En: **Organismos hemisféricos y mecanismos de concertación en América Latina**, IMRED-SRE, México, 1997.

58 Hal Klepak (editor), **Canada and Latin American Security**, Meridien, Quebec, 1993.

59 Héctor Manuel Ezeta, "La inevitable (pero difícil) transición de la OEA". En: **Organismos hemisféricos y mecanismos de concertación en América Latina**, op. cit., p. 38.

Specific action could range from reducing economic or technical assistance to direct military presence reinforcing the border. A more likely scenario is for rural conflict to continue at present levels, causing stress to the governing body, exacerbated by socioeconomic problems, drug trafficking, and accompanying corruption⁶⁰.

En lo que respecta al sistema político, el proceso de democratización entra en sintonía con las tendencias mundiales de generalización de regímenes democráticos, debido a la crisis del sistema tradicional, paternalista, centralizado y autoritario:

“Given a hegemonic regime in which inter-personal relations are organized along patron-client lines, the decision-making process bears little resemblance to the “pulling and hauling” of bureaucratic politics. Authority to set policy is confided in an individual or a small, closed elite at the top of a pyramidal structure. Legislatures, political parties, the news media, interest groups, and the public at large have negligible impact on policy formation. Decisions are made at the top by a handful of participants without regard for the preferences of outside groups. Indeed, only those privy to the inner circles are aware a decision is imminent⁶¹.

Sin embargo, los dos postulados últimos de la doctrina de seguridad nacional, la doctrina de política exterior y la de defensa siguen inalterados, por lo que la política de seguridad global y hemisférica sigue enmarcada por los principios defensivos, el rechazo a la extraterritorialidad, y con base en la no intervención.

3. La seguridad hemisférica en el contexto de la relación México-Estados Unidos-Canadá

Los postulados de política exterior y de defensa, que determinan las posiciones de seguridad hemisférica de México, no están en consonancia con los planteamientos de Canadá y Estados Unidos. En el caso de Canadá, por su tradición transnacional, ha apoyado las estructuras de defensa de la Comunidad Británica de Naciones y la OTAN, y ha participado en numerosas operaciones de construcción de la paz y de mantenimiento de la paz, siendo uno de los países más comprometidos con la ONU. De igual manera acepta la colaboración transnacional en caso de defensa de su territorio⁶². Estados Unidos, por su parte, tiene desplegado un sistema global de seguridad, pero no acepta la colaboración externa para su defensa (autarquía en la defensa de su territorio)⁶³. En Canadá y Estados Unidos hay una larga tradición de participación en estructuras colectivas de seguridad como la OTAN, y además los mecanismos de cooperación en seguridad van acompañados de sistemas económicos y políticos afines en las alianzas firmadas (economías de mercado y sistemas políticos democráticos). Por ello, es implícito que los sistemas de integración económica se le acompañen estructuras o acuerdos de seguridad y defensa. Además, Canadá y Estados Unidos, antes de firmar el Acuerdo Bilateral de Libre Comercio, tenía muy desarrollada la cooperación en el ámbito de seguridad desde los años cincuenta (OTAN y NORAD)⁶⁴. O sea, primero fue la cooperación en seguridad y después la integración económica y comercial. En materia de defensa, en el área de América del Norte las fronteras nacionales no existen para la estructura de comandos de las fuerzas armadas de Estados Unidos. Por ello,

60 National Defense University, Institute for National Strategic Studies, **Strategic Assessment 1997. Flashpoints and Force Structure**, Washington, 1997, p. 72.

61 Michael Dziedzic, "Mexico", op. cit., p. 125.

62 James Eayrs, **In Defence of Canada: Growing Up Allied**, Toronto, University of Toronto Press, 1980.

63 Thomas G. Weiss (editor), **Collective Security in a Changing World**, Lynne Rienner Pu., Boulder & London, 1993.

64 "North American Aerospace Defense Command", firmado en 1958.

"(...) dentro del hemisferio occidental sólo México y Canadá han estado 'asignados' al Estado Mayor Conjunto en Washington, lo cual refleja su importancia para la defensa de Estados Unidos"⁶⁵.

México es autárquico en la defensa territorial y no acepta participar en estructuras multinacionales, excepto si le es declarada la guerra. Por ello, el establecimiento de sistemas cooperativos de defensa debe modificar los postulados constitucionales y legales. Para México, la firma del NAFTA no implica automáticamente la necesidad de colaboración en otros campos, por lo que se sostiene que los postulados nacionalistas en política exterior, defensa y no injerencia en los asuntos internos del país en el nivel político y judicial, no deben ser modificados. En éste sentido, México incluso se opone a la tendencia latinoamericana de participar en operaciones multinacionales de mantenimiento de la paz, o a que el TIAR se transforme, de un tratado de defensa en un sistema de defensa colectiva, como lo es la OTAN. O sea, se opone a la creación de fuerzas multinacionales interamericanas, como se intentó impulsar a inicios de los años noventa por Estados Unidos y países como Argentina.

El NAFTA abre un nuevo concepto de la geopolítica hemisférica: "Norteamérica", y por vez primera se habla de la interdependencia entre Canadá, México y Estados Unidos, así como las relaciones entre los problemas internos en los países y su posible impacto en la seguridad regional:

"As part of the global trend toward economic integration, North America has evolved in recent years into the largest single trading bloc in the world. The most evident manifestation of this is the North American Free Trade Agreement (NAFTA), integrating the trade of the U.S., Canada, and Mexico. (...) This interdependence has made it difficult to draft the line between domestic and foreign interests within North America. U.S. trade issues with Canada, for instance, affect domestic markets, translating into political pressure"⁶⁶.

Para Estados Unidos, se deben compartir intereses estratégicos en los niveles económicos, políticos y se debe entablar una relación cooperativa de seguridad en América del Norte, y los principales obstáculos son los "nacionalismos" extremos, políticas exteriores de "autodeterminación", "corrupción", etcétera. Estos "obstáculos" provienen la mayoría de México⁶⁷. En el caso de Canadá se señala el separatismo de Quebec como el principal problema doméstico que puede afectar la integración de Norteamérica⁶⁸.

Para México el NAFTA, -a diferencia de la Unión Europea, el MERCOSUR, el CARICOM, o la integración centroamericana- no debe llevar a la colaboración en otros ámbitos o la integración total, mientras que en Estados Unidos se sostiene que el comercio tiene un efecto de "arrastre" que debe proseguir en la cooperación o integración diplomática, política y hasta militar. Para México la diplomacia y la política de defensa son resguardos de soberanía y autodeterminación, por lo que debe mantener la autonomía e incluso la disidencia con Estados Unidos -el caso más notable es la diferencia en las relaciones con Cuba-. México rechaza las políticas de "certificación" o de "embargos comerciales", como mecanismos de presión. Estados Unidos ha justificado su cooperación con México como asunto de seguridad nacional (en particular así fue definida la ayuda

65 John Cope, "En busca de la Convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI". En: Sergio Aguayo y John Bailey, **Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición**, Siglo XXI, México, 1997, p. 244.

66 National Defense University, Institute for National Strategic Studies, **Strategic Assessment 1997. Flashpoints and Force Structure**, Washington, 1997, pp. 69-70 (capítulo titulado "North America").

67 *Idem.*, pp. 70-71.

68 *Idem.*, pp. 75-76.

otorgada por el presidente Clinton entre enero y marzo de 1995, cuando la reserva federal de Estados Unidos abrió una línea de crédito al gobierno de México para evitar el desplome del sistema financiero y el peso).

En México, los temas principales de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos, no se asumen como factores que amenazan la seguridad nacional de México de forma directa o inmediata, y los mecanismos establecidos por las autoridades federales de ese país o el Congreso, son criticados por las siguientes razones: a) por afectar a México (migración), b) por considerarse intervencionistas (narcotráfico) c) por ejercer presiones hacia el sistema político (como el juicio a los procesos políticos y electorales), y d) por no coincidir en la forma como deben emplearse los recursos del Estado para darles solución (lo que Estados Unidos considera las políticas duras contra el "terrorismo"). Por otro lado, los problemas de seguridad en las relaciones entre México y Estados Unidos no son los mismos que los establecidos con Canadá, país con el cual no hay problemas de migración, narcotráfico, no presiona por la imposición de políticas hacia el "terrorismo", y no presiona para modificar las decisiones políticas, por lo que hay más posibilidad de establecer políticas de cooperación.

En éste sentido, hay más coincidencias estratégicas con Canadá que con Estados Unidos en la definición de políticas exteriores (por ejemplo, los acuerdos de migración y el rechazo al embargo a Cuba), donde se mantiene un concepto de "cooperación sin abandonar la autonomía" y el derecho a la disidencia, para que no se de una imposición hegemónica de Estados Unidos. México y Canadá se vuelven "Aliados Naturales", por la coincidencia geopolítica de ser los únicos vecinos con frontera terrestre con Estados Unidos, y ser dos de sus tres más importantes socios comerciales.

Otros dos elementos que son comunes entre México y Canadá, se deben a los problemas de nacionalismos al interior del territorio, y en ambos el desafío a la seguridad nacional es evidente: el caso de la posibilidad de la separación de Quebec, y el conflicto en Chiapas.

Desde que se fue configurando el concepto geopolítico de Norteamérica, cuando comenzaron las negociaciones para la firma del NAFTA en 1991, se comienza a hablar de la crisis del concepto "Latinoamérica", y la idea emergente de un continente integrado en materia económica, política y de seguridad:

"The gradual integration of Canada, Mexico, and, in the future, some Caribbean economies into the wider North American geo-economic space has contributed to the erosion of the old idea of a single Latin American region. The concept of a coherent region organized as a single actor around regional institutions is being replaced by the recognition of deep diversities and the corresponding need to seek common ground in multilateral forums on how to tackle shared problems. In the process, the notion of a single Latin American region with common interests and a common destiny, always weaker in fact than in belief, has all but disappeared. 'Post Latin America' will be characterized by several subregional systems with different economic, political and strategic weights. In addition to the region of North American hegemony, which includes Canada, Mexico, the Caribbean, and Central America, it is possible to identify a depressed Andean Subregion, an embryonic Brazilian-Argentine axis, and individual countries such as Chile looking for the best way to integrate into world economic, political, and strategic affairs. In this new subregional configuration, Latin American countries will play a role in keeping with their

significant new linkages with the developed world; in this sense, Brazil and Mexico are most likely to be major players”⁶⁹.

Por lo anterior, México es visto por algunos países como la “contraparte” estadounidense para abrir las puertas de otros países del continente al llamado Acuerdo Continental de Libre Comercio, que en sus fases más desarrolladas se tienen los acuerdos del NAFTA y el MERCOSUR⁷⁰.

4. La política latinoamericana de México

Después de la guerra fría, se abre un gran debate en torno a la viabilidad de los conceptos tradicionales de la política exterior y defensa de México, ante la embestida de globalidad, la apertura económica y los procesos de democratización:

“For post-Latin America, traditional foreign policies that were once useful for hemispheric configurations are now obsolete”⁷¹.

La devaluación del “latinoamericanismo” se da a la par de la revaloración de fenómenos de regionalización, integración, y se habla incluso de hemisferización, particularmente desde la “Cumbre de las Américas”, celebrada en Miami en diciembre de 1994:

“The challenge of the Clinton administration is to build on the foundations laid in the first term in Miami, to advance and possibly even complete the most dramatic initiative ever conceived of in the Western Hemisphere--agreement on Free Trade Agreement in the Americas (FTAA). Such an accord would create the diplomatic conditions for progress on a wide range of other issues, from capital market liberalization to educational reform, from the collective defense of democracy to the criminalization of official corruption, from energy cooperation to environmental protection. It could open the gates to meaningful accords on such highly contentious matters as immigration and narcotics”⁷².

A estos acelerados esfuerzos integracionistas, los principales oponentes son México y Brasil⁷³. Ambos, para no perder liderazgo (o la posibilidad de ejercerlo) en la región, rechazan que la cooperación pueda convertirse en políticas unilaterales que beneficien sólo a Estados Unidos⁷⁴. Brasil no ha abandonado la idea de la defensa autosostenida y no contempla medidas de cooperación en sus planteamientos de seguridad⁷⁵.

69 Augusto Varas, "From Coertion to Partnership: A New Paradigm for Security Cooperation in the Western Hemisphere?". En: Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz, & Augusto Varas (editores), **The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War**, The University of North Carolina Press, Chapell Hill and London, 1992, p. 48.

70 **II Foro MERCOSUR-NAFTA, 27 y 28 de octubre de 1994**, Cuadernos del Parlatino No. 6, Parlamento Latinoamericano, Sao Paulo, 1994.

71 **Idem.**, p. 48

72 Richard E. Feinberg, **Summitry in the Americas. A Progress Report**, Institute for International Economics, Washington, April 1997, p. 198.

73 Gustavo Correa de Camargo, "O Mercosul sem confeitos -- implicações para o Brasil". En: **Premisas**, Cuademo 14, diciembre de 1996, UNICAMP, Campinas, 1996.

74 Richard E. Feinberg, **Summitry in the Americas. A Progress Report**, op. cit. pp. 195-196.

75 "Brasil 1996: La política de Defensa Nacional". En: **Paz y Seguridad en las Américas**, No. 10, FLACSO-Chile, diciembre de 1996.

El discurso latinoamericanista de la política exterior de México se ha vuelto una constante. Sin embargo, éste discurso está lejos de la realidad de las relaciones económicas y estratégicas, pues cada vez es más estrecha la relación comercial con Estados Unidos. Por ello se observa una gran contradicción entre la evolución de la integración económica de México con su vecino al norte, y la vigencia de las doctrinas de política exterior, soberanía y autodeterminación. México es el país de América Latina que más comercio desarrolla con Estados Unidos, pero es el que más afirma la necesidad de la autonomía y soberanía.

Durante 1995 las exportaciones de México fueron en 83.4% a Estados Unidos; 5.1% hacia la Unión Europea; 4.8% hacia América Latina, y 2.5% hacia Canadá. El mismo año las importaciones fueron 74.3% provenientes de Estados Unidos; 9.8% de la Unión Europea; 5.0% de Japón; 2.5% de Canadá y 1.9% de América Latina⁷⁶. Por su parte, los países de América del Sur tienen mucho más diversificado su comercio exterior. Por ejemplo, Brasil sólo exportó a Estados Unidos el 20% de sus productos e importó el 21%; Argentina exportó el 10% de sus productos e importó el 23%⁷⁷. Quizás la tendencia centrífuga en términos comerciales de los países de América del Sur sea el factor que lleve a Estados Unidos a buscar la zona continental de libre comercio.

Desde el fin de la guerra fría se observa un giro en las relaciones entre México y América Latina. De las tensiones y alejamiento de México con muchos gobiernos latinoamericanos, por no compartir las políticas de seguridad nacional durante la guerra fría, con Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, y los países centroamericanos, se ha pasado hacia acuerdos concertados. La diplomacia latinoamericana fuera de las instituciones interamericanas inició en 1983 con la creación del Grupo de Contadora, y se consolidó en 1985, con la creación del Grupo de Río (o Grupo de los Ocho). Los procesos de democratización en Uruguay, Argentina, Brasil, y Perú, dieron como resultado la convergencia diplomática y la coincidencia de intereses para enfrentar la crisis de la deuda externa y el conflicto centroamericano. Estos esfuerzos de concertación política y diplomática se desarrollaron sin consulta y excluyendo a Estados Unidos⁷⁸. Otro foro diplomático es el desarrollado en el contexto de las "Cumbres Iberoamericanas" (la primera se celebró en México en noviembre de 1991), que incluyen a España y Portugal, y excluyen a Estados Unidos y Canadá⁷⁹.

Por lo anterior, América Latina durante los ochenta actuó al margen de la OEA y cuestionando el TIAR, casi paralizando la posibilidad de activación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), debido a que Estados Unidos le dio prioridad a la OTAN en 1982. Sólo con el fin de la guerra fría la OEA logra reconstruirse e inicia acciones de apoyo a los procesos de paz en Centroamérica, apoyando la acción decisiva de la ONU, principalmente en Nicaragua en 1990 y también teniendo una presencia importante en Haití.

México ha respaldado el intento de la OEA por crear mecanismos de defensa despojados de ideología, respetando la autodeterminación de los Estados. La OEA en ese sentido inicia desde 1991 consultas para crear los grupos de trabajo para la Cooperación de Seguridad Hemisférica. Algunos temas que se discuten en el seno de las reuniones cumbres de la OEA han mostrado la disidencia de México, como lo fue la reunión de Santiago de 1991, cuyo tema central fue el de la

76 Banco de México, **Indicadores del sector externo**, Cuaderno mensual No. 165, enero de 1996, pp. 66-67.

77 Para Brasil corresponden las cifras a 1993 y para Argentina en 1992. **Almanaque Mundial 1997**, De Samra, México, 1996.

78 Raúl Barrios et. al., **El Grupo de Río: Un diálogo vigente**, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, La Paz, Bolivia, 1996.

79 Lilia Bermúdez y Guadalupe González (editoras), **La primera Cumbre Iberoamericana. Balance y perspectivas**, CIDE, México, 1993.

democracia⁸⁰. Sin embargo, el debate principal en los años noventa en el sistema interamericano inicia con la reconceptualización de lo que se entiende por "Seguridad Hemisférica", sobre todo en el contexto de la ausencia de amenazas extracontinentales o de naturaleza militar-convencional⁸¹.

En éste nuevo concepto, a la luz de amenazas como el narcotráfico, es que aparecen las coincidencias entre la mayoría de los países del continente, México entre ellos. Emerge la idea de cooperación y promoción de medidas de confianza mutua entre gobiernos, principalmente en lo referente a la seguridad (el avance más notable en ese sentido es la cooperación entre Brasil y Argentina y el freno de la posibilidad de una competencia en sus respectivos programas nucleares)⁸². Entre los nuevos temas de la agenda de seguridad interamericana sobresalen la cooperación para combatir el terrorismo y el narcotráfico, siendo evidente que en algunos casos hay disidencias notables en la manera de entender estos dos fenómenos y por tanto, en las medidas para contenerlos⁸³.

El elemento más importante y el que le da más potencialidad a una revitalización del sistema interamericano, es que, por vez primera en cincuenta años desde que fue firmado el Tratado de Río, las agendas de seguridad de los países son compartidas por la gran mayoría de las naciones. Se han disuelto gran parte de los conflictos fronterizos a través de negociaciones y empleando el derecho internacional (excepto el actualmente vigente entre Perú y Ecuador), y hay homogeneidad en los gobiernos latinoamericanos, en cuanto a su estructura interna y toma de decisiones. O sea, en todos los países del continente (excepto Cuba), los gobiernos son electos mediante procesos electorales democráticos, y los mecanismos de definición de la agenda de seguridad de las naciones se realizan de acuerdo a mecanismos de consulta donde no sobresalen las élites militares⁸⁴.

En éste sentido, México despliega una diplomacia que en términos retóricos busca fortalecer la integración latinoamericana, siendo uno de los principales promotores de los mecanismos de concertación diplomática alternativos, como el Grupo de Río y las Cumbres Iberoamericanas, encontrando problemas éste discurso con el acercamiento a Estados Unidos y Canadá. No obstante, el esfuerzo estadounidense se canaliza principalmente por el nivel económico-comercial. Con Canadá la agenda binacional no incluye aspectos relacionados con la seguridad o la defensa⁸⁵.

5. Reflexión final: México y el fin de la guerra fría

La presión externa y los procesos de apertura, liberalización económica y transición política han vuelto a México un país más vulnerable y menos estable.

80 "Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano", OEA, AG/DOC. 2374/91.

81 Junta Interamericana de Defensa, Consejo de Delegados, Comisión Transitoria de Seguridad Hemisférica, **Aportes para definir el concepto sobre Seguridad Hemisférica**, Washington D.C., 7 de octubre de 1993; y Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, **Aportes al nuevo concepto sobre Seguridad Hemisférica-Seguridad Cooperativa**, CE/SH-12/93 rev 1., 17 de mayo de 1993.

82 Rut Diamint, "Argentina y los procesos de verificación de las medidas de fomento de la confianza". En: Francisco Rojas Aravena (editor), **Medidas de Confianza Mútua: Verificación**, FLACSO-Chile, Wilson Center, FOCAL, Santiago, 1996, pp. 193-229.

83 Francisco Rojas Aravena (editor), **Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mútua**, FLACSO-Chile & Wilson Center, Santiago de Chile, 1996.

84 Ana Julia Faya "Los cambios en el sistema interamericano de los años noventa", en **Paz y Seguridad en las Américas**, No. 11, FLACSO, Chile, Santiago, julio de 1997.

85 "Canadá y México" **Revista Mexicana de Política Exterior**, No. 51, SRE, México, otoño-invierno 1996-1997.

La expectativa de que el NAFTA tendría automáticamente un efecto positivo rápido ha provocado cuestionamientos en los mecanismos de integración comercial. La crisis mexicana despertó cautela en los países centroamericanos y la velocidad de firma de un tratado regional de libre comercio, o tratados bilaterales (con Costa Rica se había dado una evolución importante), ha provocado el establecimiento de medidas de protección. No obstante, ha cambiado la política de México a Centroamérica⁸⁶ -y en menor medida al Caribe, principalmente a Cuba- al ámbito económico y comercial. Este mecanismo busca acelerar acuerdos de libre comercio, bajo el mecanismo conocido como Tuxtla II. Sin embargo, el tratado de libre comercio de México con Chile es considerado el más exitoso.

En la contribución mexicana a la paz en Centroamérica, se observan modificaciones de las posturas tradicionales, como el respaldo a la misión ONUSAL con un contingente de más de 100 policías que, aunque no fue una presencia directa de las fuerzas armadas, significa un deseo de contribuir a la estabilización de la región no sólo mediante oficios diplomáticos, sino también con la presencia de fuerzas de seguridad.

En el caso de México, los temas sobresalientes de la agenda internacional de seguridad, como la ecología, el narcotráfico, la migración, e incluso la aparición de grupos armados de nuevo tipo -como el EZLN, surgido en 1994-, hace que se combine una agenda de seguridad nacional donde aparecen viejos temas (el desarrollo social y hasta cultural del país), con nuevos temas, como los conflictos étnicos o el crimen organizado.

En lo que respecta a la seguridad hemisférica, México rechaza la participación con fuerzas militares en el seno de la OEA (rechazo a la creación de la Fuerza Interamericana de Paz y el empleo de la Junta Interamericana de Defensa para intervenir en los conflictos internos de los países),⁸⁷ y la ONU (no presencia en las operaciones de mantenimiento de la paz). Es una política de continuidad que se sostiene en las doctrinas mexicanas tradicionales de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. El envío de fuerzas policíacas a El Salvador no entró en contradicción con la doctrina mexicana de política exterior debido a que fue bajo invitación del gobierno de ese país y de acuerdo al despliegue de la ONUSAL, apoyado por el gobierno, por lo que no hubo violación del principio de "no intervención".

México está respaldando los mecanismos nuevos del sistema interamericano (básicamente en la OEA), referentes a la creación de los mecanismos de cooperación para la seguridad hemisférica, siempre y cuando no entren en contradicción con los principios de la política exterior y defensa. Al respecto, la cooperación es el sustituto de la intervención, por lo que al haber apoyo gubernamental para el establecimiento de mecanismos multinacionales, no se atenta contra los principios. El debate para México sigue estando en el nivel de los elementos militares de la seguridad. En el caso de la guerra contra el narcotráfico, México rechaza el establecimiento de embargos comerciales y la certificación, y respalda la cooperación informativa. En el caso de las convenciones contra el terrorismo se destaca la cooperación entre gobiernos. México, al tener problemas internos por la acción de grupos armados, busca la no militarización del conflicto chiapaneco, a través de una solución negociada, y la no trasnacionalización del mismo.

86 Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, **La Cooperación Mexicana con Centroamérica. Documentos Básicos 1996**, SRE, México, 1997.

87 Ver las distintas propuestas para la actualización de las misiones de la Junta Interamericana de Defensa en Almirante Vicente Casales, "La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana". En: Francisco Rojas Aravena (editor), **Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mútua**, op. cit., pp. 118-120.

Para México, igual que para el resto de los países del sistema interamericano, la agenda hemisférica de seguridad es en su mayor parte no militar (narcotráfico, crimen organizado de acción transnacional, ecología, migración, pobreza, deuda, etcétera), y sólo de forma restringida sobresalen los conflictos militares, donde la posición mexicana es buscar la negociación, antes que el establecimiento de medidas militares de presión.

Otro elemento que seguramente ingresará a la agenda hemisférica de seguridad es el del balance de fuerzas⁸⁸. Se observa la reaparición de una nueva carrera armamentista desde que se reiniciaron hostilidades militares entre Perú y Ecuador en enero de 1995, y está operando un mecanismo de mediación a través de países garantes (Estados Unidos, Brasil, Argentina y Chile), mismos que conformaron una Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEP)⁸⁹. En ésta nueva carrera de armamentos, que se da principalmente en América del Sur, la adquisición de equipo convencional de alta tecnología ofensivo aéreo y naval (como aviones supersónicos y submarinos), a la par de que Estados Unidos levantó el embargo para la venta de armas, puede hacer emerger una nueva competencia que debilite el desarrollo de las medidas de confianza mutua.

Al respecto, sólo en Centroamérica se observa un proceso de distensión y desmilitarización, producto de las exitosas negociaciones de paz y el avance en el proceso de integración⁹⁰. En el caso de México, la aparición de fenómenos que tienen que ver con el plan DN2, como grupos armados, narcotráfico y el aumento del crimen, dirigen el esfuerzo del gobierno a aumentar la presencia de las fuerzas armadas, aunque esto no signifique que tenga repercusiones externas. Sólo se han desarrollado medidas de cooperación para contener el narcotráfico⁹¹.

Finalmente, a fin de siglo las oportunidades de México se basan en apoyar la creación de un sistema hemisférico de seguridad cooperativo, que se acople a los fundamentos de las políticas exterior y de defensa. Actualmente México es un país "disidente" respecto de la aceleración de la transnacionalización de la seguridad, si ello puede poner en peligro los valores de la no intervención o la soberanía de las naciones.

88 William Perry and Max Primorac, "The Interamerican Security Agenda", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No.3, Fall 1994, pp. 114-115.

89 Enrique Obando, "Perú y los procesos de verificación". En: Francisco Rojas Aravena (editor), *Medidas de Confianza Mútua: Verificación*, op. cit, pp. 180-184.

90 Francisco Rojas Aravena (editor), "Centroamérica: una nueva agenda de seguridad". En: *Paz y Seguridad en las Américas*, No. 9, FLACSO-Chile, Santiago, diciembre de 1996.

91 *US/Mexico Bi-National Drug Threat Assessment*, US Government, Mexico Government, May 1997.