

Lund sustenta lo anterior de manera más efectiva en un informe del 12 de marzo de 2009: “es necesario que tanto México como Estados Unidos hagan un análisis profundo y compartido, lo cual al parecer está anulado por el actual formato de intercambio de discursos en materia de política pública”.

Por tanto, los gobiernos deben analizar de forma conjunta el tipo de guerra que se vive. Esto podría ser a través de una comisión bilateral, un grupo de trabajo conjunto o un equipo de expertos. El imperativo es hacer una pausa, reunir los datos y reflexionar sobre las políticas públicas a implementar. Con suerte, una información más precisa puede mejorar la cooperación. Pero si va a haber discrepancia, ambos países deben al menos estar en desacuerdo con base en los hechos.

## 50. Relaciones de defensa México-Estados Unidos

*Craig Deare*<sup>259</sup>

Si bien es cierto que la demanda estadounidense de droga es una de las causas principales del narcotráfico que fluye por el país, y la oferta norteamericana de armas de fuego satisface las necesidades de los cárteles y otros grupos criminales en México, esas realidades tienen poco que ver con la relación de defensa en sí. Sin embargo, en el contexto de desafíos de seguridad y defensa que enfrenta el Estado mexicano, y dado el papel primordial que están jugando las fuerzas armadas en esta guerra declarada por el presidente Calderón, las relaciones de defensa han cobrado relevancia.

Resulta innecesario explicar a una audiencia mexicana el porqué son tensas las relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países. Todo niño mexicano en edad escolar conoce los eventos ocurridos en 1836, 1846-1847, 1914, 1917, por mencionar algunas fechas relacionadas con atentados contra la soberanía nacional mexicana. Pero un breve repaso histórico desde 1940 en adelante sirve para demostrar que a pesar de esas violaciones pasadas, la relación militar ha mejorado de manera paulatina y gradual.

La cooperación y colaboración mexicana durante la segunda guerra mundial, en especial la participación activa en las Filipinas del famoso escuadrón 201, demuestra

<sup>259</sup> Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.

que cuando el gobierno mexicano percibe una amenaza a su seguridad, es capaz de formar una alianza estratégica –aunque haya sido limitada y temporal– para proteger sus intereses. Cabe mencionar que a principios de los años noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se dio un cambio económico gradual pero importante, estrechándose los vínculos comerciales con Estados Unidos. En materia de defensa, el último agregado de defensa estadounidense con rango de General, el Brigadier Joseph Stringham, estableció en ese entonces una relación muy positiva con la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Cuánto de esto se debió a la personalidad de Stringham o a directrices de la presidencia de México para mejorar la relación, no se sabe. No obstante, el cambio más trascendente ocurrió durante 1995 y 1997, cuando el Secretario de Defensa Nacional, General Enrique Cervantes Aguirre, estableció una relación inédita con su contraparte, el Secretario de Defensa, William J. Perry. Fue durante este tiempo que algunos eventos importantes sucedieron, empezando con la visita histórica del Secretario Perry a México en octubre del 1995, siendo la primera vez que un secretario de defensa estadounidense visitaba México. Además se estableció un Grupo de Trabajo Bilateral de Alto Nivel entre los dos países, con participación de las cancillerías y también con la Secretaría de Marina. Asimismo, el General Cervantes fue invitado a visitar Estados Unidos al año siguiente, donde se concretaron algunas iniciativas de cooperación innovadoras. Así, durante estos dos años se avanzó en varios aspectos y las relaciones alcanzaron niveles de cooperación importantes. Sin embargo, con la salida del Secretario Perry, la relación regresó a la realidad previa, es decir, más de vecinos distantes. A su vez, hubo incidentes que enfriaron la relación de defensa, como la devolución por parte de México de un lote de 73 helicópteros UH-1H.

Esta realidad continuó hasta los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Las consecuencias de los atentados terroristas tuvieron impactos enormes en muchos campos, algunos de los cuales afectaron las relaciones entre México y Estados Unidos. Muchos temas bilaterales se securitizaron, incluyendo cuestiones de libre comercio y migración, lo cual provocó tensión entre los dos vecinos. En el ámbito de defensa, el cambio mayor fue la creación del Comando Norte, otro “Comando Combatiente” regional. Aunque su misión principal es la defensa interna del territorio nacional de los Estados Unidos, una misión secundaria es la de cooperación y coordinación con los países vecinos, México y Canadá. El hecho de que el gobierno estadounidense creara esta entidad sin haber consultado de manera significativa y participativa a sus vecinos, cambiando relaciones establecidas por muchos años, molestó –y con razón– a los líderes mexicanos.

Durante los seis años de su mandato, el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, nunca viajó a México, su oficina se proponía visitar a su contraparte en la primavera de 2006, meses antes de las elecciones presidenciales mexicanas. Las autoridades mexi-

canas, en cambio, suplicaron al Secretario de Defensa no venir a esas alturas, ya que probablemente tendría un efecto contraproducente para el gobierno panista. Por su parte, el Secretario de Defensa, Robert Gates, visitó México en abril de 2008, concretando la segunda visita de un secretario estadounidense.

Por otro lado, los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina han visitado Estados Unidos en ocasiones múltiples; por ejemplo, el General Vega García fue a Washington en tres ocasiones, dos para visitar al Secretario Rumsfeld y otra para visitar al Jefe del Estado Mayor Conjunto, el General Peter Pace. A su vez, el Secretario de Marina, el Almirante Mariano Saynez Mendoza, acudió al cuartel central del Comando Norte en diciembre de 2007. No obstante estas realidades, la relación de defensa vive un cambio cualitativo desde que el presidente Calderón decidió hacer frente al problema del narcotráfico con más energía.

En términos de sustancia, fue propuesta la Iniciativa Mérida como un acuerdo a nivel presidencial con elementos presupuestales para los Departamentos de Estado, Justicia, y Seguridad Interna, el cual ha recibido un fuerte apoyo por parte del Secretario Gates y su equipo en el Departamento de Defensa. El desafío para esta iniciativa en Estados Unidos es el Congreso estadounidense, en general más interesado en política doméstica que en la relación bilateral con México. En el Congreso mexicano, sectores importantes cuestionan el incremento de la intervención del gobierno americano en los asuntos de defensa, ya que ellos lo perciben como una amenaza a la soberanía nacional.

### *Realidades estructurales de ambos países*

A pesar de los acontecimientos históricos, la realidad es que los niveles de cooperación entre el Pentágono y las dos secretarías mexicanas han mejorado durante los últimos quince años. No obstante, existen una cantidad de realidades estructurales en cada país que crean dificultades para que esa cooperación sea más efectiva.

Por parte de México, existen cuatro retos a superar para mejorar los vínculos con sus contrapartes estadounidenses: la existencia de dos secretarías en vez de una secretaría de defensa unificada; la falta de presupuesto adecuado para las realidades militares del país; la carencia de liderazgo civil capacitado sobre las secretarías; y la desconfianza generalizada de parte de las fuerzas armadas con otras entidades estatales. Tratemos cada uno brevemente:

Aunque en su momento la necesidad de dividir la Secretaría de Guerra y Marina en dos entidades haya existido, la falta de una secretaría unificada, con un solo secretario que pueda conducir y supervisar todas las fuerzas armadas del país, tiene consecuencias de ineficiencia e ineficacia para los propósitos militares de la nación. El hecho de que el Secretario de la Defensa Nacional tenga tres contrapartes estadounidenses —el Secretario de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Jefe del Estado Mayor

del ejército— no contribuye a una relación más estrecha con el Pentágono. Si a eso se añade que el Secretario de Marina también tiene dos contrapartes —el Secretario de Defensa y el Jefe de Operaciones Navales— hay aún mayor confusión en el Pentágono.

Un presupuesto que representa aproximadamente 0.4% del PIB nacional para las fuerzas armadas no es adecuado para los requerimientos de un país del peso internacional de México, y es inadecuado para las realidades militares de un país “en guerra”. Si bien es cierto que las realidades colombianas y mexicanas son muy distintas, vale la pena notar que Colombia gasta aproximadamente 4% de su PIB para la defensa. Un pie de fuerza bien remunerado garantizaría operaciones más efectivas contra los cárteles dispersos por la República y material de calidad y cantidad superior a los que tienen los demás. Asimismo, personal bien entrenado y liderado requiere recursos mayores a los que reciben hoy en día. Las fuerzas armadas que son más profesionales están en mejores condiciones de entenderse y operar con sus contrapartes estadounidenses, sobre todo cuando los incrementos de la asistencia, básicamente en equipo, van en aumento.

Aunque, en el caso de México, pueda tomar años en lograrse esto, hay que reconocer que la mayoría de los ministerios de defensa en países democráticos cuentan con civiles capacitados para ejercer liderazgo político sobre las fuerzas armadas. La carencia de liderazgo civil capacitado en temas de defensa tiene consecuencias internas en el país, pero también dificulta la relación con contrapartes en el norte. Si bien es cierto que para intercambios con militares estadounidenses los militares se entienden bien, en Estados Unidos, el Secretario, los Sub-Secretarios, los Secretarios Asistentes, etc. son todos civiles nombrados por el presidente y confirmados por el Senado. No tienen contrapartes civiles en México.

Por razones particulares a la realidad mexicana, las fuerzas armadas han operado por muchos años aislados de otras entidades federales. Existe una desconfianza —basada en gran parte por una falta de conocimiento e interacción aunado a fricciones con fuerzas policíacas— entre la SEDENA y la SEMAR y otras corporaciones federales, estatales y municipales. Estas realidades no encajan bien con lo que sucede en la frontera norte, lo cual complica la interacción.

En cuanto a las carencias estadounidenses, hay cuatro limitaciones que hay que mejorar para que la relación entre el Departamento de Defensa y las fuerzas armadas mexicanas prospere: la falta de atención hacia América Latina en general y México en particular, por lo que debe reestructurarse el modo de tratar los temas relacionados con la defensa; se tienen prioridades distintas en materia defensiva; y los procesos de interacción intergubernamentales en las fases de implementación de programas de cooperación son diferentes. Veamos cada uno rápidamente:

Uno de los grandes desafíos para Estados Unidos es la falta de atención que se presta hacia la región. Esto se debe a factores difíciles de superar. Estados Unidos es

un actor global y las amenazas provenientes de otras partes del mundo son mayores. El continente americano es una región mucho menos peligrosa militarmente hablando porque se ha logrado controlar el desarrollo de armas nucleares y por la casi inexistencia de amenazas terroristas, así, el enfoque regional de la política de Washington suele ser más económico y comercial. Los desafíos de la región tienden a ser más de desarrollo que de defensa.

Dadas estas realidades, el Pentágono no ha puesto mucho énfasis en las estructuras para el continente; por ejemplo, el cargo en la Oficina del Secretario de Defensa responsable para políticas de defensa hacia la región es un Secretario de Defensa Asistente Adjunto, un civil con jerarquía equivalente a un general de dos estrellas. En comparación, para asuntos de Asia existe un Secretario de Defensa Asistente, un funcionario con jerarquía equivalente a un general de cuatro estrellas. Y en cuanto a estructuras militares, en vez de tener a un comando con responsabilidad para el continente completo, hay dos. El Comando Sur interactúa con la mayoría de América Latina –desde Guatemala hacia el sur- y la mayoría del Caribe. Mientras tanto el Comando Norte tiene la responsabilidad de interactuar con México, Canadá y algunas islas del Caribe. Esta división arbitraria viola el principio de la guerra de “La Unidad de Mando” y crea grietas innecesarias entre México y Guatemala, al igual que confusión en el Caribe.

La prioridad defensiva estadounidense tiene que ver con la guerra externa (sea convencional o irregular) y expedicionaria. En contraste, la mayoría de los países del continente (con la excepción de Canadá) enfoca su esfuerzo en defender el territorio nacional o en combatir amenazas internas. En el caso de México, el énfasis puesto en operar en contra de los cárteles y el crimen organizado es completamente ajeno a las misiones militares estadounidenses.

Finalmente, cada país se encuentra en fases muy distintas en cuanto a las relaciones entre las fuerzas armadas y otras entidades gubernamentales. Por una parte, las fuerzas armadas estadounidenses operan de manera integrada con otras agencias federales, incluyendo los Departamentos de Seguridad Interna, Justicia, Hacienda, la CIA, el FBI, y otros. Los Comandos Norte y Sur integran representantes de aproximadamente 45 agencias federales en sus cuarteles. En contraste, las fuerzas armadas mexicanas aún no operan de manera conjunta y sus relaciones con la mayoría de las otras agencias federales son distantes.

### *Conclusión General*

La posibilidad de desarrollar relaciones bilaterales más cercanas, sobre todo con respecto a cuestiones de defensa, es un aspecto importante para una “Asociación Estratégica”. Esta posibilidad contaba con el respaldo de los presidentes Calderón y Bush, de modo que ahora está por verse si el presidente Barack Obama apoya con

igual entusiasmo. Sin embargo, el acercamiento no se ha logrado debido a las realidades estructurales expuestas previamente, exacerbadas por desconfianzas y prejuicios desarrollados a través de los años. Esta “interfase poco compatible” entre las instituciones burocráticas y sus procesos distintos, hace más difícil avanzar hacia esa asociación. Tomará mucho tiempo y esfuerzo superar estas realidades. Sin embargo, la Iniciativa Mérida es un buen primer paso, debido a que el 50% de la ayuda del primer año se destinó a las fuerzas armadas mexicanas.

## **51. Dinero, armas y drogas: ¿son los insumos estadounidenses alimento de la violencia en la frontera Estados Unidos-México?<sup>260</sup>**

*Andrew Selee<sup>261</sup>*

Hablar del crimen organizado unido al tráfico de drogas es oportuno debido al aumento de la violencia en México, que alcanzó 6 mil muertes relacionadas con la violencia el año pasado. Aunque la mayoría de éstas tuvieron lugar en tres ciudades y, abrumadoramente, implicó a aquellos que trabajan para las organizaciones de tráfico de droga, el alcance del crimen organizado es más amplio que esto, y está socavando la ley en muchos lugares de México, creando un sentido creciente de inseguridad. El gobierno mexicano ha definido esto como la mayor amenaza al país y ha tomado una valiente postura contra la delincuencia organizada, mientras trata de fortalecer a las instituciones judiciales y fuerzas policíacas mexicanas.

Este problema es importante para Estados Unidos no solo porque México es vecino, con el cual se comparte una frontera de 2 mil millas, o porque sea un socio estratégico en el hemisferio, al cual se dirige la mayoría del comercio exterior, sino importa debido a que las organizaciones de crimen organizado que están causando muerte y destrucción en México tienen presencia en ambos países y su comercio es un problema

<sup>260</sup> Testimonio de Andrew Selee, Director del Instituto México del Woodrow Wilson Center ante el Sub Comité de Seguridad Nacional y Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, el 12 de marzo de 2009.

<sup>261</sup> Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars.