

**LA COOPERACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE: DE LAS SEGURIDADES
ECONÓMICA Y MILITAR A LA BIOSEGURIDAD (2001-2009)**

CAROLINA CUARTAS NADER

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2014**

“La cooperación en América del Norte: de las seguridades económica y militar a la bioseguridad (2001-2009)”

Monografía

Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Carolina Cuartas Nader

Dirigida por:

Federmán Antonio Rodríguez Morales

Semestre I, 2014

RESUMEN

El nuevo orden internacional derivado de la Guerra Fría se caracterizó por la multiplicación de nuevas amenazas a la seguridad y la construcción de bloques regionales con el propósito de enfrentarlas. Esta investigación plantea que bajo tales circunstancias, en América del Norte, fue adoptada una agenda ampliada y profundizada en materia de seguridad que permitió articular las seguridades económica, militar y la bioseguridad. En este sentido, la configuración de dicha agenda fue posible gracias a la adopción de una retórica neoliberal de seguridad económica desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio en 1994, la cual luego del 11 de septiembre de 2001 fue articulada con la agenda de seguridad militar propuesta por el gobierno estadounidense en materia de lucha antiterrorista, que a su turno permitió la adopción de una retórica y unas medidas extraordinarias en materia de bioseguridad, motivada por los ataques bioterroristas con ántrax en EE.UU., el brote de SARS en Canadá y la pandemia de AH1N1 en México.

Palabras clave: *América del Norte, seguridad económica, seguridad militar, bioseguridad, bioterrorismo.*

ABSTRACT

The Post-Cold War era was characterized by the proliferation of new threats to security and the construction of regional blocs in order to face them. This research suggests that, under such circumstances, in North America, was adopted a widening and deepening security agenda that made possible the articulation of economic security, military security and biosecurity. In this sense, the configuration of that agenda was made possible by the adoption of a neoliberal rhetoric on economic security since the implementation of NAFTA in 1994, which after 9/11 was articulated with the military security agenda given by the U.S. government in the war on terrorism, which in turn led to the adoption of a rhetoric and extraordinary biosecurity measures in the region, motivated by the anthrax bioterrorist attacks in the U.S., the SARS outbreak in Canada and the AH1N1 pandemic in Mexico.

Keywords: *North America, economic security, military security, biosecurity, bioterrorism.*

A mi familia por su amor, comprensión y apoyo en este proceso.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo monográfico, es la culminación de un ciclo de aprendizajes que han enriquecido mi vida personal y profesional. Agradezco, especialmente, a mis papas y a mi hermana por su apoyo en cada paso de esta etapa de mi vida; a mis amigos por compartir conmigo cada momento; a la Universidad del Rosario y a toda la gente de la facultad de Relaciones Internacionales que me ayudó a finalizar esta parte de mi vida con mucho éxito y satisfacción.

Quisiera, agradecer particularmente a mi director de monografía Federmán Rodríguez, quien contribuyó de manera constante en el desarrollo de este proyecto, gracias por su apoyo, orientación y enseñanza durante este proceso.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. AMÉRICA DEL NORTE: INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y SEGURIDAD	13
1.1. Definiendo las seguridades económica y militar	14
1.2. La retórica neoliberal de la seguridad económica en América del Norte	16
1.3. El 11-s: hacia un discurso regional en materia de lucha antiterrorista	20
1.4. Fronteras inteligentes: articulando la seguridad económica y militar	21
1.5. ASPAN: un acuerdo multidimensional	25
2. HACIA UN ACUERDO TRILATERAL EN MATERIA DE BIOSEGURIDAD	27
2.1. Definiendo la bioseguridad y el bioterrorismo	28
2.2. La retórica de prevención del gobierno Bush: del terrorismo al bioterrorismo	29
2.3. La retórica regional en materia de bioseguridad	32
2.4. El AH1N1: un discurso común	36
2.5. Medidas extraordinarias de prevención del gobierno Bush	36
2.6 Un esfuerzo regional en bioseguridad materia de bioseguridad	39
2.7. El AH1N1: una respuesta coordinada	42
2.8. Canadá y México: propuestas alternativas en materia de bioseguridad	43
3. CONCLUSIONES	47
4. BIBLIOGRAFÍA	

Lista de Siglas

AN	América del Norte
ASPAN	Alianza para la Seguridad y la Prosperidad
CUFTA	Tratado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos
CSRAN	Complejo de Seguridad Regional en América del Norte
CLAN	Cumbre de Líderes de América del Norte
DHS	Department of Homeland Security
DPSEPC	Department of Public Safety and Emergency Preparedness of Canada
EE.UU.	Estados Unidos
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
GHSI	Global Health Security Initiative
GOARN	Global Outbreak and Alert Response Network
NACBAPI	North American Coordinating Body for Avian and Pandemic Influenza
NAPAPI	North American Plan for Animal and Pandemic Influenza
NORAD	North American Aerospace Defense Command
NSHS	National Strategy on Homeland Security
OGM	Organismos Genéticamente Modificados
OMS	Organización Mundial de la Salud
PHAC	Public Health Agency of Canada
SARS	Síndrome Agudo Respiratorio Severo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
11-s	11 de septiembre de 2001

INTRODUCCIÓN

Desde la Segunda Guerra Mundial, en América del Norte (AN) se han adelantado estrategias de cooperación, tradicionalmente, en materia de seguridad económica y militar y, más recientemente, de bioseguridad.

En materia de seguridad económica, cabe señalar que Estados Unidos (EE.UU.), Canadá y México han construido un marco de cooperación regional desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 (TLCAN), el cual ha tenido como objetivo crear las bases para impulsar el comercio en AN, y con ello, el crecimiento económico de los tres países.¹ En 2005, se profundizaron los esfuerzos por mantener una zona de libre comercio, cada vez más dinámica y enfocada a la prosperidad económica de los tres Estados, por medio de la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad (ASPAN).

En materia de seguridad militar, los atentados perpetrados en Washington D.C y Nueva York el 11 de septiembre de 2001 (11-s) fueron determinantes para la configuración de una nueva agenda regional enfocada a la lucha contra el terrorismo. Dicha agenda permitió adoptar nuevos mecanismos de seguridad y defensa que respondieran efectivamente a la anticipación de un eventual atentado terrorista en AN. Vale destacar que la institucionalización de las nuevas medidas adoptadas por parte de Canadá y México obedeció al discurso estadounidense de la lucha contra el terrorismo.

De hecho, para entender la configuración de la agenda regional antiterrorista se debe hacer alusión a la creación del Comando Norte de EE.UU. en 2002. Su creación fue posible gracias a la preexistencia del Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD),² cuyo propósito ha sido proteger la región mediante misiones de prevención,

¹ Como antecedente del TLCAN vale la pena referirse al acuerdo forjado bilateralmente entre EE.UU. y su vecino del norte, conocido como Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (CUFTA), el cual sirvió como plataforma para que los gobiernos de Canadá y EE.UU. incluyeran a México. (Clarkson 2007, pág.89)

² El NORAD fue creado en 1958 como un acuerdo bilateral entre Canadá y EE.UU. lo cual demuestra que las relaciones bilaterales de seguridad y defensa han sido más fuertes en la región entre estos dos Estados. El nivel de avance en materia de defensa entre Canadá y Estados Unidos se demuestra por la existencia de casi 80 acuerdos a nivel de agencias de defensa y 250 memorándums de entendimiento. Además, las relaciones de defensa se discuten en 145 foros bilaterales. (Hristoulas 2010, pág.120)

detección, disuasión y defensa de las amenazas al espacio aéreo y marítimo norteamericanos. Así mismo, la formulación de una agenda regional liderada por EE.UU. fue posible gracias al *Joint Task Force for Civil Support*, que yace en el Comando de Fuerzas Conjuntas, responsable de la protección de las autoridades civiles en caso de crisis biológicas, bacteriológicas, radiológicas o nucleares. (Hristoulas, 2010, pág. 120)

De acuerdo con este nuevo panorama de seguridad en AN, el manejo de las fronteras constituyó un tema primordial para las relaciones en la región. Por este motivo, se firmaron acuerdos bilaterales de cooperación antiterrorista o acuerdos de fronteras inteligentes, entre EE.UU. y sus vecinos, los cuales fueron firmados con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002. (Pastor 2004)

La cooperación en materia de seguridad se afianzó en la ASPAN, la cual, aparte de constituir un acuerdo para el fortalecimiento de las relaciones comerciales, permitió la consolidación de una agenda trilateral en materia de seguridad militar, en especial en lo que atañe a la definición común en la región y a lo largo de sus fronteras. (EE.UU., Canadá y México 2005)

Aparte de la cooperación en materia de seguridad económica y militar, en AN existen estrategias trilaterales en materia de bioseguridad, que empezaron a ser indispensables, en especial, después de los ataques con ántrax a través del envío de cartas en octubre de 2001 en EE.UU.; de la propagación del Síndrome Agudo Respiratorio Severo (SARS) en el año 2003 en Canadá, que puso en riesgo la población del país y de la región; y de la pandemia de AH1N1 en México en el 2009, la cual provocó una vez más una situación de pánico y alerta en la región, puesto que demostró que un virus con potencial pandémico podía emerger y que el sistema de salud no se encontraba suficientemente preparado para tomar las medidas de prevención necesarias. Estos hechos condujeron a que se pensara la seguridad en términos de bioseguridad, por lo cual la idea de hacerle frente a estas amenazas biológicas, producidas de forma natural o intencional, quedó plasmada dentro de los objetivos de la ASPAN.

En este contexto, el objetivo de esta monografía consiste en analizar la cooperación en AN teniendo en cuenta la interrelación entre las tres agendas de seguridad mencionadas,

principalmente entre 2001 y 2009.³ Se pretende responder, en especial, a la siguiente pregunta: ¿De qué manera la interdependencia económica en América del Norte y la lucha antiterrorista liderada por Estados Unidos desde el 11-s permitieron incluir una agenda de bioseguridad en la región en el periodo 2001-2009? La hipótesis planteada se orienta a afirmar que la interdependencia económica en AN ayudó a constituir un bloque de seguridad económica que facilitó la formulación, a partir de 2001, de una agenda de lucha antiterrorista en la región, la cual, a su vez, condujo a la adopción de una retórica y unas medidas extraordinarias en materia de bioseguridad.

Vale señalar que los estudios sobre la seguridad en AN no se han preocupado por explicar la interrelación, al mismo tiempo, entre las agendas de seguridad económica, antiterrorista y de bioseguridad. En su lugar, se han enfocado a analizar por separado cada una de dichas agendas. A lo sumo, pueden rastrearse investigaciones que pretenden establecer la relación, por un lado, entre la seguridad económica y la lucha contra el terrorismo o, por otro lado, entre las agendas antiterrorista y de bioseguridad. Por su parte, las investigaciones en materia de bioseguridad se han orientado a estudiar tan solo la *securitización* de la salud en el ámbito global.⁴ En este sentido, al intentar establecer la relación entre las agendas de seguridad económica, antiterrorista y de bioseguridad, la presente monografía pretende contribuir a la literatura sobre la seguridad en AN.

Para entender la interrelación entre estas agendas, esta investigación se sustenta en la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales (TCSR), en especial en el concepto de *securitización*⁵ de Barry Buzan y Ole Wæver, debido a que permiten entender,

³ Es fundamental aclarar que las relaciones entre EE.UU., Canadá y México no se limitan a estas tres agendas, por cuanto hay diversos temas que conciernen a los tres Estados, tales como: la ciberseguridad, las amenazas químicas, nucleares, y radiológicas, la migración, entre otros. No obstante, la interconexión entre estas tres agendas se empieza a tornar evidente en el periodo comprendido entre 2001 y 2009: asuntos como la salud, el comercio y el terrorismo, a pesar de no mantener un vínculo aparente entre sí, empiezan a vincularse en las agendas de seguridad nacionales y regionales de AN.

⁴ Vale resaltar que los autores identificados que establecieron la relación entre seguridad económica y lucha antiterrorista son: Andreas (2003); Bellamy (2004); Benítez y Rodríguez (2010); Soriano (2001); Flynn (2002); Gilbert (2005); Hristoulas (2010); Pastor (2004) Sánchez (2010); Aquellos que establecen la conexión entre lucha antiterrorista y bioseguridad son: Alok, et al. (2011); Buzan y Hansen (2009); Collier y Lakoff (2008); Davies (2008); Dunmire (2007); Howard (2010); Kirton y Guebert (2010), y finalmente la OMS ha sido el ente encargado de llevar a cabo el proceso de securitización en materia de salud en el ámbito global.

⁵ La securitización es un proceso intersubjetivo de construcción social que obedece a un acto discursivo por parte de las elites gubernamentales para presentar un asunto en términos de seguridad o en otras palabras como una amenaza existencial que requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites

precisamente, el proceso de ampliación de la agenda de seguridad en la posguerra fría en los ámbitos regionales. Vale aclarar que durante la Guerra Fría la seguridad se definió en términos militares y nacionales y se asoció, principalmente, a las capacidades militares y nucleares de EE.UU. y la Unión Soviética. Sin embargo, la caída del muro de Berlín trajo consigo la necesidad de redefinir el concepto de seguridad, puesto que temas relacionados con el medioambiente, la salud, las migraciones, los conflictos intraestatales y la economía permearon la agenda de seguridad de los Estados, lo cual condujo a que la seguridad se concibiera de forma diferente y dejara de ser vinculada a asuntos estrictamente estratégicos.

Barry Buzan y Ole Wæver plantearon que de acuerdo con el nuevo escenario internacional de la posguerra fría, la seguridad debía entenderse en términos *regionales*, *ampliados* y *profundizados*. Pensar la seguridad en términos *regionales* implica reconocer que los problemas de seguridad nacional están tan interrelacionados con los asuntos de seguridad regional que aquellos no pueden ser resueltos por separado. De hecho, estos teóricos aceptan que, en ausencia de la confrontación bipolar, existe una mayor interdependencia entre las unidades adyacentes que entre las distantes, debido, justamente, a que no existen potencias con suficiente poder estructural que sean capaces de integrar áreas geopolíticas distantes. (Buzan y Wæver 2003) Por su parte, explicar la seguridad en términos *profundizados* y *ampliados* obliga a considerar que las amenazas se expresan respectivamente en varios ámbitos (o niveles de análisis), sean internacionales, regionales, nacionales, domésticos o individuales, y en varios sectores, sean el militar, el político, el económico, el medioambiental y el societal. (Buzan, et al.1998, pág. 5)

En suma, para estos autores pensar en AN como un *complejo de seguridad* implica considerar que no solo las seguridades de EE.UU., Canadá y México se encuentran estrechamente interrelacionadas por razones geopolíticas, sino también que las amenazas que se ciernen sobre estos Estados y sus respectivas sociedades se expresan en varios niveles y sectores. Cabe señalar que la agenda ampliada y profundizada de la seguridad en AN, en el periodo comprendido entre 2001 y 2009, se definió principalmente en función de

normales de procedimiento político. En este sentido, la securitización indica la incapacidad de las autoridades gubernamentales para resolver un problema por medio de los canales políticos convencionales. (Buzan, et al. 1998, pág.23)

tres niveles de análisis (nacional, bilateral y trilateral) y tres sectores de la seguridad (económico, militar y de bioseguridad).

Desde luego, la *profundización* y la *ampliación* de la concepción de la seguridad trajeron consigo el inconveniente de diferenciar los asuntos que pertenecen al espectro de la política y los que hacen parte del espectro de la seguridad. Por esa razón, Buzan y Wæver plantearon que un hecho que traspasa la agenda política, para convertirse en un asunto de seguridad, está sujeto a un proceso específico de institucionalización denominado *securitización*.

Dicho proceso se lleva a cabo por medio de la adopción de un discurso por parte de las autoridades públicas, las cuales, al obtener el aval de la opinión pública son capaces de implementar una serie de medidas extraordinarias que, por definición, superan los procedimientos normales, con el propósito de responder a una amenaza que pone en juego la existencia o la calidad de vida de los actores estatales y sociales. Por lo tanto, el poder discursivo de la *securitización* es el que determina el carácter de una amenaza. Es decir, a partir de una retórica particular se presenta un argumento que va a generar un impacto suficientemente alto para que la audiencia acepte como tal la virtual existencia de una amenaza, lo que permitirá que pase a formar parte de la agenda de seguridad de uno o más gobiernos. (Buzan, et al. 1998, pág.23)

Siguiendo esta perspectiva analítica, el primer capítulo se ocupa de analizar la manera en que se construyó un bloque regional de seguridad económica en AN y, en particular, cómo los vecinos de EE.UU. adoptaron, después de 2001, la agenda antiterrorista, con el propósito de no perder su acceso al mercado estadounidense. El segundo capítulo se ocupa de analizar la manera en que los atentados perpetrados en Nueva York y Washington D.C el 11 de septiembre de 2001 y el envío de cartas infectadas con ántrax en octubre de 2001 fueron determinantes para la configuración de una nueva agenda de seguridad en AN, que no solo se concentró en la lucha antiterrorista, sino también dispuso medidas en materia de bioseguridad.

1. AMÉRICA DEL NORTE: INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y SEGURIDAD

En el periodo de la posguerra fría en AN surgió un proceso de *securitización* económica materializado con la puesta en marcha del TLCAN. En 1994, los tres países buscaron fortalecer sus relaciones comerciales y financieras en la región, con el fin de sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. (Buzan, et al. 1998, pág.22) De hecho, el TLCAN ha estado orientado a promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en la región, para así aumentar la productividad; reducir los costos del comercio y de transacción; facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios; establecer condiciones de competencia leal; aumentar las oportunidades de inversión; y proteger la propiedad intelectual en los tres países. (EE.UU., Canadá y México 1994)

Cabe resaltar que los ataques terroristas del 11-s pusieron en juego la seguridad económica y el libre comercio en AN. Por lo tanto, los miembros del TLCAN ampliaron la agenda trilateral hacia los temas de seguridad militar, indispensables para que el comercio no se viera interrumpido. Dicha ampliación se expresó en un principio en el compromiso bilateral de resguardar las fronteras norte y sur de EE.UU., a través de la puesta en marcha de los acuerdos de fronteras inteligentes. Más adelante, dichos acuerdos bilaterales sentaron las bases para que en 2005 los tres miembros del TLCAN ajustaran la dimensión económica y militar por medio de la creación de la ASPAN.

En este capítulo, se sostiene que la interdependencia económica entre EE.UU., Canadá y México permitió la constitución de un bloque de seguridad económica en AN desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994, el cual, después de 2001, facilitó la incorporación en el ámbito regional de la retórica antiterrorista. Luego de explicar en la primera sección la naturaleza y el alcance de los discursos de la seguridad económica y la seguridad militar, en las siguientes secciones se analiza, por un lado, la manera en que EE.UU., Canadá y México adoptaron una retórica neoliberal en materia de seguridad económica en el periodo de la posguerra fría y, por otro lado, la manera en que las medidas extraordinarias implementadas por EE.UU. en materia de lucha antiterrorista, luego del 11-

s, condujeron a que los gobiernos de Canadá y México aceptaran ampliar la agenda de seguridad económica hacia la adopción de una agenda en materia de seguridad militar.

1.1. Definiendo las seguridades económica y militar

Es indispensable comprender lo que ha significado la seguridad económica y militar en la posguerra fría, con el propósito de entender el alcance y la naturaleza de los fundamentos de la cooperación contemporánea en AN.

De acuerdo con Barry Buzan (1991a), en el periodo inmediatamente posterior a la Guerra Fría, el discurso de la seguridad económica fue preponderante en la agenda de los Estados gracias al triunfo del modelo económico del capitalismo. Este modelo se caracteriza por ser un sistema competitivo, en el cual yace una tensión entre amenazas y vulnerabilidades, por un lado, y oportunidades comerciales, por otro, lo cual genera un grado de inseguridad permanente para todas las unidades que interactúan en el mercado (individuos, estados y firmas). No obstante, a pesar de provocar la sensación de inseguridad constante, se considera como el sistema económico más efectivo para generar riqueza. Fue así que la consolidación de la seguridad económica en un mundo eminentemente capitalista se convirtió en un objetivo fundamental de la agenda de seguridad nacional de distintos países, tanto así que las cuestiones económicas se consideraron condiciones necesarias para garantizar su supervivencia en el ámbito internacional. Entre estas condiciones de supervivencia, se encuentra principalmente la búsqueda de oportunidades comerciales para garantizar la seguridad y el poder nacional en un mundo cada vez más globalizado. (págs. 235-236)

Con el propósito de ampliar las oportunidades y minimizar los riesgos derivados de la aceleración de la globalización en la década del noventa, distintos países decidieron iniciar un proceso de consolidación de bloques económicos regionales (TLCAN, ASEAN, UE, APEC, MERCOSUR), por medio de la suscripción de tratados de libre comercio. Dichos tratados se orientaron a garantizar la competitividad internacional de las regiones a través de la eliminación de barreras, la promoción de condiciones para una competencia justa y el aumento de oportunidades de inversión. Ante todo, fueron diseñados para facilitar

el acceso permanente a mercados comerciales y financieros. (Buzan 1991a; Buzan, et al. 1998)

De otra parte, las amenazas a la seguridad militar han sido identificadas tradicionalmente en el proceso de formulación y ejecución de las políticas de seguridad nacional. (Buzan 1991a, págs.116-118) Desde luego, en un entorno internacional anárquico, distintos gobiernos, en especial aquellos con capacidad de movilizar recursos de poderío nacional, han entendido que su seguridad depende de su capacidad para protegerse de amenazas tanto internas como externas, lo cual implica el constante desarrollo de capacidades armadas y defensivas. (Buzan 1991b; Buzan, et al. 1998, pág.50)

Recientemente, la seguridad militar se relacionó con la proliferación de nuevas amenazas a la seguridad. En especial, luego de los sucesos del 11-s se asoció con el terrorismo, puesto que los atentados en Nueva York y Washington fueron calificados como actos de guerra ante los cuales la represalia militar era la estrategia de respuesta más conveniente. De acuerdo con la doctrina anglosajona que concierne a EE.UU. y al Reino Unido, se estableció que el terrorismo se puede interpretar como una forma específica de guerra de baja intensidad, que demanda una nueva legislación y unas medidas extraordinarias consecuentes. Ante todo, ha surgido un nuevo discurso, según el cual la lucha contra el terrorismo debe ser incluida en los planes estratégicos de defensa. (Calduch 2001, págs.22-25) Aún más Rafael Calduch (2001) plantea que:

Como en toda estrategia bélica, las unidades antiterroristas son adiestradas y operan según el principio de destrucción del enemigo y de acuerdo con unos planes basados en la inteligencia y la logística militares, excluyendo cualquier tipo de negociación y contemplando una represalia armada ante cualquier atentado como uno de los principales factores de represión y disuasión. Con esta interpretación, los aspectos normativos, judiciales, policiales y de cooperación internacional poseen un alcance secundario pues se estima que la política antiterrorista dependerá básicamente de la eficacia en el uso de la fuerza. (pág.24)

Así mismo, vale aludir a la concepción de terrorismo que plantea Andrés Molano (2012), con el propósito de aclarar el alcance de este fenómeno y las razones por las cuales ha demandado renovados esfuerzos gubernamentales en materia de defensa nacional. Este autor establece que el terrorismo es un método de acción violenta exitoso en sí mismo, articulado en procesos de larga duración denominados campañas terroristas y que, además, en sintonía con lo planteado en la doctrina anglosajona, es una modalidad de acción que se

presenta especialmente para la gestión de conflictos de baja intensidad. Dichos actos de violencia provocan una destrucción o un caos suntuario por medio de un modelo eminentemente transitorio orientado a ser un recurso comunicacional que impacta a grandes audiencias y que genera un efecto psicológico superior a sus efectos materiales, al elegir objetivos con cierto valor simbólico. (págs. 34-38)

A continuación se explica cómo los discursos de seguridad económica y de la lucha contra el terrorismo fueron incluidos en la agenda de seguridad regional en AN.

1.2. La retórica neoliberal de la seguridad económica en América del Norte

La caída del muro de Berlín simbolizó que la competencia no sólo militar, sino también ideológica, había llegado a su fin, y que el modelo de libre mercado y democracia se imponían de manera firme en el mundo, lo cual representó la ampliación de oportunidades comerciales para los países norteamericanos. De hecho, consideraron que su prosperidad económica dependía de un acceso seguro y permanente a los mercados comerciales y financieros de la región. Por esa razón, puede sostenerse que el comercio y la creciente interdependencia económica impulsada por el TLCAN entre EE.UU., Canadá y México han constituido el motor de la región en la posguerra fría.

Sobre todo, la transformación del orden internacional significó la promoción de políticas económicas de corte neoliberal con el objetivo de reforzar las capacidades de crecimiento económico interno y de largo plazo en EE.UU. Por esa razón, durante la campaña política de Bill Clinton se acuñó la frase: ¡Es la economía estúpido!, la cual marcó tanto la política interna como exterior del país durante su mandato. Tal fue su empeño en fortalecer el crecimiento económico que el gobierno registró su primer superávit en 30 años en 1998. (Sánchez 2010, pág.26)

El Presidente Bill Clinton lideró la constitución del TLCAN con el propósito de asegurar los beneficios provenientes de las relaciones comerciales con sus vecinos. Aún más, llegó a vincular la seguridad nacional con la desaparición de las barreras comerciales:

En esta nueva era, nuestra seguridad nacional va a estar determinada por nuestra capacidad para derribar las barreras comerciales. Una vez más estamos liderando. Y de esta manera estamos redescubriendo una verdad sobre nosotros mismos: cuando lideramos, construimos

seguridad y prosperidad para nuestra nación. El TLCAN va a deshacer las barreras comerciales entre las tres naciones. Va a crear la zona comercial más grande del mundo. Nuestra confianza en la ratificación del TLCAN va a traer sus frutos, puesto que va a hacer ver nuestro país pequeño en comparación con las ganancias obtenidas en este espacio de libre comercio. No podemos parar el cambio global. No podemos negar que la competencia comercial está en todas partes. Por lo tanto debemos reconocer que la única manera para que una nación poderosa como la nuestra sea cada vez más rica es a través de las exportaciones, simplemente encontrando nuevos consumidores para nuestros productos y servicios. Esa es la razón por la cual el Congreso ratificó el TLCAN. (EE.UU.1993)⁶

Asimismo, vale la pena hacer referencia a la manera en que Robert Zoellick, ex representante comercial de EE.UU., pensó el TLCAN:

El TLCAN es una oportunidad estratégica para asegurar, fortalecer y desarrollar económicamente y políticamente nuestra base continental y así promover la agenda estadounidense en materia de política exterior, nuestra fuerza económica, nuestro liderazgo e influencia no solo global, sino también regional. (Zoellick citado por Bellamy 2004, pág.153)⁷

Bajo esta misma línea, en Canadá, el gobierno de Brian Mulroney persiguió la implementación de una agenda económica neoliberal, puesto que consideraba que el libre comercio era clave para asegurar los intereses de Canadá a largo plazo (Bellamy 2004, pág. 161), especialmente en lo referente al comercio con EE.UU., debido a que Canadá ha crecido económicamente, no solo dependiendo del comercio exterior –pues aproximadamente la mitad del producto interno bruto nacional es generado por las exportaciones– sino también del comercio con su vecino, ya que el 85% de sus exportaciones se dirige hacia ese país. (Hristoulas 2010, pág. 122) Por ello, la firma del Tratado de Libre Comercio (CUFTA) con su socio comercial en 1989 representó la oportunidad para institucionalizar las relaciones económicas entre las dos naciones.

Igualmente, Canadá concibió que la prosperidad económica era un asunto de seguridad de acuerdo con la configuración del poder mundial, que se definía principalmente en términos económicos. Por esa razón “consideró indispensable la suscripción de tratados de libre comercio para garantizar la competitividad internacional y el acceso a nuevos mercados comerciales. Todo ello con la intención de responder a amenazas tradicionales y de nuevo orden para garantizar la seguridad nacional” (Rodríguez 2012, pág.78). De esta manera lo expresó el Primer Ministro Jean Chrétien:

⁶ Traducción libre de la autora.

⁷ Traducción libre de la autora.

Nuestra seguridad, incluida la seguridad económica, depende progresivamente de la seguridad de otros. Más que nunca, las fuerzas de la globalización, el desarrollo tecnológico, y la escala de la actividad humana refuerza nuestra interdependencia fundamental con el resto del mundo. Necesitamos abordar los asuntos de la seguridad de una manera integrada y utilizando todos los instrumentos disponibles de política exterior [...] Los canadienses reconocen la relación vital entre su propia seguridad y la prosperidad y la seguridad de otros. Así como los canadienses aprecian que la prosperidad demanda la mejor combinación posible de políticas económicas internacionales y domésticas, también se percatan que la protección y el aumento de su seguridad y prosperidad requieren una política de seguridad que promueva la paz en cada parte del mundo con el que Canadá tiene estrechas relaciones económicas y políticas. (Canadá citado por Rodríguez 2012, pág.78).

A su vez, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, México intensificó el intercambio comercial con EE.UU., gracias a que, luego de su crisis económica en la década de los años ochenta, rompió con el modelo económico basado en la sustitución de importaciones y adoptó estrategias de desarrollo económico neoliberales, basadas en el nuevo modelo económico de apertura comercial y desregularización propuesto por el Fondo Monetario Internacional. (Delgado de Cantú 2003, pág. 518)

Vale señalar que la firma del TLCAN representó para México la institucionalización de una reforma económica neoliberal (Bellamy 2004, pág. 155), puesto que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari realizó un serie de cambios estructurales en el sector económico que condujeron a la apertura comercial del país. Asimismo, implementó el Pacto de Solidaridad, cuyo propósito fue la modernización del aparato productivo, económico y social del Estado para construir una economía más sólida y competitiva, y así estrechar vínculos con los mercados de Canadá y EE.UU. (Delgado de Cantú 2003, pág. 519) En este sentido, la decisión gubernamental de aliarse con Canadá y EE.UU. fue indispensable para promover el crecimiento económico, ya que México exporta el 90% de sus productos a EE.UU. e importa el 70% de bienes y servicios. (Comisión para la Cooperación Laboral en América del Norte [CCLAN] 2006, pág. 20) Por lo tanto era la oportunidad para vincularse a través del libre cambio y la reducción arancelaria con su principal socio comercial. En este sentido, la retórica de México se sustentó en que la apertura comercial permitiría impulsar al sector productivo y el crecimiento económico en el largo plazo. Así mismo, contribuiría a que la economía mexicana fuera más competitiva en el exterior y más atractiva para la inversión extranjera.

Lo anterior se puso de manifiesto en la siguiente declaración del Presidente Salinas de Gortari:

El TLCAN, primero, nos vincula a uno de los centros de la economía mundial y, por eso mismo, ha despertado el interés y la atención de las otras grandes zonas mundiales: Europa y el Pacífico Asiático; y nos convierte en puente con nuestra América Latina. Segundo, con el Tratado aseguraremos un acceso amplio y permanente de nuestros productos al gran mercado de América del Norte, que tiene más de 360 millones de personas. Esto es muy importante porque nuestras empresas podrán aprovechar las ventajas que se derivan del tamaño que tiene este gran mercado y así, al producir para más gente, darán más empleo a los mexicanos, podrán bajar sus costos y ser más eficientes. Tercero, el Tratado da reglas claras y certidumbre a nuestro intercambio con el Norte, que es el más intenso y voluminoso que ya tiene el país. No hay que olvidar que somos, ahora, el tercer socio comercial de los Estados Unidos y que ellos son el país con el que más comerciamos. En los últimos tres años, este comercio se ha más que duplicado. Cuarto, también podremos especializar nuestra producción en aquello en que les llevamos ventaja por nuestro clima, nuestros recursos o nuestras habilidades, que son muchas, y podremos utilizar tecnologías que aprovechen mejor lo que tenemos. En quinto lugar, ustedes como consumidores se beneficiarán porque podrán encontrar más variedad de productos, de mejor calidad y a más bajo precio. (México 1992, párr. 11)

Puede decirse que en la década de los años noventa los gobiernos de EE.UU., Canadá y México articularon, bajo normas neoliberales, una visión regional del comercio, que permitiría promover la interdependencia económica y la seguridad entre las tres naciones. (Bellamy 2004, pág.162)

En cuanto a la relación bilateral entre Canadá y México, puede sostenerse que la firma del tratado condujo a que el comercio entre ellos se incrementara considerablemente con respecto a 1990, lo cual los convirtió respectivamente en los terceros socios comerciales. Aunque el valor total de mercancías que exportó Canadá a México fue modesto (1,525 millones de dólares), sobre todo si se compara con lo que exportó a EE.UU, dicho valor se multiplicó entre 1993 y 2002⁸. Así mismo, el valor de las exportaciones de mercancías mexicanas a Canadá en el 2002 (2,809 millones de dólares) casi duplica lo exportado en 1993. (CCLAN 2006, pág.18)

Estas profundas relaciones de interdependencia económica les han permitido a las tres economías de AN representar más de un tercio del PIB mundial. En 2002, EE.UU. por

⁸ Se eligió el periodo 1993-2002 para analizar la manera en que la adopción de una retórica neoliberal en materia de seguridad económica condujo a la intensificación de las relaciones comerciales en la región y a la constitución de un bloque regional económico. A partir de 2001-2002, la investigación se concentra en analizar la implementación de una agenda de seguridad militar y de bioseguridad en la región, ya que en el contexto regional posterior al 11-s, la agenda de la prosperidad fue acompañada por preocupaciones en relación con las amenazas terroristas y biológicas.

sí solo representó el 32% del PIB mundial y el 88.4% del PIB de la región. Canadá y México representaron el 6% y el 5.6%, respectivamente, del total de la región. (CCLAN 2006, pág.2)⁹

En suma, la integración económica impulsada por el TLCAN permitió impulsar el mercado de la región y fortalecer los flujos económicos y de personas. (Clarkson y Banda 2003, pág.3) En particular, condujo a que se adoptara, en el ámbito regional, el discurso de la seguridad económica, el cual sentaría las bases para iniciar los procesos contemporáneos de cooperación en AN.

1.3. El 11-s: hacia un discurso regional en materia de lucha antiterrorista

Después del 11-s la amenaza terrorista motivó el cierre de las fronteras norte y sur de EE.UU. como medida preventiva, lo cual impactó inmediatamente las economías de Canadá y México. La posibilidad de un bloqueo comercial fronterizo condujo a que la seguridad económica y la seguridad militar en la región se relacionaran para preservar el libre comercio. Dicha relación la hizo evidente el ex representante comercial de EE.UU., Robert Zoellick, el 8 de mayo de 2003, cuando afirmó que cualquier país que quisiera establecer tratados de libre comercio con EE.UU. debería cooperar en materia de política exterior y seguridad (Zoellick citado por Gilbert pág. 211), lo cual se puede entender como una condición que se impuso para garantizar el apoyo en la lucha contra el terrorismo.

Ante la nueva dinámica de seguridad derivada del 11-s, Canadá decidió apoyar la lucha contra el terrorismo para mantener sus buenas relaciones comerciales con EE.UU.

⁹ A pesar de que se eligió hasta el 2002 para analizar las relaciones comerciales trilaterales, vale señalar que desde luego la intensificación de las mismas continuó siendo el motor de la región. Para 2006, los tres países comerciaban diariamente entre ellos 2,5 mil millones de dólares, lo que significó la triplicación del comercio de 304 mil millones de dólares en 1994 a 903 mil millones de dólares en 2006. (EE.UU., Canadá y México 2007b) Aún más, vale destacar que a partir de 2008 todos los aranceles y las cuotas fueron eliminados, lo que condujo a la creación del área de libre comercio más grande del mundo. Esta zona de libre comercio vincula 454 millones de personas que produjeron más de \$ 17200 mil millones de dólares en bienes y servicios en 2010. En este sentido, el desmantelamiento de las barreras comerciales y la apertura de los mercados ha conducido al crecimiento económico y el aumento de la prosperidad en los tres países. El comercio total de mercancías entre los Estados Unidos, Canadá y México alcanzó 944,6 mil millones de dólares en 2010, un aumento del 218% desde 1993. (EE.UU., Canadá y México 2010)

Así lo expresó Lloyd Axworthy, Ministro de Asuntos Exteriores durante el gobierno de Jean Chrétien:

Dado que buena parte de nuestra economía depende del comercio y la inversión con los estadounidenses, no es ninguna sorpresa que la amenaza de retaliación en la forma de medidas restrictivas en las fronteras aumenten la presión tanto en los gabinetes federales como en las salas de reuniones corporativas. (Axworthy citado por Rodríguez 2012, pág. 78)

Igualmente, el gobierno de Vicente Fox se mostró solidario con EE.UU:

Somos amigos, somos vecinos, somos socios, y queremos dejar muy claro que esto significa un compromiso de fondo. Y que estamos trabajando diariamente, tanto en la frontera, como en el comercio, como en la inmigración, como en cada uno de los aspectos que tienen que ver con la seguridad. Estaremos lado a lado en nuestros esfuerzos para derrotar al terrorismo donde quiera que esté. (Fox citado por Soriano 2001, pág.7)

De hecho, el gobierno mexicano temía que los atentados terroristas provocaran: 1) una disminución del financiamiento; 2) una caída en la demanda de las exportaciones mexicanas; 3) un descenso en el flujo de turismo (de los 20 millones de turistas que anualmente visitan el país, 85% son estadounidenses); 3) una reducción de las remesas que los mexicanos enviaban; y 4) una posible postergación de los proyectos de inversión (el 80 % de las convenciones internacionales previstas para realizarse en México en el último bimestre de 2001 y el primer semestre del siguiente se cancelaron). (Soriano 2001)

En suma, puede sostenerse que la seguridad económica fue la principal motivación de los gobiernos de Canadá y México para adoptar las medidas extraordinarias en materia de lucha antiterrorista impulsadas por EE.UU. Por un lado, con el objetivo de proteger las fronteras implementaron los acuerdos bilaterales de fronteras inteligentes y, por otro lado, con el propósito de ajustar la dimensión económica a la de seguridad emprendieron, junto con su vecino, la ASPAN. A continuación se exponen estas dos medidas extraordinarias.

1.4. Fronteras inteligentes: articulando la seguridad económica y militar

Las intensivas inspecciones a lo largo de las fronteras norte y sur de EE.UU. tuvieron grandes repercusiones económicas en la región. Las autoridades federales ordenaron inmediatamente el cierre del espacio aéreo de EE.UU. a todos los vuelos, tanto extranjeros como nacionales, así como de los principales puertos marítimos del país, y la desaceleración del tráfico de camiones, carros y peatones a través de las fronteras con

Canadá y México. La duración del tráfico vehicular en la frontera con Canadá aumentó de 10 a 15 minutos, luego de estar entre 1 y 2 minutos. En México, el paso peatonal por un puerto de entrada pasó de 5 minutos a media hora en las semanas posteriores a los ataques. (Andreas 2003, pág.7)

Esta crisis demostró que la seguridad económica debía ser complementada con medidas en materia de seguridad militar. Sobre todo, porque la desaceleración comercial podría provocar un colapso de la economía regional. Por ejemplo, la empresa automotriz Daimler-Chrysler anunció el cierre de una de sus plantas porque las autopartes que provenían de Canadá nunca llegaron, y Ford cerró por una semana cinco de sus plantas, lo cual representó un altísimo costo económico para la empresa. (Flynn 2002, párr. 26) Asimismo, en la frontera sur de EE.UU., la ciudad de San Diego se declaró en estado de emergencia económica por una dramática caída en los negocios después del 11-s (Wang citado por Benítez y Rodríguez 2010), lo cual afectó a las empresas electrónicas, textiles, químicas e industriales, pues se detuvo el sistema de entregas de *just in time*, y por ende se paró el envío de mercancías desde EE.UU. (Andreas 2003, pág.8)

No obstante, esta situación de emergencia fue temporal, pues la dinámica del comercio fronterizo llevó a una rápida adaptación empresarial acorde con los nuevos requisitos de seguridad. (Benítez y Rodríguez 2010) Tanto Canadá como México se vieron obligados a resguardar las fronteras e incrementar la seguridad, con el propósito de proteger sus exportaciones y mantener el libre comercio en la región.

En este contexto, puede sostenerse que la seguridad fronteriza luego del 11-s constituyó un tema primordial en la agenda regional. No es fortuito que se hayan firmado con relativa rapidez los acuerdos de fronteras inteligentes entre EE.UU. y sus vecinos.

Respecto de la seguridad fronteriza entre EE.UU. y Canadá, vale señalar que la concreción de los acuerdos de fronteras inteligentes fue gracias a la voluntad de cooperación histórica de Canadá con su vecino. Tal como se señaló en el plan de acción, aprobado por el Parlamento Canadiense, “Canadá está siempre buscando formas de aumentar la seguridad en la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Por esa razón, seguirá trabajando en estrecha cooperación con los Estados Unidos para asegurar que la frontera común esté cerrada a los terroristas, y abierta al comercio” (Canadá 2005).

Desde los ataques del 11-s, tanto en Canadá como en EE.UU. se ha trabajado mucho en la consolidación de la seguridad fronteriza, por lo cual diseñaron un plan de acción de 30 puntos,¹⁰ con el objetivo de garantizar el flujo seguro de personas; el flujo seguro de bienes y servicios; la infraestructura segura; y el intercambio de inteligencia para hacer posibles los puntos anteriores. En este sentido, ambos países fijaron como metas integrar y coordinar iniciativas de actividades de inteligencia, vigilancia de la ley y lucha contra el terrorismo, con el propósito de garantizar el libre comercio. (EE.UU. 2001b; Jiménez, et al. pág.568; Benítez y Rodríguez 2010)

De hecho, en la declaración del parlamento canadiense en 2002 se sostiene lo siguiente:

El Acuerdo de Fronteras Inteligentes y su Plan de Acción de 30 puntos se basa en el razonamiento de que el comercio fronterizo y la seguridad no deben tratarse de manera separada. El comercio se facilita si existe confianza en la seguridad fronteriza por lo cual la clave es crear una frontera inteligente que permita incrementar su eficacia mediante métodos más seguros e inteligentes para procesar las inspecciones fronterizas. (Parlamento Canadiense citado por Jiménez, et al. pág. 569)

Aún más, con el propósito de cumplir con dichos compromisos se implementó el sistema NEXUS para identificar biométricamente a las personas que cruzan la frontera, y con el fin de dar mayor seguridad al flujo comercial a través de la frontera se implementó el *Free and Secure Trade Program (FAST)*, que alinearía los procedimientos y aseguraría el flujo de bienes comerciales.¹¹ (EE.UU. 2001b; Clarkson y Banda 2003, pág.6)

¹⁰ Vale señalar los 30 puntos del plan de acción con el propósito de evidenciar los compromisos adquiridos entre EE.UU. y Canadá en materia de seguridad fronteriza. A saber: 1) identificación biométrica de personas; 2) implementación de tarjetas de residencia permanente; 3) establecimiento de un sistema único de inspección de viajeros; 4) control de refugiados y personas en proceso de asilo; 5) gestión de reclamaciones por parte de los refugiados o los asilados; 6) coordinación en las políticas de visado; 7) seguridad en transportación aérea; 8) información anticipada sobre pasajeros; 10) terminales de seguridad marítima; 11) bases de datos de inmigración compatibles; 12) establecimiento de oficiales en ultramar; 13) cooperación en puntos de cruce fronterizos; 14) armonización de procesos comerciales; 15) inspección de viajeros y mercancías lejos de la frontera; 16) construcción de instalaciones conjuntas; 17) intercambio de datos de aduanas; 18) revisión de contenedores en los diferentes puertos; 19) mejoría de la infraestructura; 20) creación de un sistema inteligente de transporte; 21) protección de infraestructuras críticas; 22) seguridad aérea; 23) integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia; 24) coordinación para la aplicación conjunta de normas; 25) integración de servicios de inteligencia; 26) huellas digitales en puntos migratorios; 27) movimiento de deportados; 28) legislación antiterrorista; 29) congelamientos de activos de terroristas; 30) entrenamiento y simulacros conjuntos. (EE.UU. 2001b)

¹¹ Los Acuerdos de Fronteras Inteligentes motivaron la implementación de Tecnología Indicadora de Situación de Visitantes e Inmigrantes a Estados Unidos (US-VISIT), que implica no solo la identificación biométrica de preregistro de personas sino también la agilización de su paso por carriles y vías de peatones

Respecto de la seguridad fronteriza entre EE.UU. y México, puede señalarse que ambos países lograron la firma del acuerdo de fronteras inteligentes y el plan de acción en marzo de 2002, el cual comprende 22 puntos,¹² orientados a promover el flujo seguro de bienes y personas, así como a constituir una infraestructura moderna y eficiente que respondiera a los crecientes flujos comerciales. (EE.UU. 2002a; Benítez y Rodríguez 2010)

Así mismo, hay que señalar que la agenda en materia de seguridad fronteriza entre ambos países permitió crear el área de Análisis de la Información y Protección de Infraestructura Crítica del DHS y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), los cuales, en 2003, fueron organizados teniendo en cuenta aquellos sectores fundamentales para la protección de la infraestructura binacional: energía, transporte, salud, agricultura, agua y telecomunicaciones. (EE.UU. 2002a; Hristoulas 2010, pág.165)

En suma, se puede sostener que los acuerdos de fronteras inteligentes entre EE.UU. y Canadá, por un lado, y México, por otro, dieron inicio a un proceso de redefinición de la seguridad fronteriza en AN y constituyeron un avance para estrechar los vínculos en materia de seguridad militar en la región, sin perjudicar las ambiciones de los tres países en materia de seguridad económica.

preferenciales. De igual manera, se implementó el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST) que consiste en la inscripción de los empresarios en la Asociación Aduana-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT), ante la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection CPB). Una vez certificada la información de los empresarios, se les da una tarjeta para agilizar su paso por carriles especiales de la frontera. Este opera desde septiembre de 2002 en los cinco puntos de cruce más importantes: Detroit y Port Hurón (Michigan); Búfalo y Champlain (Nueva York); y Blaine (Washington). (Benítez y Rodríguez 2010, pág.232; Flynn 2002, párr. 23)

¹²Vale señalar los 22 puntos del plan de acción con el propósito de evidenciar los compromisos adquiridos entre EE.UU. y México en materia de seguridad fronteriza: 1) planificación a largo plazo; 2) alivio de embotellamientos; 3) protección de la infraestructura; 4) armonización de las operaciones en los puertos de entrada; 5) proyectos de demostración; 6) cooperación transfronteriza; 7) financiamiento de proyectos en la frontera; 8) viajeros preaprobados; 9) información adelantada de pasajeros; 10) viajes relacionados con el TLCAN; 11) fronteras seguras y disuasión del contrabando de extranjeros; 12) consultas acerca de políticas sobre visas; 13) capacitación conjunta; 14) compatibilidad de bancos de datos; 15) investigación de ciudadanos de terceros países; 16) cooperación de los sectores públicos/privados; 17) intercambio electrónico de información; 18) seguridad de los envíos en tránsito; 19) intercambio de tecnología; 20) seguridad del transporte ferroviario; 21) combatir el fraude; y 22) interdicción del contrabando. (EE.UU. 2002a)

1.5. ASPAN: un acuerdo multidimensional

La entrada en vigor del TLCAN y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales a través de los acuerdos de fronteras inteligentes permitieron allanar el terreno para el fortalecimiento de los vínculos trinacionales en materia de seguridad económica y militar, expresado en la ASPAN.

La puesta en marcha de esta alianza ha permitido profundizar esfuerzos en relación no solo con el mantenimiento de una zona de libre comercio cada vez más dinámica sino también con la consolidación de una agenda de seguridad regional. El argumento que ha inspirado esta agenda multidimensional ha sido que en este mundo, que evoluciona rápidamente, se deben construir nuevos espacios de cooperación, con el objeto de dotar de mayor seguridad a las sociedades, hacer las empresas más competitivas y las economías más sólidas. (EE.UU., Canadá y México 2005)

Ante todo, la suscripción de la ASPAN ha implicado reconocer que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias. De hecho, esta alianza ha permitido complementar esfuerzos bilaterales y trilaterales que actualmente están en marcha en materia económica y de seguridad.

Por un lado, los tres países incluyeron, una agenda de prosperidad común que busca promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en AN, por medio de una agenda concreta, enfocada al aumento de la productividad; a la reducción de los costos del comercio y la corresponsabilidad con el medio ambiente; y a la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando el comercio de productos agrícolas en la región. (EE.UU., Canadá y México 2005)¹³

Por otro lado, los tres países construyeron una agenda de seguridad ampliada que, con fundamentos en un enfoque común en materia de seguridad militar, se ha orientado a

¹³ De manera más específica, la agenda de prosperidad incluye: negociación de reglas de origen y aranceles; facilitación de negocios; bienes industriales; medidas sanitarias y fitosanitarias; fortalecimiento de la cooperación trilateral en materia de biotecnología agrícola; establecimiento de principios comunes trilaterales para el comercio electrónico y tecnologías de la información; facilitación del transporte aéreo, marítimo y terrestre; facilitación del acceso a servicios financieros; mejoría de las regulaciones del sector de la energía; mejoría de la calidad del medio ambiente; mejoría de los servicios de salud e incrementación de la cooperación en el desarrollo del capital humano de AN. (EE.UU., Canadá y México 2005)

proteger a la región contra amenazas externas; prevenir y responder a amenazas en AN; y aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas. (EE.UU., Canadá y México 2005)¹⁴

Todo parece indicar que la institucionalización de las relaciones entre EE.UU., Canadá y México se comprendió como un asunto indispensable, primero, por la cercanía geográfica; segundo, por las relaciones económicas y comerciales; tercero, por los beneficios en materia de seguridad; y cuarto, por la necesidad de aumentar la calidad de vida de la población de cada uno de los países, en especial en lo que respecta a una oferta de alimentos más segura, la responsabilidad con el medio ambiente y la prevención de enfermedades. (EE.UU., Canadá y México 2005)

Sobre todo, puede sostenerse que la articulación entre la seguridad económica y la seguridad militar en la región fue motivada por la lucha antiterrorista liderada por EE.UU. desde el 11-s. Como se plantea en el siguiente capítulo, el discurso de la lucha antiterrorista, además, permitió la inclusión de una agenda en materia de bioseguridad y bioterrorismo.

¹⁴ Específicamente, la agenda de seguridad se divide en dos niveles. Por un lado, la protección de AN contra amenazas externas, la cual incluye la seguridad para viajeros de alto riesgo; la seguridad de carga; el desarrollo de estrategias de bioseguridad. Por otro lado, la prevención y respuesta a amenazas en AN en cuanto a la seguridad aérea; la seguridad marítima; las amenazas transnacionales; la lucha contra el terrorismo; la protección de infraestructura crítica; las zonas aeroportuarias libres de inspección; la reducción de tiempos de espera y el uso de tecnología de punta. (EE.UU., Canadá y México 2005)

2. HACIA UN ACUERDO TRILATERAL EN MATERIA DE BIOSEGURIDAD

Desde el 11-s el gobierno estadounidense identificó el terrorismo como una amenaza prioritaria en la agenda de seguridad nacional. Esta decisión motivó la adopción de nuevos mecanismos de seguridad y defensa encaminados a responder efectivamente a un eventual atentado terrorista, tanto en EE.UU. como en AN.

De hecho, se puede sostener que EE.UU. adoptó una retórica en materia de seguridad, orientada a identificar amenazas a la existencia de la nación, en especial en lo que atañe a la posibilidad de que los grupos terroristas pudieran perpetrar nuevos ataques en AN, por medio, no solo de medios militares, sino también del uso de agentes infecciosos. A su turno, esta retórica implicó la transformación de los servicios de seguridad, de inteligencia y de preparación frente a las emergencias, lo que se puede considerar como una medida extraordinaria que, por definición, supera los canales y los instrumentos políticos ordinarios con los que contaban las autoridades públicas norteamericanas para enfrentar amenazas a la seguridad de la nación.

En este capítulo se sostiene que la agenda de lucha contra el terrorismo en EE.UU. incluyó una retórica y unas medidas extraordinarias sustentadas en el principio de la *prevención*, que posteriormente permitieron incluir una agenda en materia de bioseguridad y bioterrorismo en la región de AN. Luego de explicar en la primera sección la naturaleza y el alcance de los discursos de la bioseguridad y el bioterrorismo, en las secciones dos, tres y cuatro se analiza la manera en la cual el gobierno Bush adoptó una retórica de *prevención anticipada* en materia de lucha antiterrorista y bioterrorismo, así como la manera en que EE.UU., Canadá y México adoptaron un discurso en materia de bioseguridad en relación con el brote natural de epidemias. En las secciones cinco, seis y siete se identifican las medidas extraordinarias implementadas por EE.UU. en materia de lucha antiterrorista y bioterrorismo y aquellas implementadas trilateralmente en materia de bioseguridad en relación con las epidemias. Por último, en la sección ocho, se sostiene que Canadá adoptó una agenda de bioseguridad que estableció la conexión entre el bioterrorismo y las epidemias, mientras que México elaboró una agenda de bioseguridad en relación con los Organismos Genéticamente Modificados (OGM).

2.1. Definiendo la bioseguridad y el bioterrorismo

La bioseguridad implica prevenir enfermedades infecciosas, ya sean en forma de ataques bioterroristas o epidemias por causa natural. Concebida como un sector y una agenda de seguridad, constituye un conjunto de políticas y medidas emprendidas por los gobiernos para la prevención y control de amenazas biológicas, por medio de la contención de agentes patógenos y microorganismos que puedan causar enfermedades, muertes o cualquier tipo de repercusiones adversas a la salud. Aún más, la bioseguridad, en especial cuando se piensa en términos de una agenda bioterrorista, se ocupa de prevenir el uso malintencionado –con el fin de alcanzar objetivos políticos, religiosos o ideológicos– de bacterias, toxinas y agentes biológicos infecciosos que puedan atentar contra todas las formas de vida. (Alok, et al. 2011; Buzan y Hansen 2009; Collier y Lakoff 2008)

En este contexto, vale destacar que aproximadamente quince millones de personas mueren cada año por causa de enfermedades infecciosas. La propagación del sida, la malaria, la tuberculosis, el virus del Nilo, el SARS y la meningitis, así como la posibilidad de que surja un brote pandémico de influenza, con la capacidad de matar entre dos y doce millones de personas, han representado una amenaza para la salud global. Así mismo, el temor de que los agentes biológicos sean usados como armas de guerra constituye la razón por la cual las enfermedades infecciosas deben ser tratadas como amenazas a la seguridad nacional. (Davies 2008; Collier y Lakoff 2008)

En el ámbito internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha liderado el proceso de *securitización* de la salud. De hecho, esta organización consideró indispensable crear el *Global Outbreak and Alert Response Network (GOARN)* como un mecanismo de colaboración técnica entre instituciones y redes ya existentes, que aúnan sus recursos humanos y técnicos para identificar, confirmar y responder rápidamente a brotes epidémicos que amenazan la seguridad internacional. La red brinda un marco operacional para reunir conocimientos especializados, con el propósito de mantenerse continuamente en alerta ante la amenaza de brotes epidémicos. (Davies 2008; Collier y Lakoff 2008)

Aún más, vale señalar que a raíz de los ataques con ántrax en EE.UU., el Secretario de Salud y Servicios Humanos, Tommy Thompson, sugirió que los países deberían reunirse para compartir información y coordinar esfuerzos para mejorar la seguridad sanitaria mundial. Fue así que el 7 de noviembre de 2001, el ministro de Salud de Canadá fue anfitrión de la primera reunión ministerial, que dio origen a la *Global Health Security Initiative* (GHSI), la cual, además de incluir a los miembros de AN, es una asociación internacional que reúne a representantes de la OMS, la Unión Europea, el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Japón. La iniciativa se concibe como un grupo informal para afrontar los problemas de salud contemporáneos, fortaleciendo la preparación y la respuesta en el ámbito mundial a amenazas asociadas con el terrorismo biológico y las pandemias. Aunque fue una iniciativa global, constituyó el primer paso para que se crearan acuerdos de cooperación regional en materia de bioseguridad en AN. (Global Health Security Initiative [GHSI] 2001)

Ahora bien, la formulación de una agenda en materia de bioseguridad y, en especial, de bioterrorismo, no puede ser entendida sin comprender la retórica de la *prevención anticipada* frente al terrorismo adoptada por el gobierno Bush.

2.2. La retórica de prevención del gobierno Bush: del terrorismo al bioterrorismo

Uno de los principios de la Doctrina Bush fue la *prevención*, el cual permitió construir un discurso en materia de lucha antiterrorista y de bioseguridad.¹⁵

Es preciso aclarar que la *prevención* ha sido una constante en la agenda de seguridad de EE.UU. gobierno tras gobierno. Sin embargo, la *prevención* de la administración Bush adoptó la retórica de la legítima defensa como respuesta a las futuras amenazas terroristas. La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2002 (EE.UU. 2002b) y su versión actualizada de 2006 (EE.UU.2006) sustituyeron los objetivos de las

¹⁵ Vale señalar que la Doctrina Bush se sustenta en tres principios que describen las acciones de EE.UU., luego del 11- s. En términos de Stephen Clarkson y María Banda, se entiende la *prevención* (prevention), en relación con las medidas antiterroristas implementadas en el ámbito doméstico; el *castigo* (retribution), respecto de la destrucción del régimen Talibán en Afganistán; y la *anticipación* (pre-emption), como la implementación unilateral de la Doctrina Bush, en especial en la invasión de Irak y el consecuente cambio de régimen de este país. (Clarkson y Banda 2003, pág.3)

administraciones precedentes con políticas antiterroristas, incluyendo la erradicación del terrorismo y de sus patrocinadores, en colaboración con sus aliados, a través de la acción militar y del uso del poder económico, político y de la información; el fortalecimiento de las agencias de inteligencia y de la aplicación de la ley, así como la regulación de la no-proliferación de armas de destrucción masiva, y de las actividades financieras, para aislar a los terroristas y sus patrocinadores; y la intención implícita de llevar a cabo una acción preventiva adelantada unilateralmente, como una posible respuesta a las nuevas amenazas derivadas del terrorismo y de las armas de destrucción masiva.(Céspedes 2008, pág.8)

Esta nueva ESN suponía destacar el papel de EE.UU. como garante de la seguridad de AN y el resto del mundo para contener cualquier tipo de amenaza terrorista. No obstante, destacó que la asociación y la cooperación eran fundamentales para lograr los objetivos nacionales del país. Por este motivo, el gobierno Bush señaló que la coordinación de esfuerzos con sus socios regionales era esencial para aislar a los terroristas de la región y prevenir el uso de sustancias letales que podrían penetrar cualquiera de los tres países, debido al frecuente movimiento de bienes y personas en las fronteras. (EE.UU. 2002b; Kilroy 2002, pág.11)¹⁶

En este contexto, el Presidente George W. Bush declaró que la ESN estaba diseñada para tiempos de guerra, puesto que EE.UU. estaba luchando una guerra contra el terrorismo premeditado, políticamente motivado y perpetrado violentamente contra inocentes, capaz de considerar el uso de armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares, con el propósito de intimidar a la población.(EE.UU. 2002b)

De hecho, su nueva ESN consistió en “llevar a su máxima expresión la idea de la *seguridad preventiva* (preventive), hasta el nuevo concepto de *seguridad preventiva adelantada* (pre-emptive), ya que implica acciones previas incluso a un ataque o amenaza inminente de un ataque; y lo más importante, tales acciones pueden emprenderse, por sí mismo o en compañía de otros”. (Cardona, et al. 2012, pág.26) Tal como lo señala Dunmire (2007):

La Estrategia de Seguridad Nacional del gobierno Bush es notable por su redefinición de la doctrina de prevención y el concepto de amenaza inminente. La ESN afirma que en un mundo post-9/11, una postura militar reactiva es poco probable que sea eficaz contra las

¹⁶ Traducción libre de la autora.

amenazas transnacionales emergentes. En consecuencia, EE.UU. debe ser capaz de defenderse a sí mismo identificando y destruyendo estas amenazas antes de llegar a sus fronteras. La ESN explica que el concepto de ataque preventivo no es nuevo, las naciones pueden **actuar preventivamente** contra las fuerzas que presentan un **peligro inminente** de ataque. En el seno de la comunidad jurídica internacional, una amenaza inminente es más a menudo enfrentada mediante una movilización visible de ejércitos y fuerzas aéreas que se preparan para atacar. El gobierno Bush sostiene, no obstante, que EE.UU. tiene que adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy en día. En el entorno de seguridad post-9/11 el concepto de amenaza inminente incluye amenazas emergentes, que aún no están completamente formadas. Esta reconceptualización permitirá una **acción anticipatoria** contra estas amenazas. (pág. 29)¹⁷

En consecuencia, el discurso preventivo del gobierno estadounidense articuló el temor a las amenazas terroristas futuras con la posibilidad de que se perpetraran nuevos ataques terroristas, ya sea por medio del uso de actos militares o el uso de agentes biológicos. Tal como lo señaló el Presidente Bush:

El objetivo inmediato será atacar aquellas organizaciones terroristas de alcance mundial o a todo terrorista o estado patrocinador del terrorismo que **intente adquirir o usar armas de destrucción en gran escala** o sus precursores, y defender a los Estados Unidos, al pueblo estadounidense y nuestros intereses dentro y fuera del país, mediante la identificación y destrucción de la amenaza **antes que llegue a nuestras fronteras**. Si bien Estados Unidos tratará constantemente de obtener el apoyo de la comunidad internacional, **no dudaremos en actuar solos**, en caso necesario, para ejercer nuestro legítimo derecho a la defensa propia, **con medidas preventivas** contra estos terroristas, a fin de impedirles causar daños a nuestro pueblo y a nuestro país; y privar a los terroristas de nuevo patrocinio, apoyo y refugio seguro, convenciendo u obligando a los estados a aceptar sus responsabilidades soberanas. (EE.UU. 2002b)¹⁸

Ahora bien, la retórica de la lucha contra el terrorismo, permitió sustentar progresivamente la creación de una retórica de *prevención anticipada* en cuanto a la bioseguridad, ligada al potencial desarrollo o el acceso a armas biológicas por parte de grupos terroristas. Tal como lo estableció el Presidente Bush:

El 11 de septiembre el mundo aprendió cómo los enemigos pueden usar aviones como armas de terror. Poco tiempo después, aprendió que los enemigos pueden usar esporas microscópicas como armas de terror. El bioterrorismo es una amenaza real para el país. (EE.UU. 2002c)¹⁹

Aún más, este gobierno sostuvo que:

Los ataques con ántrax el otoño pasado fueron una tragedia para el pueblo americano y enviaron la advertencia que se necesitaba prestarle atención a esta amenaza. Hay que estar

¹⁷ La negrilla y la traducción son de la autora.

¹⁸ La negrilla y la traducción son de la autora

¹⁹ La negrilla y la traducción son de la autora.

mejor preparados para prevenir, identificar y responder a dichas amenazas. (EE.UU. 2002c)²⁰

El bioterrorismo empezó a constituir así una amenaza a la seguridad estadounidense. De acuerdo con el gobierno Bush, EE.UU. debe estar preparado para actuar preventivamente, puesto que, cuando las consecuencias de un ataque con armas de destrucción masiva son potencialmente tan devastadoras, no se puede dar el lujo de esperar a que estas amenazas se materialicen. (EE.UU.2006)

La retórica de *prevención anticipada* en materia de bioseguridad en EE.UU. se estructuró en relación con el bioterrorismo y se centró en cuatro pilares: 1) concientización de la amenaza, 2) prevención y protección, 3) vigilancia y detección y 4) respuesta y recuperación. (EE.UU. s.f)

Lo anterior se sustenta en la siguiente declaración del Presidente George W. Bush:

Las amenazas biológicas, la proliferación de armas biológicas y el bioterrorismo son retos actuales para la Patria [Homeland] y la seguridad nacional, y crea preocupaciones legítimas sobre la capacidad de nuestra nación para prevenir los ataques biológicos. Una serie de paneles, juntas asesoras, comités del Congreso y otros grupos gubernamentales han investigado los riesgos de amenazas biológicas y han expresado su preocupación por el posible uso indebido de la biotecnología cada vez más ágil y de fácil acceso. Como tal, la bioseguridad se ha convertido en un área de creciente interés para las políticas dirigidas y medidas reglamentarias por el Gobierno de los EE.UU. La amenaza del bioterrorismo trajo consigo nuevos desafíos para el gobierno, el personal médico y los sistemas de respuesta. Hace poco tiempo el personal no hubiera imaginado tareas como monitorear el aire por la presencia de ántrax o repartir medicamentos a gran escala. Ahora, este es el mundo que encontramos y esta nación se rehúsa a bajar la guardia. (EE.UU. 2002c)²¹

2.3. La retórica regional en materia de bioseguridad

Vale señalar que la retórica en materia de bioterrorismo se amplió hacia la prevención de amenazas biológicas de carácter natural en EE.UU. En efecto, en 2005 el gobierno Bush lanzó la *National Strategy on Pandemic Influenza*, en la cual se sostiene que es indispensable consolidar una estrategia de biodefensa capaz no solo de anticipar ataques terroristas sino también de responder ante una pandemia. (EE.UU.2005)

Para este gobierno, dicha estrategia exigía un esfuerzo integral y sostenido encaminado a enfrentar una amenaza inminente, junto con la advertencia de que si se

²⁰ Traducción libre de la autora.

²¹ Traducción libre de la autora.

espera a que una pandemia aparezca será demasiado tarde para preparar la respuesta. En este sentido, sostuvo que la nación debe tener un robusto sistema de salud con suficientes recursos para mejorar la infraestructura de la salud pública, así como para atender enfermedades infecciosas y brotes pandémicos, como el de influenza, sin olvidar la necesidad de mantenerse preparado ante atentados bioterroristas. En este sentido, incorporó agencias e instituciones de salud pública en la infraestructura de la seguridad nacional, lo que lo llevó a aumentar el presupuesto de biodefensa de 294.8 millones de dólares en 2001 a 7,6 mil millones de dólares en 2005. (EE.UU. 2005; Collier y Lakoff 2008, pág.10)²²

Bajo esta misma línea, el discurso del gobierno canadiense luego del 11-s se orientó a articular el terrorismo y las enfermedades infecciosas. La siguiente declaración del Primer Ministro Paul Martin en el documento *Securing an open society: Canada's National Security Policy*, establece la conexión entre la lucha antiterrorista y las enfermedades infecciosas:

Un buen sistema de salud pública es esencial para la protección de los canadienses frente a muchas amenazas actuales y emergentes, entre las cuales se encuentran: la contaminación del agua y los alimentos, los grandes brotes de enfermedades como el SARS, los desastres naturales, y la amenaza de un **ataque terrorista** a través de la utilización de un producto químico, **biológico**, radiológico o nuclear. La naturaleza compleja de tales amenazas debe tratar de incluir de forma continua la dimensión de la salud pública en la de la seguridad nacional. De hecho, el brote de SARS en 2003 puso de relieve una serie de desafíos para la gestión nacional de emergencias en materia de salud pública. (Canadá 2004, pág.29)²³

Así mismo, el *Canadian Pandemic Influenza Plan for the Health Sector* constituyó la principal iniciativa canadiense para responder a las consecuencias nacionales, regionales e internacionales de un brote de influenza. Además, los informes realizados en el marco de dicho plan contribuyen a mejorar el trabajo de la *Public Health Agency of Canada* (PHAC) y el *Department of Public Safety and Emergency preparedness of Canada* (DPSEPC) (Public Health Agency of Canada [PHAC] 2004a), lo que por demás le permitió al gobierno canadiense establecer una profunda relación entre el bioterrorismo y las epidemias:

Como los canadienses lo saben, hoy en día el mundo es cada vez más interconectado, complejo y a menudo peligroso. **El aumento de actos terroristas y la rápida propagación de enfermedades infecciosas** representan un desafío para la sociedad y las agencias de

²² Traducción libre de la autora.

²³ La negrilla y la traducción son de la autora.

seguridad. Los canadienses deben entender esta nueva realidad. Ellos saben que las amenazas a la seguridad no son sólo problemas que otras naciones enfrentan. Canadá también es afectado y enfrenta retos similares. (Canadá 2004, pág. 30)²⁴

Por su parte, el gobierno mexicano, aunque no estableció una conexión entre las amenazas biológicas y el terrorismo, adoptó una retórica de bioseguridad en 2006, con la aprobación del *Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Influenza*, el cual fue complementado con el lanzamiento del *Programa Nacional de Salud* en 2007. En dicho plan se establecieron las medidas de emergencia que se deben emprender ante el evento de una pandemia. En abril de 2009, dichos avances en materia de bioseguridad fueron necesarios para contener el brote de la gripe AH1N1. Vale recordar que, en solo tres días, se habían reportado 26 casos de infección y 7 muertes. Además, el virus se propagó por la región y para julio de ese año se habían confirmado 52147 casos (7983 en Canadá; 10262 en México y 33902 en EE.UU.). (Kirton y Guebert 2010, pág.233)

Se puede sostener que el ataque con ántrax en EE.UU., el brote de SARS en Canadá y la pandemia de AH1N1 en México constituyeron un reto regional, ya que demostraron que las amenazas a la seguridad no conciernen únicamente a un Estado, sino que generan una mayor interdependencia entre ellos, por su adyacencia geográfica y la velocidad con la que las amenazas se desplazan en el territorio. Por consiguiente, los tres países identificaron la bioseguridad como un tema común en la agenda de seguridad regional que los llevó a adoptar una retórica común para prevenir la penetración de amenazas biológicas en AN.

La puesta en marcha de una retórica regional en materia de bioseguridad, en particular la conexión entre salud y seguridad, quedó plasmada en la ASPAN. La ampliación de esta agenda trilateral reunió las dos dimensiones de la bioseguridad, las cuales fueron definidas como compromisos orientados a desarrollar mecanismos de intercambio de información entre los tres países en relación con la prevención, la detección y la reacción a amenazas, tanto naturales como intencionales, a la salud pública norteamericana. Igualmente, la ASPAN permitió desarrollar e instrumentar una estrategia regional de bioprotección, para evaluar, prevenir, proteger, detectar y responder a amenazas a la salud pública. (EE.UU., Canadá y México 2005)

²⁴ La negrilla y la traducción son de la autora.

A partir de la ASPAN, los tres gobiernos hicieron especial énfasis en proteger las fronteras de amenazas relacionadas con las enfermedades infecciosas como la influenza y, bajo esta línea, pidieron un mayor control fronterizo para evitar la entrada de sustancias biológicas que pudieran traspasar fácilmente las fronteras. Por este motivo, sugirieron desarrollar protocolos de inspección, en relación con la llegada de viajeros durante una pandemia y respecto de los dispositivos radiológicos en la aviación en general. (EE.UU., Canadá y México 2007a)

De acuerdo con la construcción progresiva de una agenda de bioseguridad trilateral, cabe resaltar que la creación del *North American Plan for Animal and Pandemic Influenza* (NAPAPI), en el marco de la ASPAN, constituyó la respuesta regional a la posibilidad de que una pandemia de influenza llegara al territorio norteamericano. Así quedó plasmado en el NAPAPI:

Canadá, México y Estados Unidos se enfrentan a una amenaza creciente causada por la influenza aviar y la potencial emergencia de una pandemia de influenza humana. Aunque el virus no ha llegado todavía a América del Norte, los tres países deben estar preparados para el día en que este, u otro virus altamente contagioso, lo haga. (EE.UU, Canadá y México 2007b)²⁵

El plan delineó la manera en que los tres países debían responder a todas las fases de una pandemia de influenza, en cuanto a la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación. En este sentido, el plan incluye una aproximación integral para prevenir una pandemia de influenza en AN y proporciona las directrices para la contención, vigilancia, control y tratamiento de las enfermedades. El supuesto que animó esta aproximación integral ha sido que las deficiencias en la respuesta a los virus, como la falta de capacidad para la recolección de resultados, la ausencia de protocolos para el tratamiento de las enfermedades infecciosas y la incapacidad para la investigación epidemiológica, pueden traer consecuencias perjudiciales en la región en el momento de enfrentarse a una pandemia. (EE.UU., Canadá y México 2007b; Howard 2010, pág.17)

²⁵ Traducción libre de la autora.

2.4. El AH1N1: un discurso común

En 2009, el brote de AH1N1 en México constituyó un virus con potencial pandémico y demostró que la nación no estaba preparada para enfrentar dicha amenaza a la salud pública. Sin embargo, la cooperación técnica y científica con Canadá y EE.UU. fue fundamental para enfrentar la enfermedad, puesto que en el marco de la ASPAN y el NAPAPI, el país logró sofisticar sus estrategias en materia de bioseguridad.

Cabe resaltar que la pandemia de AH1N1 se propagó rápidamente por AN. De los 177457 casos reportados, 102905 fueron confirmados en AN y de las 1462 muertes, 1274 ocurrieron en la región. (OMS 2009 citado por Kirton y Guebert 2010, pág.234) Esta situación confirmó que los esfuerzos nacionales y trilaterales orientados a una retórica trinacional de *prevención* en materia de bioseguridad eran indispensables para hacerle frente a esta amenaza. Por esta razón, los tres gobiernos coincidieron en que es mejor trabajar conjuntamente que de manera unilateral ante la presencia de una pandemia. Por ello, en la Cumbre de Líderes de América del Norte (CLAN) de 2009, reconocieron la importancia de actuar coordinadamente en los siguientes términos:

En plena crisis del virus AH1N1, colaboramos para aplicar, en nuestros países y a lo largo de nuestras fronteras, medidas basadas en la ciencia y la evidencia. Estas medidas se orientaron a proveer una repuesta de salud pública adecuada. El movimiento a través de nuestras fronteras compartidas es esencial para el bienestar económico de nuestros países. Reconocemos que la adopción de medidas altamente restrictivas, como el cierre generalizado de fronteras, difícilmente hubiera prevenido la propagación del virus, y sí hubiera agravado las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de influenza. Estamos conscientes de que la cooperación y la comunicación entre naciones, gobiernos, ciudadanos, así como organizaciones nacionales e internacionales, es el camino más efectivo para asegurar que todos estemos bien protegidos. La sólida colaboración entre nuestras naciones nos permite contar con una región de América del Norte más segura. (EE.UU., Canadá y México 2009)

2.5. Medidas extraordinarias de prevención del gobierno Bush

La retórica de la *prevención* en EE.UU. se tradujo en la implementación de medidas extraordinarias, tales como la promulgación de nuevas leyes en materia de lucha antiterrorista y de bioseguridad.

En materia de lucha antiterrorista, la promulgación de la *USA PATRIOT Act* en octubre de 2001 constituyó la base de las medidas emprendidas por el gobierno para implementar la lucha antiterrorista. No solo le otorgó poderes adicionales a los gobiernos federales, en aras de combatir el terrorismo, sino que también mejoró la capacidad de las distintas agencias de seguridad estadounidenses, al coordinarlas y dotarlas de mayores poderes de vigilancia y control de los delitos de terrorismo. (EE.UU. 2001a)

En materia de bioseguridad, la amenaza inminente del uso intencional de agentes biológicos con fines terroristas condujo, igualmente, al fortalecimiento de la legislación federal para enfrentar cualquier tipo de amenaza biológica. Por esa razón, se firmó el *Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002 (Bioterrorism Act)*, cuyo propósito fue el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades estadounidenses para prevenir y detectar ataques bioterroristas. Tal como lo expresó el Presidente Bush:

Las armas biológicas, potencialmente, son las más peligrosas del mundo. Los ataques con ántrax el otoño pasado fueron una tragedia para el pueblo americano y enviaron una advertencia de que necesitábamos prestarle atención a este tipo de amenaza. Por esa razón, tenemos que estar mejor preparados para prevenir, identificar y responder dichas amenazas y esta ley que estoy firmando hoy será esencial en esta lucha puesto que, primero, la ley fortalecerá la habilidad para prevenir y detectar ataques bioterroristas. Mejorará las inspecciones en los puertos y otorgará mejores herramientas a los oficiales para contener amenazas que puedan penetrar en las fronteras. Habrá nuevas autoridades encargadas de rastrear material biológico en cualquier lugar de EE.UU. Segundo, la ley fortalecerá las redes de comunicación que vinculan a las diferentes autoridades de salud pública. Los ataques biológicos se pueden hacer de forma silenciosa por lo que los profesionales de la salud estadounidenses serán entrenados para ser los primeros en reconocer la presencia de un ataque. La velocidad para detectar y responder ante una amenaza en materia de salud pública hará la diferencia entre contención y catástrofe. Tercero, la ley fortalecerá el sistema de salud en todo el país para llevar a cabo tratamientos si es necesario. Proveerá a las autoridades locales y estatales, las herramientas y los recursos necesarios para que los especialistas de la salud puedan hacer su trabajo. Finalmente, la ley desarrollará mejores medicamentos y vacunas y volverá autorizar el *Prescription Drug User Free Act*, lo cual permitirá adquirir drogas y terapias más rápido. También permitirá la investigación conjunta entre el gobierno y el sector privado para mejorar las vacunas, los medicamentos y los diagnósticos. (EE.UU. 2002c)²⁶

La retórica de la *prevención* se reflejó, igualmente, en el fortalecimiento del sistema institucional de seguridad y de defensa estadounidense. El gobierno Bush, como parte de su ESN, llevó a cabo la mayor transformación de las instituciones en materia de seguridad y

²⁶ Traducción libre de la autora.

defensa, desde la creación del *United States Department of Defense (DoD)*, la *Central Intelligence Agency (CIA)* y el *National Security Council (NSC)* durante el gobierno de Truman en 1947. (Newman 2002, pág.127; Rodríguez 2010, pág.206)

Mediante el *Homeland Security Act 2002* el Presidente George W. Bush anunció la creación del *Department of Homeland Security (DHS)*, cuyo objetivo fue consolidar una sola agencia capaz de coordinar la seguridad en EE.UU. frente a amenazas terroristas (Donley y Pollard 2002, pág.139; EE.UU. 2002b). La primera tarea de dicho departamento fue la elaboración de la *National Strategy for Homeland Security (NSHS)*, la cual se formuló bajo la premisa de crear diferentes entes encargados de proteger la Patria [Homeland] de futuros atentados terroristas. Por lo cual, se crearon la *Office of Homeland Security*, el *Homeland Security Council* y el *Homeland Security Advisor* (EE.UU. 2002b; Newman 2002, pág.126), como prueba de compromiso para la preparación, prevención y respuesta ante un eventual ataque terrorista.

En el marco de la NSHS, los ataques con ántrax condujeron a que el DHS se concentrara, como ha sido señalado, en cuatro áreas encaminadas a mejorar la bioseguridad y contener el bioterrorismo: concientización de la amenaza, prevención y protección, vigilancia y detección, respuesta y recuperación. (Howard 2010, pág.19) Para cumplir con estas tareas, el DHS creó el *Public Health Emergency Preparedness* para transformar la capacidad de EE.UU. de responder a amenazas bioterroristas, lo cual fue posible gracias a la promulgación de la ley *Project BioShield*²⁷ de 2004. En particular, esta ley provee a EE.UU. de nuevas herramientas para mejorar las medidas médicas orientadas a proteger a los estadounidenses de amenazas biológicas. (EE.UU. 2004a; EE.UU. 2004d; EE.UU. 2004c), Además, de acuerdo con el gobierno Bush:

Una efectiva biodefensa requiere una estrategia a largo plazo y una inversión significativa en el sistema de salud. El presupuesto en materia de bioseguridad en 2003 fue de 5,9 mil millones de dólares para defender al país de amenazas bioterroristas, lo cual representó un aumento de 4500 millones de dólares con respecto a 2002. Esta

²⁷ Dicho proyecto está compuesto por tres programas para la contención de amenazas biológicas en EE.UU. *BioShield*, que corresponde a una serie de medidas médicas que incluyen el desarrollo de nuevas vacunas; *BioWatch*, una ambiciosa propuesta para mejorar la vigilancia por medio de sensores de rápida activación. Adicionalmente, se estableció el *Biomedical Advanced Research and Development Authority (BARDA)*, enfocado a la identificación de todo tipo de amenazas catastróficas, lo que ha implicado ubicar en el mismo nivel de prioridad los ataques bioterroristas con desastres naturales como el huracán Katrina. (EE.UU. 2004a; EE.UU. 2004b)

inversión se vio reflejada en el mejoramiento de la infraestructura, la ciencia y la respuesta. (EE.UU. 2004b)²⁸

La reestructuración del sistema de seguridad y defensa de EE.UU, orientada a contener el terrorismo y el uso de agentes biológicos con fines terroristas, sentó las bases para incluir a Canadá y México en su esfera de seguridad, así como para trabajar conjuntamente en la implementación de medidas extraordinarias en la región en materia de bioseguridad.

El gobierno Bush consideró indispensable que Canadá y México hicieran parte de su perímetro de seguridad. Por esa razón, creó el Comando Norte de EE.UU. en 2002, pensado para la planeación y anticipación del peor de los escenarios posibles en caso de un ataque terrorista. Este comando integró la protección del espacio terrestre, marítimo y aéreo para supervisar las actividades de defensa en el territorio estadounidense. Antes que constituir una alianza militar, el Comando Norte es la unidad con la que EE.UU. hace un llamado para tratar el terrorismo de manera conjunta en la región. Esta unidad fue creada para apoyar la nueva estructura de seguridad nacional de EE.UU. e incluir a Canadá y a México para garantizar la seguridad del territorio estadounidense. (Kilroy 2007, pág. 4; Rodríguez 2010, pág.206)

El General Ralph “Ed” Eberhart, comandante del Comando Norte en aquel momento, señaló que para defender a EE.UU hay que llegar lo más lejos posible y, por esa razón, es necesario el apoyo de México y Canadá para defender los intereses norteamericanos. En este sentido, por primera vez Canadá y México se ubican en la cobertura de un comando militar de EE.UU. (Kilroy 2007, pág. 6-7)

2.6. Un esfuerzo regional en materia de bioseguridad

Las medidas extraordinarias en materia de lucha antiterrorista y bioterrorismo en EE.UU. así como la creciente cooperación regional, permitieron allanar el terreno para implementar medidas extraordinarias trilaterales en materia de bioseguridad. Desde luego, lo anterior se sustentó en la ASPAN, que no solo adoptó una retórica trilateral de *prevención* en materia

²⁸ Traducción libre de la autora.

de bioseguridad sino que también incorporó una plataforma trinacional, consecuente con el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de prevención, preparación y respuesta ante la presencia de una amenaza biológica en cualquiera de los tres países.

Como ha sido señalado, el supuesto de dicha plataforma de acción consistió en que un incidente bioterrorista en la frontera o una pandemia no son hechos aislados que impactan a una sola nación; más bien plantean una serie de desafíos para la región en su conjunto y hacen necesario el reconocimiento de la creciente interdependencia de los países en la esfera de la seguridad. (Kilroy 2007, pág.7)

De esta manera, se adoptaron medidas extraordinarias en los ámbitos regionales y nacionales en materia de bioseguridad, legitimadas en la retórica de *prevención* en relación con las epidemias y el bioterrorismo.

Respecto de las medidas extraordinarias adelantadas por cada uno de los países en materia de bioseguridad, puede señalarse que cada país concibió planes nacionales de contingencia encaminados a coordinar actividades de vigilancia, detección, contención, mitigación y respuesta ante el brote de una epidemia. En particular, los líderes de Canadá, México y EE.UU. se comprometieron a desarrollar planes nacionales para prepararse ante un brote de influenza con el fin de mejorar las capacidades para prevenir un brote de influenza en AN:

Canadá desarrolló el *Canadian Pandemic Influenza Plan for the Health Sector*, el *Notifiable Avian Influenza Hazard Specific Plan*, el *Federal Emergency Response Plan* y el *Emergency Management Framework for Canada* y el *Health Portfolio Emergency Response Plan*; México creó *El Plan Nacional de Preparación y Respuesta para la Influenza Pandémica*, el *Acuerdo de Medidas Sanitarias para el Diagnóstico, la Prevención, el Control y la Erradicación de Influenza en México* y el *Manual para prevenir, controlar y erradicar la influenza altamente patógena*; y EE.UU. estableció el *National Strategy for Pandemic Influenza*, el *National Response Framework* y el *Pandemic and All-Hazards Preparedness Act*. (EE.UU., Canadá y México 2012)

Respecto de las medidas extraordinarias regionales en materia de bioseguridad, cabe señalar la creación de la GHSI, cuyo propósito ha sido “fortalecer la respuesta de las agencias de salud ante la amenaza del terrorismo biológico [...] o la presencia de una

pandemia” (GHSI 2001, párr. 1). La GHSI sentó las bases para que EE.UU., Canadá y México desarrollaran estrategias trilaterales en materia de bioseguridad enfocadas a la prevención, la preparación y la respuesta.

Dichas estrategias se materializaron en el NAPAPI, el cual esquematizó las medidas que debían ser emprendidas en la región ante la presencia de una amenaza biológica, específicamente la influenza. Como ha sido señalado, el NAPAPI no solo se concentró en fortalecer la cooperación en materia de investigación, sino también facilitó de intercambio de información y la elaboración de planes de emergencia y respuesta ante potenciales amenazas biológicas entre los tres Estados.

En este sentido, los tres países desarrollaron mecanismos permanentes para compartir sus planes de preparación y establecer puntos de contacto institucional. Por ello establecieron el *North American Coordinating Body for Avian and Pandemic Influenza* (NACBAPI), que sirve como punto de contacto en caso de un brote de influenza, puesto que en este grupo participan altos funcionarios de la salud de cada país. Además, se encarga de coordinar la toma de decisiones y el intercambio de información en colaboración con el *Health Security Working Group*. (EE.UU., Canadá y México 2007b)

El NACBAPI se ha encargado de llevar a cabo reuniones periódicas en cada uno de los tres países para mejorar cada vez más la infraestructura en materia de bioseguridad en AN. Su objetivo principal ha sido coordinar la comunicación entre los gobiernos, en caso de una emergencia de influenza pandémica, por medio de un monitoreo fronterizo y medidas de control regional frente a amenazas biológicas. Por ejemplo, ha realizado simulaciones de una crisis de pandemia de influenza para identificar las deficiencias y demostrar la manera en la que los tres países podrían mejorar su cooperación. (EE.UU., Canadá y México 2007b)

De la mano de las medidas de prevención y preparación se encuentran aquellas relacionadas con el intercambio eficiente de información, que permite identificar el tipo de epidemia, así como las medidas de emergencia consecuentes. Para cumplir con este propósito se ha considerado necesario el diálogo institucional e interagencial en la etapa temprana del desarrollo de la enfermedad, con el propósito de disminuir los riesgos y la propagación. De hecho, los tres países elaboraron el *Memorando de Entendimiento* en 2007

para facilitar la cooperación transfronteriza en caso de una emergencia que atente contra la seguridad en materia de salud pública, junto con un acuerdo para el control de flujos migratorios en caso de una pandemia. (Howard 2010, pág.22)

2.7. El AH1N1: una respuesta coordinada

El brote de AH1N1 fue la oportunidad para poner en marcha las medidas que se habían diseñado trilateralmente para la contención de epidemias en la región. En este sentido, los tres gobiernos desarrollaron una estrategia de comunicación de riesgos que incluía las medidas de prevención que debían ser implementadas por la población norteamericana. Entre ellas, se encuentran: la difusión de mensajes de higiene como el lavado de manos y técnicas específicas para cubrir nariz y boca; la construcción de mensajes de alerta por medio de campañas publicitarias de concientización de la amenaza, anuncios televisivos y radiales, con el objetivo de informar las características del virus y los síntomas; y las parámetros de aislamiento y distanciamiento social que se debían tomar en caso de padecer el virus. (México 2009)

Así mismo, los laboratorios de investigación en materia de epidemiología se concentraron en estudiar la severidad y el desarrollo del virus para informar sobre la toma de decisiones de salud pública, incluyendo el uso de vacunas, medicamentos antivirales e intervenciones médicas. Todo ello por medio de la comunicación permanente; del intercambio de conocimiento científico, de personal experto y de datos clínicos; así como del acceso compartido a laboratorios, para promover la salud de la población de las tres naciones. (EE.UU., Canadá y México 2009)

En este contexto, con el objetivo de mejorar la capacidad de respuesta ante una epidemia, la inversión en investigación, ciencia y tecnología ha sido fundamental. De hecho, EE.UU. y Canadá crearon laboratorios de bioseguridad nivel 4 para mejorar la producción de vacunas y la elaboración de diagnósticos. En cuanto a México, la cooperación de Canadá y EE.UU. ha sido clave, ya que estos se comprometieron a prestar asistencia técnica en la construcción de un laboratorio de bioseguridad nivel 3, así como programas de formación y entrenamiento a las autoridades médicas mexicanas, y así

generar mayor interacción entre los epidemiólogos mexicanos y sus contrapartes canadienses y estadounidenses. (Howard 2010, pág.22; PHAC 2004d)

Dicha colaboración fue esencial durante la pandemia de AH1N1, puesto que gracias al laboratorio de Winnipeg se diagnosticó la tipología del virus: luego de realizar pruebas de diagnóstico, se reveló que de las 51 muestras enviadas por México, 17 coincidieron con la cepa de gripe A. Sin embargo, la obtención de información clínica precisa y coherente por parte de las autoridades médicas mexicanas fue difícil, puesto que carecían de la tecnología médica necesaria, y estaban abrumados por el número de casos de gripe AH1N1. La situación fue remediada parcialmente mediante el envío de un equipo de siete virólogos y epidemiólogos canadiense a México para colaborar con las labores de investigación. Así mismo, vale resaltar que en 2009 la multinacional farmacéutica Sanofi-aventis, la cual tiene su centro de desarrollo de vacunas en Toronto, estableció una instalación en Ocoyoacac, México, con un presupuesto de 126 millones de dólares, para ayudar al país en el evento de una pandemia de influenza. (Howard 2010, pág.23)

2.8. Canadá y México: propuestas alternativas en materia de bioseguridad

Vale aclarar que hubo, sin embargo, diferentes respuestas por parte de Canadá y México ante la adopción de una agenda en materia de bioseguridad, ya que los dos entendieron este término de manera diferente.

Canadá respaldó más que México la conexión entre la agenda de la lucha contra el terrorismo y de la bioseguridad. Mientras que el gobierno canadiense llevó a cabo reformas legislativas e institucionales que incluyeran al mismo tiempo ambos asuntos, el gobierno mexicano se limitó a acoger parcialmente dicha conexión.

Vale destacar que de acuerdo con el bagaje histórico de cooperación entre EE.UU. y Canadá en materia de seguridad, este último emuló el nuevo sistema de seguridad de su vecino para respaldar la lucha contra el terrorismo. Por ello, llevó a cabo “la modificación de treinta y tres leyes existentes que incluían el *Criminal Code*, el *Canadian Human Rights Act*, el *Acces to Information Act*, el *Privacy Act*, el *Personal Information Protection and*

Electronic Document Act, el *Canadian Security Intelligence Act* y el *National Defense Act*, de acuerdo al paquete legislativo que EE.UU. había emitido con la *USA PATRIOT Act*²⁹. (Raj citado por Rodríguez 2012, pág.93)

En el ámbito institucional, la creación del DPSEPC, versión canadiense del DHS, es el mejor ejemplo para evidenciar la manera en que el gobierno canadiense conectó la agenda de seguridad militar con la de bioseguridad, lo cual fue complementado con la creación de la PHAC,²⁹ que estableció de manera mucho más explícita el vínculo entre el terrorismo y la bioseguridad luego del brote de SARS en el año 2003. (PHAC 2004a)

La constitución de esta agencia permitió crear todo un sistema de prevención y manejo de emergencias en materia de bioterrorismo. Bajo los lineamientos de esta agencia, el *Bioterrorism Preparedness Emergency*, en coordinación con la *Public Safety Health Canada* y la *Canadian Food Inspection Agency's Office of Biohazard Containment and Safety*, desarrolló el *Counter-Terrorism Coordination and Health Information Networks (CTCHIN) Section*, responsable de informar acerca de enfermedades y amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares. (PHAC 2004a; PHAC 2004b; PHAC 2004c; PHAC 2004d)

Un aspecto que vale la pena resaltar es el liderazgo de la PHAC en la elaboración de proyectos, no solo en el ámbito nacional sino también regional, ya que ha buscado involucrar a México cada vez más en la dinámica de investigación y manejo de emergencias, y ha fortalecido los vínculos con EE.UU. para mejorar la respuesta ante eventuales ataques terroristas. (PHAC 2004a) Por ejemplo, se unió al TOPOFF de EE.UU., iniciativa antiterrorista para entrenar a los oficiales en la prevención de un ataque terrorista o bioterrorista que involucre armas de destrucción masiva³⁰. (EE.UU. 2001b)

A diferencia de Canadá, México adoptó parcialmente la retórica de la *prevención* y las medidas extraordinarias en materia de bioseguridad. El país alineó discretamente sus

²⁹ La PHAC fue creada en 2004, como respuesta al SARS y a la creciente preocupación sobre la incapacidad del sistema de salud pública de Canadá, para anticiparse y responder efectivamente a amenazas en materia de bioseguridad y bioterrorismo. (PHAC 2004a)

³⁰ EE.UU y Canadá han desarrollado una serie de ejercicios antiterroristas que culminan con el TOPOFF, el cual incluye una amplia gama de oficiales gubernamentales de alto rango de los estados, provincias locales y federales capacitados para responder a ataques terroristas en EE.UU. y Canadá o que tengan incidencia transfronteriza. El TOPOFF proporcionará la base para un programa permanente de actividades de formación conjuntas. (EE.UU.2001b)

políticas para atender las prioridades de seguridad de sus vecinos del norte, especialmente de EE.UU. (Velásquez y Schiavon 2007, pág.6)

En el ámbito legislativo, México promulgó la *Ley de Reforma para Mejorar la Seguridad Fronteriza y la Entrada con Visas* de 2002 y la *Ley de Seguridad Doméstica* de 2002, para contribuir a la lucha contra el terrorismo de su vecino del norte. Así mismo, en 2007 promulgó la *Ley Contra el Terrorismo*, en la que se establece que a la persona que utilice sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, que produzcan alarma, temor o terror en la población, se le castigaría con prisión de seis a cuarenta años y una multa de hasta mil 200 días de salario mínimo. Era claro que el gobierno mexicano había decidido ajustar su política de seguridad nacional a la visión de su contraparte estadounidense después del 11-s. (Velásquez y Schiavon 2008, pág. 74)

Sin embargo, no desarrolló un nuevo aparato institucional en materia de lucha antiterrorista ni de bioseguridad, puesto que para México el terrorismo y las amenazas biológicas no son las principales preocupaciones en su agenda de seguridad. De hecho, las prioridades mexicanas en materia de seguridad quedaron plasmadas en la *Iniciativa Mérida*, la cual constituyó una asociación sin precedentes entre EE.UU. y México para luchar contra el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia, así como para promover el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho. Dicha asociación se basó en cuatro pilares: a) perturbar a los grupos del crimen organizado; b) fortalecer las instituciones; c) construir una frontera del siglo XXI; y d) construir comunidades fuertes y resistentes para garantizar la seguridad en México. (México 2007)

Además, mientras que Canadá y EE.UU. han desarrollado toda una infraestructura institucional y judicial para contener las amenazas biológicas en relación con el brote de enfermedades de carácter natural o intencional, México definió la bioseguridad en relación con los OGM y desarrolló estrategias con el propósito de proteger el sector agrícola, en la medida en que la utilización de ciertas técnicas biotecnológicas podrían significar que los cultivos no sean aptos para el consumo humano.³¹ En este sentido, asoció la bioseguridad

³¹ Vale destacar que el interés de México por desarrollar este tipo de estrategias de bioseguridad responde a que es uno de los ocho países con mayor diversidad genética. Cuenta con más de 130 especies de plantas, de

con la aplicación de herramientas para garantizar un manejo responsable y seguro de la biotecnología. (Acevedo, et al. 2009, pág.335)

Tanto así que el gobierno mexicano promulgó la Ley de Organismos Genéticamente Modificados en 2005 con el fin de:

Desarrollar un enfoque precautorio para llevar a cabo las evaluaciones y la gestión del riesgo de las liberaciones al ambiente de organismos modificados genéticamente, productos y subproductos que los contengan, las cuales deberán realizarse de manera multidisciplinaria, coordinada y transectorial, con base en criterios científicos y datos experimentales disponibles, caso por caso y en congruencia con una política nacional de bioseguridad que dé sustento y establezca las bases para prevenir los posibles riesgos al ambiente y a la salud humana. (México 2005)

las cuales 25 tienen uso comercial en todo el mundo y son la base para la alimentación humana y animal en cientos de países. Entre las especies que México cultiva se destacan el maíz, la calabaza, el frijol, la papaya, la guayaba, la yuca, el algodón, el tabaco, el cacahuete, el cacao, el tomate, la papa, el girasol y la vainilla, entre otras. (Acevedo, et al. 2009, pág.335)

3. CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación consistió en explicar la manera en que EE.UU., Canadá y México construyeron un esquema de cooperación regional, en especial en lo que atañe a las agendas de seguridad económica, militar y de bioseguridad, durante el periodo comprendido entre 2001 y 2009. La interrelación de estas agendas se analizó a la luz de la Teoría de los Complejos de Seguridad Regionales y del concepto de *securitización* de Barry Buzan y Ole Wæver. Esta teoría contempla que el fin de la Guerra Fría implicó pensar la seguridad en términos *regionales, ampliados y profundizados*. Es decir, estos autores sostienen que, aparte de que la seguridad de los Estados y de sus respectivas sociedades se encuentran estrechamente vinculada a sus entornos geopolíticos inmediatos, las amenazas se expresan en términos militares y no militares, así como en varios ámbitos, sean internacionales, regionales, nacionales o domésticos. (Buzan 1991a; Buzan et al. 1998; Buzan y Wæver 2003)

En este contexto, dicha teoría permitió afirmar que la preexistencia de un bloque regional de seguridad económica liderado por EE.UU. hizo posible la introducción de una agenda ampliada de seguridad en la región, en particular en relación con la incorporación de discursos y medidas extraordinarias en materia de lucha antiterrorista y de bioseguridad. Dicho proceso de *securitización* fue posible gracias no solo a la interrelación entre los sectores económico, militar y de bioseguridad sino también a la tendencia de los países norteamericanos a enfrentar las diversas amenazas a su seguridad por medio de esfuerzos nacionales, bilaterales y trilaterales.

En este contexto, puede sostenerse que la investigación reveló tres hallazgos. El primer hallazgo permitió sostener que el 11-s en vez de limitar las relaciones regionales dio paso a la profundización de las mismas, ya que condujo a que los tres gobiernos articularan su retórica neoliberal en materia de seguridad económica, con una retórica de *prevención* y unas medidas extraordinarias en materia de lucha antiterrorista. Sin embargo, puede señalarse que la seguridad económica, antes que el temor en relación con el terrorismo, fue la principal razón para que los gobiernos de Canadá y México acogieran las políticas en materia de lucha antiterrorista del gobierno estadounidense. Ambos gobiernos firmaron

respectivamente los acuerdos bilaterales de fronteras inteligentes con EE.UU., con el objeto de garantizar la seguridad fronteriza y por ende el óptimo desarrollo del intercambio comercial. Además, los atentados terroristas fueron la oportunidad para ampliar la agenda de seguridad trilateral de prosperidad hacia la seguridad, por medio de la creación de la ASPAN.

El segundo hallazgo de esta monografía permitió sostener que la agenda regional de seguridad se amplió hacia la implementación de una retórica y unas medidas extraordinarias en materia de bioseguridad en relación con el bioterrorismo y las epidemias por causa natural, sobre todo teniendo en cuenta los ataques terroristas con ántrax en EE.UU. en 2001, así como los brotes de SARS en Canadá en 2003 y de AH1N1 en México en 2009. En particular, logró establecerse que EE.UU. adoptó una retórica y unas medidas de extraordinarias inspiradas en la retórica de la *prevención anticipada* en relación con el bioterrorismo. De hecho, este país reorganizó su estrategia de seguridad nacional, por medio de la reestructuración de sus instituciones y agencias y la promulgación de leyes en materia de defensa, en aras de prevenir el uso de agentes biológicos con fines terroristas.

Ante todo, se estableció que la iniciativa estadounidense condicionó la adopción de una agenda trilateral en materia de bioseguridad, en relación con los brotes de epidemias, lo cual fue consecuente con la alerta global de la OMS orientada a catalogar la influenza como la mayor amenaza a la salud pública. Esta situación motivó a que los miembros de AN, adoptaran un discurso común en materia de bioseguridad, materializado en la creación de la ASPAN y el NAPAPI, los cuales constituyeron la plataforma de cooperación regional en el ámbito de la bioseguridad. Particularmente, la existencia de estos acuerdos fue fundamental durante el brote de AH1N1, puesto que permitieron a los tres países actuar conjuntamente por primera vez en la contención de una epidemia.

El tercer hallazgo consistió en aclarar que, a pesar de que los miembros del TLCAN identificaron la bioseguridad como un tema común en la agenda de seguridad regional, los tres países priorizan las amenazas biológicas de manera diferente. Por una parte, EE.UU. ha sido líder en la elaboración de una agenda de *prevención* en materia de bioterrorismo, la cual ha sido acompañada, como fue señalado, por la creación de agencias y departamentos especializados en bioterrorismo. Canadá, desde la reorganización de su infraestructura de

seguridad y defensa en 2004, ha desarrollado una agenda que incluye simultáneamente el bioterrorismo y los brotes naturales de epidemias. Por su parte, México, a pesar de estar involucrado en las iniciativas regionales para la contención de epidemias, se ha inclinado más a desarrollar una agenda de bioseguridad en relación con los OGM.

Finalmente, con el propósito de continuar indagando sobre la cooperación en AN, vale la pena formular nuevas preguntas que pueden ser la base para realizar futuras investigaciones, a saber: ¿En qué medida la agenda de bioseguridad en AN ha seguido siendo una prioridad en las relaciones regionales luego de 2009? Esto a su vez permite preguntarse: ¿De qué manera el brote de AH1N1 condujo a la creación de nuevas estrategias regionales en materia de bioseguridad? Adicionalmente, teniendo en cuenta que las epidemias constituyen una amenaza a la salud de la población y que conciernen a actores diferentes a los gobiernos, sería interesante preguntarse ¿Qué papel desempeñan las industrias farmacéuticas en la prevención de las enfermedades infecciosas en AN?

BIBLIOGRAFÍA

Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press.

Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and Powers*. Cambridge University Press.

Buzan, et al. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Estados Unidos: Lynne Rienner.

Buzan, B. (1991a). *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Estados Unidos: Lynne Rienner.

Lakoff, A. y Collier, S. (2008). *Biosecurity interventions: global health and security in practice*. Estados Unidos: Columbia University Press.

Capítulos o artículos en libro

Andreas, P. (2003). A Tale of Two Borders: The U.S.-Mexico and U.S.-Canada Lines After 9-11. En A. Peter y T. Biersteker (eds) *The Rebordering of Northamerica: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Routledge, New York (págs.1-15). Disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/6d09j0n2#page-5>

Bellamy, A. (2004). Asymmetry, Security and Trade: The North American Security Community. En *Security Communities and Their Neighbours: Regional fortress or global integrators* (págs.150-178). Palgrave Macmillan. Disponible en: <http://site.ebrary.com/lib/urosario/docDetail.action?docID=10103737&p00=security+communities>

Benítez, R. y Rodríguez, C. (2010). Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN. En R. Benítez (Coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos* (págs. 13-103). Disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/seguridad_america_del_norte.pdf

Cardona, et al. (2004). La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en la administración Bush: una lectura desde América Latina. En D. Cardona et. al., *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Colombia: CEPI-Universidad del Rosario (págs.1-49).

Delgado de Cantú, G. (2003). El sexenio salinista: modernidad y turbulencia 1988-1994. En G. Delgado de Cantú *Historia de México II* (Págs. 480-530). México: Pearson.

Dunmire, P. (2007). Emerging threats. En Hodges, A y Nilep, C, *Discourse, war and terrorism*, (págs.19-45). Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. Disponible en: <http://site.ebrary.com/lib/uosario/docDetail.action?docID=10172324&p00=discourse%20war%20terrorism>

Hristoulas, A. (2010). La política de seguridad canadiense: pasado, presente y futuro. En R. Benítez (Coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos* (págs. 103-153). Disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/seguridad_america_del_norte.pdf

Molano, A. (2012). Introducción. En A. Molano *Terrorismo: concepto y fenomenología* (págs.34-38). Colombia: Escuela Superior de Guerra.

Rodríguez, A. (2010). El Comando Norte y sus dilemas a principios del siglo XXI. En R. Benítez (Coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos* (págs.221-245). Disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/seguridad_america_del_norte.pdf

Sánchez, G. (2010). La política de defensa y seguridad de Estados Unidos. . En R. Benítez (Coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos* (págs. 205-221). Disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/seguridad_america_del_norte.pdf

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Acevedo, et al. (2009). La bioseguridad en México y los organismos genéticamente modificados: cómo enfrentar un nuevo desafío. En *Capital Humano: Estado de conservación y tendencias de cambio* (2), 319-353. Disponible en: http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20II/II07_La%20bioseguridad%20en%20Mexico%20y%20los%20organismos%20geneticame.pdf

Alok K, et al. Biological Warfare (2011). Bioterrorism and Biodefence. En *Journal of Indian Academy of Forensic Medicine*. 33 (1), 69-73. Disponible en: http://epress.anu.edu.au/education_ethics/pdf/ch08.pdf.

Buzan, B. (1991b). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. En *International Affairs*, 67, (3) (Jul., 1991), 431-451.

- Calduch, R. (2001). La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional. En *Revista Española de Derecho Internacional* 53 (1), 1-41.
- Clarkson, S. y Banda, M. (2003). Paradigm Shift or Paradigm Twist? The Impact of the Bush Doctrine on Canada. En *Foreign Policy in Focus* 1-16. Disponible en: http://www.yorku.ca/erlac/deep_papers/Clarkson-Banda.PDF
- Davies, S. (2008). The securitization of infectious disease by western states. En *International Affairs* 84 (2), 298-313.
- Donley, M. y Pollard, N. (2002). Homeland Security: The Difference between a Vision and a Wish. En *Public Administration Review* 62, 138-144.
- Flynn, S. (2002, Enero-Febrero). America the vulnerable. En *Foreign Affairs*. Disponible en: <http://www.foreignaffairs.com/articles/57620/stephen-e-flynn/america-the-vulnerable>.
- Gilbert, E. (2005). The Inevitability of Integration? Neoliberal Discourse and the Proposals for a New North American Economic Space after September 11. En *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (1), 202-222.
- Howard, D. (2010). The North American Plan for Avian and Pandemic Influenza: A Case Study of Regional Health Security in the 21st Century. En *Global Health Governance*, 3, (2), 1-26. Disponible en: http://www.ghgj.org/Avery_the%20North%20America%20plan%20for%20influenza.doc.
- Jiménez, et al. (2006). Hacia las fronteras inteligentes norteamericanas: convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras. En *Foro Internacional* 185, XLVI, (3), 549-579.

- Kilroy, R. (2007). Perimeter Defense and Regional Security Cooperation in North America: States, Canada, and Mexico. En *Homeland Security Affairs* (1), 1-13. Disponible en: www.hsaj.org
- Kirton, J. y Guebert, J. (2010). North American Health Governance: Shocks, Summitry, and Societal Support. En *Norteamérica* 5 (1), 221-244. Disponible en: <http://www.revistascisan.unam.mx/Norteamerica/pdfs/n09/n0908.pdf>
- Newman, W. (2002). Reorganizing For National Security and Homeland Security. En *Public Administration Review*, 62, 126-137.
- Pastor, R (2004, Enero-Marzo). La segunda década de América del Norte. En *Foreign affairs*, 83 (1), 106-118. Disponible en: http://www1.american.edu/ia/cnas/pdfs/ForeignAffairsNA_Jan2004_Espanol.pdf
- Schiavion J. y Velásquez R. (2008, primer semestre). El 11 de septiembre y la relación Estados Unidos -México: ¿Hacia la securitización de la agenda? En *Revista enfoques*, 8, 61-85. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96060805.pdf>
- Soriano, J. (2001). La respuesta de América Latina y el Caribe al 11 de septiembre. En Barbé, E. (Coord.) Especial 11 de septiembre, monografías del observatorio de política exterior europea, 7-8. Disponible en: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/128/sYPIWtjpC9IS6D93wMDx.PDF>

Otros documentos

Canadá (2005). Declaración de Frontera Inteligente de Canadá y Estados Unidos: Plan de acción de una frontera segura e inteligente. Disponible en: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/antiterrorism/actionplan-en.asp>

Canadá (2004). Securing an Open Society: Canada's National Security. Disponible en: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004E.pdf>

Céspedes, E. (2008). North America, Security, and the Next US National Security Strategy: A Reflection. En *Center for North American Studies, School of International Service American University* 1-29. Disponible en: http://www.american.edu/sis/cnas/upload/0804Cespedes_Reflection.pdf

EE.UU., Canadá y México (2012). North American Plan for Animal and Pandemic Influenza. Disponible en: <http://www.phe.gov/Preparedness/international/Documents/napapi.pdf>

EE.UU., Canadá y México (2010). NAFTA. Disponible en: <http://export.gov/fta/nafta/>

EE.UU., Canadá y México (2009). Cumbre de Líderes de América del Norte. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-13-09.pdf>.

EE.UU., Canadá y México (2007a). Declaración Conjunta Primer Ministro Harper, Presidente Bush y Presidente Calderón en la Cumbre de Líderes de América del Norte en Montebello. Disponible en: http://s3.esoft.com.mx/esofthands/include/upload_files/4/Archivos/Aspan.pdf

EE.UU., Canadá y México (2007b). NAFTA the road ahead. Disponible en:
<http://www.ustr.gov/sites/default/files/NAFTA-The-Road-Ahead.pdf>

EE.UU., Canadá y México (2007c). North American Plan for Animal and Pandemic Influenza. Disponible en: http://www.fbiic.gov/public/2009/jan/NA_PI_Plan.pdf

EE.UU., Canadá y México (2005). Alianza para la Seguridad y la Prosperidad. Disponible en la página web: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>.

Comisión para la Cooperación Laboral en América del Norte [CCLAN] (2006). Mercados laborales. Disponible en:
www.naalc.org/UserFiles/File/Final_Spanish_Labor_3rd.doc

EE.UU. (2006). National Strategy for Homeland Security. Disponible en:
<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nshs/NSHS.pdf>

EE.UU. (2005). National Strategy on Pandemic influenza. Disponible en:
<http://www.flu.gov/planning-preparedness/federal/pandemic-influenza.pdf>

EE.UU. (2004a). Fact Sheet: Biodefense Preparedness. Public Health Emergency Preparedness "Transforming America's Capacity to Respond". Disponible en:
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/04/20040428-4.html>

EE.UU. (2004b). Measures to Protect the Homeland from Bioterrorism. Remarks by the President on the Bioshield Initiative. Disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/02/20030203-13.html>

EE.UU. (2004c). President Bush Signs Project Bioshield Act of 2004. Disponible en:
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/07/20040721-2.html>

EE.UU. (2004d). Project Bioshield. Progress in the War on Terror. Disponible en:
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bioshield/>

EE.UU. (2002a). Frontera inteligente: Acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México - Hoja Informativa. Disponible en: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm>

EE.UU. (2002b). The National Strategy for Homeland Security. Disponible en:
http://www.dhs.gov/xabout/history/publication_0005.shtm

EE.UU. (2002c). The Public Health Security and Bioterrorism Act of 2002. Disponible:
<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=43751>

EE.UU. (2001a). Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT ACT). Disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

EE.UU. (2001b). U.S. - Canada Smart Border/30 Point Action Plan. Disponible en:
<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/18128.htm>

EE.UU., Canadá y México. (1994). Tratado de Libre Comercio en América del Norte-TLCAN. Disponible en la página web:
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp

EE.UU. (1993).Remarks on the Signing of NAFTA. Disponible en:
<http://millercenter.org/president/speeches/detail/3927>

EE.UU. (s.f).Us Office of Science and Technology Policy. Biosecurity. Disponible en:
<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp/nstc/biosecurity>

México (2009).Secretaría de Salud de México. Influenza AH1N1: Acciones de Promoción de la Salud, compartiendo nuestra experiencia. Disponible en:
[http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/influenza/mat/INFLUENZA_A\(H1N1\)_03_agosto.pdf](http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/influenza/mat/INFLUENZA_A(H1N1)_03_agosto.pdf)

México (2007). La iniciativa Mérida. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>

México (2005). Ley de bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>

México (1992). Mensaje del presidente Carlos Salinas de Gortari con motivo de la culminación del TLC. Disponible en:
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1992-CSG-TLC.html>

Public Health Agency of Canada [PHAC] (2004a). History. Disponible en:
http://www.phac-aspc.gc.ca/about_apropos/history-eng.php

PHAC (2004b). Biosafety Programs and Resources. Disponible en: <http://www.phac-aspc.gc.ca/lab-bio/res/index-eng.php>

PHAC (2004c). Bioterrorism and Emergency Preparedness. Disponible en:
<http://www.phac-aspc.gc.ca/ep-mu/bioem-eng.php>

PHAC (2004d) . Laboratory Biosafety and Biosecurity. Disponible en: <http://www.phac-aspc.gc.ca/lab-bio/index-eng.php>

PHAC (2004e) .The Canadian Pandemic Influenza Plan for the Health Sector. Disponible en: <http://www.phac-aspc.gc.ca/cpip-pclcpi/s01-eng.php#i2>

Rodríguez, Federmán (2012b). *Comprendiendo la política de seguridad internacional de Canadá: tras las huellas de los discursos liberales y realistas de una potencia media. Periodo de estudio (1993-2008)*. Recuperada del Repositorio institucional de la Universidad del Rosario. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2998/80166756-2012.pdf;jsessionid=C804D6020EE3972D8B75E63438771ED5?sequence=4>