

Bases para la comprensión de la Iniciativa Mérida**David Herrera Santana**

La *Iniciativa de Seguridad Regional* o *Iniciativa Mérida* es un *plan de ayuda multianual* lanzado por la administración de George W. Bush en octubre de 2007 que tiene como fin <<combatir las amenazas del tráfico de drogas, crimen transnacional, y terrorismo en el Hemisferio Occidental>>ⁱ, según la define la información oficial.

En la propuesta original, la Iniciativa Mérida contemplaba la aportación de 1,400 millones de dólares que serían destinados a la modernización de equipo y vehículos militares, entrenamiento y asistencia técnica para los cuerpos de seguridad policiaco–militares y *apoyo y asistencia* para el fortalecimiento de la infraestructura jurídica y judicial de los países receptores de la ayuda.

Este Plan fue concebido para entrar en funciones en 2008, teniendo una vigencia de tres años.ⁱⁱ Para ese primer año fiscal el gobierno estadounidense tenía previsto liberar 500 millones de dólares para México y cincuenta para los países centroamericanos, Haití y República Dominicana.ⁱⁱⁱ

Mientras para algunos representa *un nuevo paradigma de seguridad* en la relación bilateral, para otros no es más que una estrategia injerencista destinada a procurar un mayor control de la región por parte del gobierno estadounidense. Por ello, este artículo pretende brindar un panorama amplio sobre la Iniciativa Mérida, sus características y sus fundamentos teórico–conceptuales, así como sus elementos constitutivos, con el fin de dar luz a algunas cuestiones torales que se encuentran en el centro del planteamiento.

Antecedentes: el *perímetro de seguridad* y el mecanismo ASPAN

El 11 de septiembre trajo consigo cambios sustanciales en la relación bilateral México–Estados Unidos. Aunque no se considera aquí que esta fecha marque un parteaguas en las relaciones internacionales contemporáneas^{iv}, sí es pertinente señalar que la relación bilateral sufrió alteraciones que definieron nuevos esquemas de interrelación marcados por la predominancia de las visiones e intereses estadounidenses, sobre todo en materia de seguridad.

Durante la década de los noventa el proyecto político contenido en el proceso de globalización^v definió una estrategia dirigida a posicionar a las grandes corporaciones transnacionales, en especial las

estadounidenses, dentro de espacios nacionales que hasta antes se encontraban cerrados al gran capital internacional. Septiembre de 2001 define un punto a partir del cual la gran estrategia estadounidense da un viraje hacia prácticas geoestratégicas que se creían *muertas en la era de la globalización*.

En la región Norteamérica, 2001 marcó una redefinición sobre cómo debía relacionarse Estados Unidos con sus dos vecinos. Debido a que la seguridad estadounidense se vio afectada por los atentados de ese año, se inauguró una concepción geopolítica que sustituyó al *área de libre comercio* que se había planteado durante la década anterior. Así surgió la noción de una *fortaleza americana* que fuera capaz de repeler y/o filtrar las amenazas que se dirigieran contra el territorio estadounidense.

No obstante, las consecuencias inmediatas se presentaron en forma de afectaciones al comercio trilateral, lo que dañó de inmediato los intereses de los sectores productivos en la región. Por ello, pronto se sustituyó este nuevo esquema por uno más amplio denominado el *perímetro de seguridad norteamericano*, que incluye en sí a los tres países de la región más el Caribe.^{vi}

Como consecuencia de lo anterior, en el año 2002 fue inaugurado el Comando Norte (*Northern Command*). Los gobiernos mexicano y canadiense iniciaron durante ese mismo año la implementación de una serie de esfuerzos dirigidos al reforzamiento de sus políticas de seguridad en sus fronteras marítimas y terrestres, así como la coordinación entre sus agencias de seguridad y las estadounidenses.

El punto culminante de esta etapa se dio el 25 de marzo de 2005, cuando los mandatarios de los tres países pactaron en Waco, Texas, la llamada *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN), propuesta por la administración Bush. Ésta quedó definida como un <<...mecanismo de cooperación [que] pretende complementar los esfuerzos bilaterales y trilaterales... en materia económica y de seguridad y revitaliza[r] otros aspectos de la cooperación en la región...>>^{vii}.

La ASPAN quedó conformada por dos agendas. La primera, la *Agenda de Seguridad* dirigida a la *protección de América del Norte contra amenazas internas y externas*. Por medio de la implementación de avances tecnológicos y políticas de coordinación regional en materia de bioprospección, seguridad aérea, terrestre y marítima, controles migratorios, revisión del flujo de mercaderías e incremento de la seguridad fronteriza, se buscaba el incremento y la complementación de los

mecanismos de seguridad ya existentes, lo que permitiría contrarrestar las amenazas provenientes del interior y del exterior.^{viii}

La segunda *Agenda*, la de *Prosperidad*, dependería en gran medida del éxito que tuviera la anterior. Estaría destinada a aprovechar el marco producido por el TLCAN, se proponía la aplicación de estrategias que permitieran agilizar y ampliar el comercio intrarregional a través de la estandarización de reglas comerciales, la *mayor cooperación en los sectores automotriz y del acero, el fortalecimiento de los mercados energéticos en América del Norte*, el aumento de la seguridad y eficiencia del sistema de transportes en la región, el libre flujo de capitales y un trato libre de aranceles conforme a lo estipulado en el TLCAN.^{ix}

Esta segunda *Agenda* da muestra del sesgo corporativo de la ASPAN, al proponer y llevar a la práctica la creación de un *Consejo de Competitividad de América del Norte* (CCAN) compuesto por transnacionales estadounidenses y canadienses, además de algunas empresas y grupos empresariales mexicanos, encargados de <<incrementar la vinculación del sector privado con la ASPAN adhiriendo a los negocios de *alto nivel* que asistirán a los gobiernos en el fortalecimiento de la posición competitiva de América del Norte y vinculará al sector privado como socio en la búsqueda de soluciones>>^x.

Además de ello, la creación del *Consejo de Comercio del Acero de América del Norte* y la propuesta fallida de creación del *Consejo Automotriz de América del Norte*, encargados de profundizar la integración de estos sectores estratégicos. En cuanto al tema energético, en el mecanismo ASPAN se ha afirmado que <<una economía energéticamente sustentable para América del Norte es de vital interés para los tres países. *El suministro confiable y a precios razonables de la energía es crítico para la prosperidad y la seguridad de nuestros pueblos*>>^{xi}.

Con relación al tema de la ASPAN, Leonardo Curzio ha afirmado que <<A pesar de la *legítima preocupación* de los aparatos de seguridad por evitar otro ataque terrorista, *la comunidad productiva y de negocios se apropió de la noción de Norteamérica* y todos compartieron las preocupaciones de seguridad...>>^{xii} No obstante, esa *comunidad productiva y de negocios* se había apropiado de la *noción de Norteamérica* desde los primeros

planteamientos de integración, siendo la ASPAN la culminación de este proceso.

Estados Fallidos. Se trata de aquellas entidades en donde las estructuras e instituciones estatales se han mostrado incapaces para ejercer el mínimo de soberanía y control al interior de su propio territorio.

México ¿un estado a punto de fallar?: estabilización e Iniciativa Mérida

Conforme la primera década del siglo XXI fue avanzando, las preocupaciones geoestratégicas estadounidenses también se fueron incrementando. Temas diversos como el *terrorismo transnacional*, el *eje chavista* en América Latina, el fortalecimiento de los principales competidores a nivel mundial y la dependencia estructural con respecto a recursos naturales estratégicos de

difícil acceso, definieron un mapa geopolítico muy complicado para Washington.

En este contexto de vulnerabilidades estratégicas, algunas elaboraciones teórico–conceptuales comenzaron a ser formuladas con el fin de dar luz y guía a la política exterior estadounidense. Una de las más aceptadas y que mayor impacto ha tenido en la práctica ha sido la de los *estados fallidos*. Se trata de aquellas entidades en donde las estructuras e instituciones estatales se han mostrado incapaces para ejercer el mínimo de soberanía y control al interior de su propio territorio.

<<Cuando el caos prevalece, el terrorismo, el comercio de narcóticos, la proliferación de armamento, y otras formas de crimen organizado florecen>>^{xiii}, afirmaron Stephen Krasner y Carlos Pascual. Este último por entonces encargado de la *Oficina para la Estabilización y para la Reconstrucción* (OER) dependiente de la Casa Blanca y creada en 2005 por la administración Bush con el fin de *evaluar países en riesgo de convertirse en estados fallidos*, así como de preparar *planes de contingencia y acción* para cada caso específico.

En un *mundo altamente interconectado* los *estados fallidos* se convierten en un *peligro* para la *estabilidad mundial*. Abandonadas en el olvido, la miseria y depredación, las sociedades se convierten en *blancos fáciles* para demagogos y *profetas del odio* que las conducen por un camino de violencia. <<La falta de una buena gobernabilidad en estados débiles significa que a menudo no tienen la habilidad para tratar con grupos opositores o criminales dentro de sus propias fronteras>>^{xiv}.

Los grupos criminales se vuelven capaces de hacerse con el poder dentro del Estado. En esta lógica, grupos terroristas pueden aprovecharse de tal situación y utilizar la infraestructura estatal para crear *santuarios del terrorismo internacional*, lanzar ataques en contra de la población y de estados vecinos y convertirse en una amenaza para la paz y la estabilidad internacionales.

Tomando como base todo lo anterior, la OER ideó una estrategia de dos etapas para contrarrestar las amenazas que representan los *estados fallidos*. La primera etapa consiste en *prevenir todo aquél conflicto* de carácter disruptivo capaz de propiciar el surgimiento de un *Estado fallido*; posteriormente, atender las causas que dieron origen al conflicto, *promoviendo la creación de marcos legales e instituciones democráticas y fomentando la participación ciudadana*.^{xv}

El caso de México se presentó como paradigmático dentro de este esquema. Tres factores principales cobraron relevancia en 2006 y convirtieron a este país en un candidato idóneo para convertirse en un *Estado fallido*. En primer lugar, las controvertidas elecciones de ese año que dieron la victoria al candidato del partido oficialista con un margen de diferencia de tan sólo el 0.56%^{xvi} y cuyo desenlace fue una gran movilización de sectores de oposición en la Ciudad de México, la formación de una coalición de partidos opositores en la nueva Legislatura y la falta de legitimidad del nuevo ejecutivo frente a algunos sectores sociales. Ello se presentaba como un factor de inestabilidad.

El segundo factor posee un carácter menos coyuntural y ha estado presente en la historia reciente de México de por lo menos los últimos treinta años. Se trata de la presencia de organizaciones armadas de carácter guerrillero que en últimas fechas han sido identificadas por la Secretaría de la Defensa Nacional como la principal preocupación de las fuerzas armadas mexicanas, ocupando un primer lugar incluso frente al fenómeno del narcotráfico.^{xvii}

Este factor se une a la gran crispación y polarización social que ha gestado movilizaciones sociales opositoras a las políticas gubernamentales, que aunque no se vinculen directamente con los movimientos guerrilleros sí representan un foco de inestabilidad en el país, desde la perspectiva gubernamental. La gestación de estos movimientos responde al agravamiento de los problemas económicos, políticos y sociales, alimentados por el aumento en las brechas de desigualdad y en los niveles de pobreza extrema experimentados en México en las últimas tres décadas^{xviii}, además de la falta de una verdadera apertura democrática con canales adecuados para las expresiones y demandas populares.

Un tercer factor de relevancia que caracteriza a *panorama de inestabilidad en México* es el narcotráfico. Aunque desde la década de 1980 éste ha sido un tópico importante dentro de la agenda bilateral, es hasta últimas fechas que este problema ha escalado dentro de las prioridades número uno de la agenda de seguridad nacional mexicana y dentro de las principales preocupaciones de Estados Unidos en México. De la década de los ochenta a la actualidad, este fenómeno ha pasado de estar controlado y concentrado en las altas estructuras gubernamentales, a convertirse en un cáncer que se ha esparcido por todo el cuerpo estatal y social.^{xix}

De acuerdo con información proporcionada por el gobierno estadounidense, en este gran negocio estarían participando aproximadamente 150 mil individuos y podría estar generando un máximo de 25 mil millones de dólares por año^{xx}, además de que se habría internacionalizado, permitiendo a las bandas criminales mexicanas controlar territorios en países centro y sudamericanos^{xxi} y el trasiego del 90% de la cocaína que ingresa a territorio estadounidense.^{xxii}

Son estos factores los que han alarmado a Washington. México habría pasado a formar parte del selecto grupo del nuevo *eje del caos* junto con otros ocho estados más. Un grupo que según Ferguson no está unido por sus <<intenciones malvadas>> sino por <<su inestabilidad, que la crisis financiera global empeora cada día>>.^{xxiii} No obstante, no son sólo especulaciones teóricas las que apuntan a este escenario.

En un Informe de 2008 el *Joint Operating Environment* del *United States Joint Forces Command* (USJFC) afirmaba que <<el creciente asalto por los cárteles de la droga y sus matones sobre el gobierno mexicano en los últimos años nos recuerda que un México inestable podría representar un problema para la seguridad de la patria de inmensas proporciones>>, agregando que <<En términos de los peores escenarios para la Fuerza Conjunta [*Joint Force*] y para el mundo, dos grandes e importantes estados merecen consideración por un rápido y repentino colapso: Pakistán y México>>^{xxiv}. En este último caso, el informe señala la incapacidad del gobierno mexicano para hacer frente a esta situación y el peligro que ello representa para Estados Unidos:

...el gobierno, sus políticos, policías, e infraestructura judicial se encuentran todos bajo un asalto sostenido y una presión por parte de bandas criminales y cárteles de la droga. Cómo evolucione ese conflicto interno en los siguientes años tendrá un impacto mayúsculo en la estabilidad del Estado Mexicano.^{xxv}

De ahí que desde octubre de 2007 la administración Bush haya planteado el *esquema de cooperación multianual* denominado *Iniciativa Mérida*. Siguiendo la estrategia planteada por la OER, la Iniciativa pretende otorgar una fuerte suma de dinero (1,425 millones de dólares^{xxvi}) a México y algunos países centroamericanos y del Caribe para destinarlos a dos rubros fundamentales: el equipamiento y entrenamiento de las fuerzas militares, navales y de seguridad mexicanas; y el rubro de *Institution Building*, destinado a la construcción de *capacidades institucionales y judiciales* para hacer frente al clima de inestabilidad.^{xxvii}

Hasta el momento se habrían entregado un total de 26 millones de dólares, 24 para México, que incluye capacitación para las fuerzas de seguridad, cinco helicópteros *Bell*, 30 vehículos blindados, *scanners* de iones, además de haberse repartido numerosos contratos a corporaciones estadounidenses vinculadas al ámbito militar para proveer éstos y demás equipos y entrenamientos que se incluyen en la Iniciativa.^{xxviii}

En el ámbito del *Institution Building*, el *logro más importante* ha sido la aprobación de una llamada *Reforma judicial* que permite el espionaje telefónico, autoriza las operaciones con agentes encubiertos, flexibiliza la obtención y presentación de pruebas incriminatorias y *de facto* elimina el *habeas corpus*.^{xxix} Algunos sectores en México han alertado que con esta reforma de hecho se criminaliza la protesta social y la oposición en México, al flexibilizar los mecanismos mediante los cuales se puede inculpar a individuos u organizaciones con menos elementos de los que antes se requerían.

Como puede observarse, la Iniciativa Mérida ha tenido avances en la práctica. Es un elemento fundamental dentro de la conformación de un *perímetro de seguridad estadounidense* que comenzó a construirse desde principios de la presente década. Pamela Starr, del *Council on Foreign Relations*, resumía ya la serie de intereses geoestratégicos de Estados Unidos en México para el periodo 2006–2012.

Un México estable juega un papel importante en la promoción de la seguridad nacional de Estados Unidos. Y un México próspero y estable puede contribuir significativamente en los esfuerzos por asegurar sus fuentes de aprovisionamiento de energía y fortalecer la competitividad global de sectores importantes de la economía de Estados Unidos. Estados Unidos debe contar también con México como un aliado importante en los intentos por asegurar un acuerdo de libre comercio hemisférico y en mitigar los esfuerzos del

Presidente Venezolano Hugo Chávez de construir un bloque anti-estadounidense de estados latinoamericanos.^{xxx}

Estabilizar a México es la consigna de la Iniciativa Mérida. A la luz de todo lo anteriormente escrito, puede afirmarse que la Iniciativa Mérida es un componente más dentro de la gran estrategia estadounidense que ha buscado instrumentalizar al territorio y al Estado mexicano de acuerdo con sus necesidades económicas, productivas, políticas y ahora militares y de seguridad. Son estas las bases sin las cuales no puede comprenderse a la Iniciativa Mérida. Al mismo tiempo, es éste el contexto actual que guardan las líneas principales de la relación bilateral México–Estados Unidos.

ⁱ “Joint Statement on the Merida Initiative”, 22 de octubre de 2007, en *Council on Foreign Relations* <http://www.cfr.org/publication/14603/joint_statement_on_the_merida_initiative.html>

ⁱⁱ Cfr. Alma Arámbula Reyes, “Iniciativa Mérida. Compendio”, Centro de Documentación, Información y Análisis del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, junio de 2008, p. 2.

ⁱⁱⁱ Cfr. Andrew Selee, “Overview of the Merida Initiative”, Woodrow Wilson Center for Scholars, Estados Unidos, mayo de 2008, 7 pp., en: <<http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Analysis.Merida%20Initiative%20May%208%202008.pdf>>

^{iv} Cfr. David Herrera Santana, *El nuevo siglo americano y la reconstrucción de la gran área: los objetivos geopolíticos de la administración de George W. Bush*. Tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Marzo de 2006, pp. 65–102.

^v Cfr. Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós, España, 1998, p. 120.

^{vi} Cfr. Rodrigo Nieto, “Les conséquences géopolitiques pour le Mexique de la politique états-unienne de Homeland Security”, en *Hérodote*, No. 123, cuarto trimestre, Paris, 2006, en <http://www.herodote.org/article.php3?id_article=257>

^{vii} Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”, en <<http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/>> (fuente consultada el miércoles 1º de junio de 2005)

^{viii} Cfr. ASPAN, “Agenda para la Seguridad”, en Secretaría de Relaciones Exteriores <<http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANAgendaSeguridadesp.htm>>; “Security and Prosperity Partnership of North America. Security Agenda”, en SSP <http://www.spp.gov/security_agenda/index.asp?dName=security_agenda>

^{ix} Cfr. ASPAN, “Agenda para la Prosperidad”, en Secretaría de Relaciones Exteriores <<http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANAgendaProsperidadesp.htm>>

^x Cfr. “SPP Fact Sheet. The Security and Prosperity Partnership of North America: Next Steps”, en SPP <http://www.spp.gov/factsheet.asp?dName=fact_sheets>

^{xi} Cfr. “Primer Reporte a los Mandatarios”, ASPAN, junio de 2005, p. 19, en <http://www.economia.gob.mx/work/sncl/negociaciones/tlcan/pdfs/aspan_inf_manda.pdf>

- ^{xii} Leonardo Curzio, La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos. CISAN – UNAM, México, 2007, p. 158. (Énfasis añadido)
- ^{xiii} Stephen Krasner y Carlos Pascual, “Addressing State Failure”, en Foreign Affairs, Vol. 8, No.4, Nueva York, julio–agosto de 2005, p. 153.
- ^{xiv} Cfr. *Ibidem*, p. 155.
- ^{xv} Cfr. *Ibidem*, pp. 158–160.
- ^{xvi} Cfr. “Elecciones Federales 2006”, Cuaderno 5: Encuestas y resultados electorales. Instituto Federal Electoral, México, 2006, p. 43, en IFE <http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html>; Lorenzo Meyer, “Lo que el viento, el TEPJF y el IFE se llevaron”, en El Siglo de Torreón, México, jueves 19 de junio de 2008, en <<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/358868.lo-que-el-viento-el-tepjf-y-el-ife-se-llevaron.html>>
- ^{xvii} Cfr. Jorge Alejandro Medellín, “La guerrilla en México y el estallido “oficial” de 2010”, en Milenio Semanal, México, 15 de noviembre de 2009, en <<http://semanal.milenio.com/node/1468>>
- ^{xviii} Cfr. Emir Olivares Alonso, “Viven 19 millones de mexicanos con \$20 al día, alertan expertos en foro sobre pobreza”, en La Jornada, Sección Sociedad y Justicia, México, 11 de marzo de 2009, p. 43.
- ^{xix} Cfr. Jean François Boyer, “República mexicana vs delincuencia organizada ¿Una guerra perdida?”, en Le Monde diplomatique, No. 13, México, septiembre de 2009, pp. 1 y 3–4.
- ^{xx} Cfr. “Corrupción y narco en México erosionan a EU: Denis Blair”, en La Jornada, Sección Política, México, 11 de marzo de 2009, p. 3.
- ^{xxi} Cfr. “Alarmante, internacionalización de cárteles de la droga mexicanos: DEA”, en Imagen del Golfo, México, viernes 13 de marzo de 2009 en <<http://www.imagendelgolfo.com.mx/resumen.php?id=96300>>
- ^{xxii} Cfr. UNODC, World Drug Report 2008. United Nations Office on Drugs and Crime, Viena, 2008, p. 77.
- ^{xxiii} Niall Ferguson, “The Axis of Upheaval”, en Foreign Policy, marzo–abril de 2009, en <http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4681>
- ^{xxiv} “The Joint Operating Environment 2008. Challenges and Implications for the future Joint Force”, United States Joint Forces Command, Washington, 2008, p. 34 en <<https://us.jfcom.mil/sites/JS/j59/default.aspx>>
- ^{xxv} *Ibidem*, p. 36.
- ^{xxvi} Cfr. “The Merida Initiative”, US Department of State en <<http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/122397.htm>>
- ^{xxvii} Cfr. “Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan” en Wilson Center for Scholars, febrero de 2008, en <<http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>>; ver también: <<http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%203.pdf>>
- ^{xxviii} Cfr. Doris Gómora, “Empresas de EU ganan en guerra contra drogas”, en El Universal. Sección Nación, México, lunes 1º de febrero de 2010, p. A8.
- ^{xxix} Cfr. “Calderón Promulga Amplia Reforma Judicial en México”, en Expresión Libre <<http://www.expresionlibre.org/blog/?p=55>>; “Diputados de México aprueban reforma judicial que autoriza juicios orales”, en El Economista, España, jueves 26 de febrero de 2008, en elEconomista.es <<http://www.economista.es/legislacion/noticias/378346/02/08/Diputados-de-Mexico-aprueban-reforma-judicial-que-autoriza-juicios-orales.html>>
- ^{xxx} Pamela K. Starr, “Challenges for a postelection Mexico”, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2006, p. 4, en <<http://www.cfr.org/content/publications/attachments/MexicoCSRUpd ate.pdf>>