



**Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y
la Democracia A.C. (Insyde)**

Número 22

**La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en
la relación México-Estados Unidos**

Mesa debate con:

**Raúl Benítez
Silvia Vélez
Ricardo Macouzet
Abelardo Rodríguez
Alejandro Ayala (moderador)**

13 de marzo de 2008, Ciudad de México

Redacción: Héctor Iván Sáenz

Nota: si usted recibió este documento en versión impresa y desea que le sean enviados los demás textos de la misma serie, favor de solicitarlo al teléfono 91 16 53 05, o al correo electrónico info@insyde.org.mx

PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Insyde denominado *Construcción de Capacidades en la Sociedad Civil*, presentamos el decimosexto número de la serie *Cuadernos de Trabajo de Insyde*.

En esta ocasión, se relatan los distintos puntos de vista expuestos en la mesa de debate:

La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México-Estados Unidos. Con convocatoria del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana (UIA) y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), esta mesa se celebró el 13 marzo de 2008 en la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México.

En el evento participaron Raúl Benítez Manaut, miembro del CASEDE e investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Silvia Vélez Quero, investigadora del Área de Estudios Estratégicos del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM; Ricardo Macouzet Noriega, investigador y ex director del departamento de Relaciones Internacionales en la UIA; y Abelardo Rodríguez Sumano, doctor en Relaciones Internacionales y Política Comparada y académico de la UIA.

El evento relatado se enmarca dentro del debate sobre el programa de cooperación México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada, al que se ha llamado «Iniciativa Mérida». Desde la óptica de Insyde, encuentros como éste resultan imprescindibles para promover un análisis a conciencia de este acuerdo sin parangón, cuyas posibles repercusiones en materia de seguridad, respeto a los derechos humanos y soberanía nacional han generado una acalorada polémica.

La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México-Estados Unidos

· Las opiniones expresadas por los participantes en la mesa relatada en este cuaderno no necesariamente representan la posición de Insyde; sin embargo, este Instituto las considera fundamentales para la construcción de los debates necesarios hacia sistemas de seguridad pública y justicia penal democráticos.

1. Exposiciones

1.1 La Iniciativa Mérida en su contexto histórico, Abelardo Rodríguez

Para entender la Iniciativa Mérida y sus documentos, es preciso plantear un marco conceptual histórico de las relaciones internacionales a modo de contextualización. Es necesario, primero, remitirse a los ataques terroristas del 11 de septiembre, un momento histórico fundamental para las relaciones internacionales, pues cimbró las principales ideas sobre la seguridad nacional establecidas desde el liberalismo político y el neoliberalismo económico. En este sentido, podemos observar un regreso a nociones comunes durante la guerra fría, en la que la seguridad se configura como dependiente de variables externas y que tuvo como consecuencia la creación del consejo de seguridad de la Casa Blanca. A su vez, para entender el proceso histórico en que se enmarca la Iniciativa Mérida, es preciso ir aún más atrás en el tiempo.

Desde el ataque a Pearl Harbor, comenzó a tomar forma concreta en Estados Unidos cierta preocupación de Estado por preservar la seguridad nacional frente a diversas amenazas externas; este proceso culminó en 1947, en tiempos del presidente Truman, cuando se firmó el Acta de Seguridad Nacional. Por su situación geográfica, México no podía permanecer exento de convertirse en foco de las preocupaciones estadounidenses en materia de seguridad. Por ejemplo, durante el mismo periodo en México surgió la llamada ‘doctrina de guerra’, en la que se encuentra la primera mención a seguridad nacional. Ésta fungió como base para la ‘US Mexican Defense Commission’, que sirvió como marco en materia de seguridad nacional frente a la Segunda Guerra Mundial y sus posibles consecuencias. Este marco institucional se fue desmantelando al terminar la Gran Guerra, pues, tras la victoria de los aliados, se dejó de percibir la injerencia (o, en términos más neutros, la asistencia directa) por parte de Estados Unidos en materia de defensa como una necesidad imperiosa, aunque se mantuvo en materia de inteligencia.

Este escenario continuó estable hasta la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC), en 1994, que se enmarca en una situación geopolítica distinta. Desde la perspectiva mexicana, el TLC es de carácter eminentemente económico-comercial; pero, desde la óptica de Estados Unidos, responde a consideraciones geopolíticas que van más allá. En este sentido, es prudente preguntar, en materia de seguridad, hasta qué punto pudo anticipar México la importancia de la amplitud de miras por parte de Estados Unidos. Existen evidencias de que no hubo una política de anticipación que respondiera a la dimensión geopolítica del TLC por parte del Estado mexicano. Esto se vuelve evidente si consideramos la crisis del peso acaecida entre 1994 y 1995, entre los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. No se tomó en cuenta que, a partir de la guerra fría, la economía se ha considerado cada vez más como un asunto de seguridad nacional; es decir, que cada vez se da más peso a la idea de estabilidad económica como componente esencial en materia de seguridad.

Entonces, como resultado de la crisis en México, desde 1995 se incrementó el acercamiento entre el Departamento de Estado norteamericano y el gobierno mexicano con miras a abordar la relación binacional desde este concepto más amplio de seguridad. La visita del Secretario de Defensa William Perry a nuestro país del 20 al 22 de octubre de 1995 terminó de afianzar este ‘tercer vínculo’. Fue entonces cuando se abordó de

manera directa el problema de las instituciones encargadas de mantener una seguridad concebida de manera amplia: migración, inteligencia, seguridad pública, justicia y defensa. Como respuesta, se planteó la necesidad de crear algo similar al esquema binacional presente durante la Segunda Guerra Mundial.

El periodo subsiguiente se caracteriza por diversos intentos frustrados de establecer esquemas de cooperación en materia de seguridad. Primero, en 1997, se dio forma al 'grupo de alto contacto' México-EUA; este esfuerzo se vio entorpecido por la muy publicitada detención del zar antidrogas mexicano, el general Gutiérrez Rebollo, el principal encargado de luchar contra el narcotráfico, por cargos de corrupción y vínculos con el crimen organizado. Este evento destruyó muchos de los avances logrados en el periodo que va de 1991 a 1995. El siguiente paso se dio durante el sexenio de Vicente Fox, entre el año 2000 y el 2001, mediante diversos intentos infructíferos por crear un Consejo de Seguridad Nacional.

Es en este entorno en el que sucede el ataque del 11 de septiembre, que revive la noción de que la seguridad interior se puede ver fuertemente amenazada por situaciones que se gestan en el exterior. Como consecuencia, la vecindad y la porosidad de la frontera se vuelven una preocupación fundamental en materia de seguridad nacional. Surgen entonces las doctrinas preventiva y de 'homeland security', en las que la prioridad conceptual e institucional es el combate al llamado terrorismo. Estas doctrinas, a su vez, implican una reestructuración radical de los ámbitos de la defensa, como la reestructuración de los mecanismos de protección del espacio aéreo, ya que el North American Air Defense Command (NORAD) no funcionó, así como de los de la migración y la seguridad, sus principios e instituciones.

De manera análoga, el 11 de septiembre hizo evidente la necesidad de contar con políticas que respondieran adecuadamente al nuevo entramado internacional. En este sentido se puede entender la interacción entre los gobiernos de George Bush y Vicente Fox antes referida. En ese momento no se pudo dar forma a los instrumentos necesarios para ligar seguridad interior y exterior, de modo que se pudiera configurar una política de Estado en la materia y garantizar la inserción estratégica de México en América del Norte. Como ejemplo, se puede considerar el hecho de que la Ley de Seguridad Nacional no es ratificada hasta 2005. En todo caso, desde los atentados, el gobierno estadounidense ha definido repetidamente a Norteamérica como una región amplia y una nueva área de seguridad, cuyo manejo adecuado supone una necesidad de primer orden. Esto se refleja en la creación del Departamento de Seguridad Interior, del Comando Norte y la Ley Patriota. Es, también, lo que da sentido a la creación del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

El ASPAN es una iniciativa trinacional, en la que está incluido Canadá, que permite la implementación de instrumentos bilaterales, por lo que aporta el marco legal multilateral subyacente a la Iniciativa Mérida. En concordancia con este acuerdo, desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón se ha intentado delimitar de manera cada vez más específica la seguridad nacional como ámbito de atención prioritaria, por ejemplo, a través de la definición del narcotráfico como prioridad en materia de seguridad nacional y defensa. En este sentido, es necesario subrayar la estrategia mexicana en cuanto a la manera en que la seguridad se entiende en la agenda binacional: México busca obtener una

‘responsabilidad compartida’, que tenga como eje la lucha contra el narcotráfico, en lugar de contra el terrorismo.

Para concluir, en marzo de 2007 se suscribió un acuerdo entre ambos gobiernos: establecer un nuevo marco que gobierne la relación bilateral en materia de seguridad, llamado entonces ‘Plan México’. El 22 de octubre este marco tomó forma concreta, ya catalogado como Iniciativa Mérida. En ésta, Estados Unidos ha seguido insistiendo en entender al narcotráfico en términos de terrorismo; es decir, en relación con la llamada guerra global contra el terrorismo, íntimamente vinculada con la guerra que libra en Irak. México, por su parte, ha intentado centrar la discusión en torno al narcotráfico y a la necesidad de compartir los costos asociados a todo intento por ponerle cotos. Entonces, frente a estos acontecimientos, es preciso que nos preguntemos: ¿será la Iniciativa Mérida el marco más importante desde la Segunda Guerra Mundial? ¿Puede servir como base para una política de Estado en materia de seguridad que se encuentre en relación con una idea de soberanía acorde con un entorno global? ¿Establecerá una política de seguridad en la que la participación de la ciudadanía, la sociedad civil organizada y la academia resulte fundamental?

1.2 Institucionalidad, eficacia y transparencia, Raúl Benítez

Desde el lado estadounidense, el análisis del documento de la Iniciativa Mérida debe realizarse en relación con un cambio en la percepción de lo que es la principal amenaza externa a la seguridad interior de Estados Unidos. En el imaginario de Norteamérica, se ha pasado del miedo al comunismo al miedo al terrorismo, que no acaba de estar bien definido. El problema es que la definición de esta nueva amenaza, a diferencia de lo que sucedió en los años sesenta y setenta con el comunismo, es que no se acopla a los riesgos en materia de seguridad propios de América Latina. Para ponerlo de otro modo, la debilidad del Estado es lo único que hermana a Arabia y África con Latinoamérica. Por esta razón, la iniciativa busca, en primer lugar, el fortalecimiento institucional. Sin embargo, es posible argumentar que ayudar a Estados Unidos en materia de terrorismo es problemático y, además, innecesario para los demás países del continente. Como respuesta, se ha propuesto un sustituto que pueda fungir como enemigo común a vencer: el crimen organizado, presente en toda la región y que, además, vulnera las instituciones del Estado y genera inestabilidad.

La Iniciativa Mérida es, en esencia, muy similar al esquema recientemente implantado de ‘fronteras inteligentes’, pues implica la cooperación interinstitucional entre ambos gobiernos. La diferencia, que no es de desdeñarse, es que propone más que cooperación, pues prevé esquemas para la transferencia de recursos para el fortalecimiento institucional. Por esta razón, debemos preguntar: ¿en dónde va a meter las manos la Iniciativa Mérida? En las instituciones que resultan débiles y riesgosas para la seguridad hemisférica; es decir, en toda el área de seguridad y defensa, entendidas en un sentido amplio, lo que incluye, por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, un ámbito cada vez más importante para propinar golpes a los grupos considerados como terroristas. Como ilustración, se puede tomar el golpe militar del ejército colombiano contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) presentes en territorio de Ecuador, en el que se utilizó exitosamente la detección satelital como táctica militar y

estrategia de defensa para localizar y neutralizar al hombre más buscado por la Central Intelligence Agency (CIA) en Latinoamérica, en un movimiento impensable sin la cooperación estadounidense con las fuerzas armadas colombianas. Más allá de las consecuencias políticas y las posibles violaciones al derecho internacional, la medida fue de un éxito indiscutible, ejemplo de un operativo militar y de inteligencia impecable. En el mismo tenor, se busca sintonizar los sistemas electrónicos de México y Estados Unidos, de modo que se generen nuevas posibilidades para la acción contra futuras amenazas a la seguridad.

La iniciativa contempla, además, diversas medidas para sanear las instituciones débiles, atrasadas o infiltrables por narcotráfico y corrupción (como puede ser el Instituto Nacional de Migración, los órganos de la Secretaría de Gobernación dedicados a la inteligencia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva y todo el sistema de justicia criminal), así como para el fortalecimiento de algunos programas de la Procuraduría General de la República, como OASIS, un programa informático, y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia Organizada (CENAPI). Además, para complacer a los congresistas estadounidenses que pueden boicotearla, contempla asignar recursos para el trabajo en materia de transparencia, respeto a los derechos humanos y combate a la corrupción. Por último, se encuentra la parte que no le gusta a algunos mexicanos: las cantidades asociadas al programa de apoyo. Para ello, se cuenta con un presupuesto de mil cuatrocientos millones de dólares, dividido en paquetes, que pueden llegar a sumar quinientos millones de dólares en un año. Esta cifra es aún provisional, pues requiere la aprobación del Congreso estadounidense, pero, seguramente, será aceptada en el futuro próximo.

Con respecto a la asignación de recursos, delegaciones del Departamento de Estado y senado estadounidense han tomado algunas medidas precautorias: han visitado varias instituciones, de modo que se asegure que no se da dinero a instituciones corruptas. Los montos ya han generado polémica. Por ejemplo, no le han gustado al ejército, mientras que la armada sí está de acuerdo. Una ilustración es el debate en torno a la asignación de recursos por cien millones de dólares en forma de helicópteros, pero que conlleva la aceptación de inspectores extranjeros: la Secretaría de la Defensa tiende a tomar la posición de que el Estado mexicano cuenta con suficientes recursos para costear su propio armamento, por lo que abrir la puerta a la injerencia extranjera supone una injustificada pérdida de soberanía. Pero, por otro lado, la Secretaría de la Defensa no ha provisto información para sostener su postura. Es decir, su hermetismo, en especial en cuanto al manejo de datos sobre la guerra contra el narcotráfico, hace su posición indefendible. Todos los datos con los que contamos vienen de agencias estadounidenses. Y el problema va más allá de la transparencia, pues supone una grave falta de evaluación estratégica. Además, el manejo defectuoso que hace de la idea de soberanía ha provocado, en diversas ocasiones, que no se permita a comisiones internacionales, de las Naciones Unidas por ejemplo, hacer diagnósticos en materia de lucha contra el narcotráfico. De este modo, ejemplifica una vieja tendencia del gobierno mexicano: para evitar ser criticado, tapa sus errores.

Otro asunto polémico de la iniciativa concierne al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN): se tiene contemplado asignarle ocho millones de dólares en 2008 y

casi nueve millones de dólares en 2009. Se tiene miedo a un CISEN como el actual, pero con más recursos; sin embargo, este miedo es infundado. Es preciso considerar que los recursos están orientados a construir otro CISEN, con nuevo y mejor equipo, entrenamiento y logística; es decir, un nuevo sistema de inteligencia, ultramoderno, que pueda ir más allá de simplemente perseguir políticos y tomar fotos a manifestaciones. Sin embargo, esto ha generado polémicas que, a menudo, toman tintes nacionalistas. Se ha argumentado que existen problemas técnicos que no se han aclarado, en particular, el modo en que se intentará adaptar los esquemas estadounidenses de inteligencia a un entorno tan distinto, pues requerirá de un gran esfuerzo de traducción y capacitación que puede no ser exitoso. Pero, dado el estado en que se encuentra la inteligencia en México, casi cualquier cambio resultaría positivo.

En conclusión, los argumentos proteccionistas en términos de soberanía suelen enmascarar tendencias y prácticas institucionales ineficientes, viciadas y caracterizadas por la falta de transparencia. En todo caso, la iniciativa Mérida ya se encuentra en marcha y nadie la va a parar. Es verdad que resulta comparable al llamado Plan Colombia: supondrá una gran reforma y profesionalización en materia de seguridad, para bien y para mal, tarea en extremo difícil sin los recursos necesarios. Es preciso señalar que la situación de ambos países no es la misma. Para empezar, el narcotráfico es un fenómeno muy diferente en México: no hablamos de laboratorios, sino de comercio. Sin embargo, la amenaza que el narcotráfico representa para la seguridad es similar, pues es de carácter transnacional y sí implica una afrenta a la soberanía. Por tanto, no puede combatirse adecuadamente recurriendo a un concepto añejo de soberanía. Lo ideal sería establecer pequeñas iniciativas Mérida con otros países, de modo que se puedan abordar los problemas transnacionales de manera verdaderamente multilateral.

1.3 Una perspectiva político-social, Silvia Vélez

A las lecturas ofrecidas con anterioridad es necesario agregar otra: una aproximación desde la perspectiva social en relación con el narcotráfico en América del Norte. Es verdad: cuesta trabajo caminar desde una perspectiva nacionalista y soberanista en estos tiempos, marcados por la globalización y dominados por un enfoque técnico, que oculta los principios que lo sustentan. Debemos tratar de adaptarnos a los nuevos tiempos, por lo que es preciso analizar las líneas generales de la Iniciativa Mérida en sus propios términos. De este modo, hay que señalar que recibimos una iniciativa mal planteada, poco clara e insuficiente. Esto contrasta con el entusiasmo con que ha sido recibida por el gobierno de México y algunos medios de comunicación. Las insuficiencias poco exploradas de la iniciativa nos llevan a preguntarnos si se ha pensado apropiadamente en lo que se está haciendo, si no se trata de una respuesta apoyada en ideas prescritas o, al menos, preestablecidas. Además, tiene que ver con muchos temas, como la migración, el cuidado de las fronteras, el narcotráfico, las telecomunicaciones, la seguridad pública y el respeto a la privacidad, por mencionar algunas. Por su naturaleza, entonces, su aprobación rebasa las atribuciones del Ejecutivo, y no es un tratado internacional, por lo que no requiere pasar al senado para su aprobación. Sin embargo, implica ceder soberanía en ámbitos prioritarios, como seguridad nacional, seguridad interna, derechos humanos y migración. En resumen, la Iniciativa Mérida tiene demasiadas consecuencias estratégicas para tan poco pensamiento.

Para pensar, por ejemplo, en el caso de la producción y comercio de drogas, es ineludible tomar en cuenta la gran nariz de Estados Unidos de Norteamérica, que inhala casi toda la droga que el continente produce, sin pudor ni saciedad. La producción necesaria para satisfacer esta demanda involucra al resto de América, México y todo el centro y el sur del continente. Las líneas de distribución de drogas, de sur a norte, forman una verdadera telaraña que envuelve a toda la región, duplicadas por el tráfico de armas, que fluye de norte a sur.

Dicho esto, es preciso, entonces, abordar la Iniciativa Mérida en su contexto social; es decir, debemos preguntarnos qué implica y dónde va a operar. Primero, es evidente que, dadas las precarias condiciones socioeconómicas de México, se encuentra orientada hacia el endurecimiento y perfeccionamiento de los mecanismos de seguridad. No podemos olvidar que nuestro país sufre de una gran inestabilidad laboral, que lleva a informalidad y delincuencia, una mala educación, violencia, insalubridad y vivienda precaria, por mencionar algunos problemas. En un momento internacional de tensión y frente a una crisis económica inminente en Estados Unidos, que, muy probablemente, afectará también a la economía mexicana, es pertinente preguntar: ¿se puede relacionar esto con el endurecimiento de la seguridad que supone la iniciativa? Recordemos que vivimos en un entorno marcado por numerosas y diversas patologías sociales, como la pobreza, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, la prostitución y las adicciones, es decir, en un estado de fuerte degradación social. Éste es el medio en que actuarían todas estas maravillas tecnológicas del plan Mérida. Más allá de la curva de aprendizaje necesaria para su implementación, se debe prever que vamos a tener que enfrentar el impacto de este combate al narcotráfico y al terrorismo en su propio medio.

En segundo lugar, es preciso preguntar: ¿quiénes proponen estas medidas? La respuesta: los Estados Unidos de Norteamérica, el más grande consumidor de drogas en el mundo e inventor del actual régimen de prohibición de las drogas, de tan dudoso éxito. Del otro lado, se encuentra nuestro México, de tránsito, con un creciente mercado de consumo interno, pero de drogas baratas. En estas condiciones, el comercio de drogas en el marco de la relación bilateral involucra un complicado conjunto de elementos que va más allá del problema etiquetado ‘narcotráfico’, pues converge con otras consideraciones de la contigüidad, la migración regional, la soberanía, la seguridad nacional y los derechos humanos. Por esta razón, es necesario evaluar el peso de estos elementos en la estrategia general que delinea la iniciativa.

De gran importancia es abordar el problema migratorio. Estados Unidos se niega a admitir su necesidad del trabajo migrante, no sólo en el campo, sino en la industria y los servicios, y, por tanto, no hay acuerdo migratorio. Al oponerse a brindarles estatus como sujetos políticos y humanos, se les fuerza a vivir en la clandestinidad. Asimismo, se debe contemplar el enorme gasto que se hace al construir y vigilar el muro fronterizo –un muro virtual– en radares, en preparación y equipo. Además, amenazan con ampliar un muro real, hecho de concreto, para impedir el paso. Con el programa cero tolerancia, ha habido ya varias muertes. Ahora piensan encarcelar, por hasta cinco años, a quienes cruzan ilegalmente. El resultado: se ha trasladado el movimiento de migrantes a zonas más peligrosas. Todo esto contradice la teoría del ASPAN como feliz encuentro.

México pierde gente constantemente, pues no tiene qué ofrecer, salvo integrarse al cuarenta por ciento de quienes viven por debajo de la pobreza. En México, el cuarenta y cuatro por ciento de los trabajadores sólo tienen contrato verbal, sólo uno de nueve está sindicalizado y la mayoría carece de seguridad social. Sólo dos de cada diez alumnos de primaria acaban una carrera. En esta situación, los mexicanos que van buscando el sueño del dólar salvador son cada vez más numerosos, y su situación en los Estados Unidos es cada vez más precaria. Además de la ola migratoria que produce la asimetría entre ambos países, es preciso tomar en cuenta la crisis en materia de derechos humanos que se vive en el país, propiciada por diversas instituciones policiales y las fuerzas armadas, como en los casos de Veracruz, Saltillo, Michoacán y Tijuana; y sólo las ONG levantan la voz. En este sentido, hay varias preguntas cruciales que la iniciativa no trata. ¿Quién nos va a proteger de estos policías y militares con nuevos, grandes y sofisticados equipos? ¿Quién va a proteger de los crecientes riesgos a los migrantes? No se ha planteado un tratado bilateral y obligatorio que asegure sus derechos humanos y su repatriación ordenada y respetuosa, pero sí maneras más eficientes de detenerlos.

Si acaso la iniciativa puede conseguir un relativo control del narcotráfico, no busca detener sus causas subyacentes y las múltiples consecuencias que poco a poco se han ido filtrando por el tejido social. El origen de nuestros problemas en materia de seguridad no es el narcotráfico, a pesar de que en este ámbito se hagan particularmente patentes, sino muchas y difundidas patologías sociales. Es necesario analizar los problemas de raíz y debatir los problemas conjuntos, de modo que se puedan establecer rutas de cooperación para emprender acciones sanas para ambos países.

En lo que se refiere a la Iniciativa Mérida en sí, es preciso señalar que se ha evitado un debate ético, estratégico y práctico. La situación bilateral implica una posición de dependencia y asimetría de poder militar y económico, que nos hace muy vulnerables y debiera invitar a la cautela; en especial en un contexto en el que se ha olvidado el lugar de la frontera como espacio de vital importancia humana, económica y cultural y en el que la soberanía es tan difusa que se encuentra arrebatada por el proceso de globalización. Debemos pensar qué tanto podremos hacer valer nuestra soberanía en caso de controversia frente al vecino poderoso. En este contexto, las estrategias de negociación de Estados Unidos van, de nuevo, desde los incentivos económicos hasta los castigos y las represalias. Es preciso sopesar el valor de los lazos bilaterales y multilaterales en el contexto actual; pero esto no se ha hecho.

Éstas son las desalentadoras condiciones en que se dan hoy en día los acuerdos bilaterales en materia de seguridad. La iniciativa es un recurso parcial que convoca a otros demonios, sin mecanismos de evaluación ni definiciones sobre lo que se considera un éxito. En su versión actual, parece condenada a un simple uso político, sin avanzar en soluciones que, aunque modestas, sean accesibles. Además, no se tiene a la vista un plan alternativo. Es difícil, entonces, mirar la iniciativa con optimismo, en un entorno en que la simulación y la corrupción penetran cada nivel de gobierno.

Ante un problema complejo y de carácter internacional como el narcotráfico, no existe una solución única. Se requieren aproximaciones prudentes, pensadas, creativas y dispuestas a abordar el problema a profundidad. Las múltiples bandas del crimen organizado ponen en entredicho la capacidad de los Estados de ponerlas bajo control, lo

que ha propiciado la intensificación de las respuestas ante esta amenaza. Sin embargo, esta estrategia ha rendido pocos frutos pues, hoy en día, el poder del crimen organizado, más que disminuir, aumenta.

1.4 Cooperación ante problemas transnacionales, Ricardo Macouzet

La cooperación es un asunto primordial en relaciones internacionales. En este sentido, acercamientos como la Iniciativa Mérida resultan fundamentales. Sin embargo, las diferentes escuelas están de acuerdo en que las cuestiones de seguridad son especialmente difíciles para la cooperación, pues atañen directamente y de manera evidente al ámbito de la soberanía. Por esta razón, los acuerdos entre México y Estados Unidos históricamente han sido más la excepción que la regla. Como se ha mencionado, los principales acuerdos surgieron durante la Segunda Guerra Mundial. En la década de los noventa, se dieron diversos avances en cuestiones de comercio, pero en materia de seguridad sólo de modo muy acotado. De esta manera, el ASPAN no tiene parangón, más aún por la cantidad misma de los recursos, por el hecho mismo de que se llegue a destinar recursos, lo que tiene una gran relevancia política. Es decir, aunque la cantidad de recursos es importante, resulta pequeña en relación con la magnitud del problema y del gasto público en materia de seguridad. Entonces, es preciso entender la Iniciativa Mérida desde una dimensión política más que económica.

¿Cuál es la razón de este acercamiento en materia de seguridad? En términos generales, no se está en desacuerdo con la cooperación de Estados Unidos, pues se acepta que, debido a la cercanía, se tienen muchos intereses y problemas en común. En este sentido, los acuerdos son importantes y pueden tener consecuencias positivas. Pero, en el caso concreto de la seguridad, habría que revisar si verdaderamente es una demostración de compromiso y un intento por recuperar o crear confianza bilateral. Recordemos lo ocurrido durante el sexenio de Fox: se discutieron ciertos aspectos importantes de la relación bilateral, pero se pasó, con velocidad, de un intento por convertir a México en un activo socio comercial a diversas presiones para transformarlo en un aliado estratégico, no sólo en asuntos bilaterales, sino multilaterales. El ejemplo más claro fue la reacción ante la guerra en Irak. Fox puso límites, impuestos por las diferencias entre ambos países, necesidades en materia de política interna y cierta falta de oficio diplomático, lo que produjo el instantáneo desencanto por parte de Estados Unidos. Si la iniciativa es un intento por recobrar la confianza, es preciso asegurar que no tropezaremos con el mismo obstáculo.

Siguiendo a Carlos Rico, con respecto al narcotráfico, debemos considerar dos aspectos del problema. Primero, no podemos obviar que el fenómeno es transnacional; es decir, que está fuera de la capacidad del Estado mexicano resolverlo por medio de sus propias acciones. Por tanto, es un problema que requiere cooperación. En segundo lugar, la demanda estadounidense de drogas debe entenderse como el principal origen del problema. El problema, entonces, es transnacional, pero la cooperación debe ser mutua. Se requieren ajustes de ambas partes y una discusión abierta y simétrica de los términos. Es decir, la solución no es sólo un gasto mayor en México, sino realizar ajustes mutuos, sin los cuales no se puede pensar en controlar el tráfico de drogas. El problema con la cooperación entre México y Estados Unidos es que la gran mayoría de las veces los

ajustes los tenemos que hacer nosotros. Por ejemplo, sería necesario que el gobierno estadounidense impulsara medidas de mayor control, en especial en materia de tráfico de armas, cuyos flujos tienden a replicar los del transporte de drogas, pero en sentido inverso. Otro ejemplo es el control que se debe tener sobre el lavado de dinero. Es decir, ha resultado barato políticamente achacarnos los cambios a nosotros, lo que resulta especialmente absurdo si se toma en cuenta que existen tantos intereses asociados al tráfico de drogas, y sus fenómenos asociados, en ambos lados de la frontera. En Estados Unidos hay una intensa persecución por delitos contra la salud; pero nunca se capturan capos estadounidenses, sino sólo extranjeros.

Hasta donde conocemos, la Iniciativa Mérida, como es costumbre, tiene que ver con cambios sobre todo del lado mexicano, aunque formalmente se mencionan algunos aspectos que implican trabajo del lado estadounidense. En todo caso, se deben buscar mecanismos para que Estados Unidos cumpla con su parte, a pesar de la asimetría de poder que tiende a trabajar en nuestra contra. Es decir, si México es trampolín en el comercio de drogas, Estados Unidos pone la alberca y a la mayoría de los nadadores, por lo que este país debe asumir su responsabilidad en el problema.

Como se ha mencionado con anterioridad, una manera verdaderamente seria de abordar el problema del crimen organizado internacional sería plantear la posibilidad de establecer diferentes iniciativas Mérida con distintos países. Esto es especialmente pertinente con respecto a Centroamérica. Un ejemplo concierne al proceso de certificación de la lucha antidrogas en cada país por parte del gobierno estadounidense. Por medio de mecanismos hemisféricos, implementados tras la recomendación de México y otros países, se instituyó la certificación multilateral, lo que quitó la virulencia asociada a la evaluación. Entonces, existen ejemplos de modos en que se pueden establecer mejores acuerdos a través de una mejor negociación. En resumen, el acercamiento implícito en la Iniciativa Mérida es de gran valor; pero, sin duda, requiere que exploremos y definamos qué tipo de relación queremos con Estados Unidos. Un esquema que no sea de ajustes mutuos, en el que se exige a México cambios unilaterales, puede llamarse de muchos modos, pero no cooperación.

2. Preguntas y respuestas

1. En lo que a la **soberanía** se refiere, ¿qué tanto nos va a afectar la implementación de la Iniciativa Mérida? ¿Qué tanto se va a meter el gobierno de Estados Unidos en la toma de decisiones?
 - a. **Abelardo Rodríguez.** El problema va más allá de la discusión de los nacionalistas mexicanos. Es una pregunta que, en esencia, debe referirse a un ámbito conceptual. La soberanía, como concepto, va más allá de meras consideraciones nacionalistas. Existe un consenso entre las teorías de las relaciones internacionales, ya sea desde el realismo, el neorrealismo o el constructivismo, que establece que si un Estado no puede gobernarse de manera independiente, se pone en riesgo su existencia como actor en el sistema internacional. Esto, claro, cobra sentido en relación con la situación de cada Estado en particular, su dimensión geopolítica, su historia y su idiosincrasia. Es decir, para entender la relevancia de la soberanía como concepto en el caso de la Iniciativa Mérida, es preciso inspeccionar la

especificidad de la relación entre México y Estados Unidos: es una relación única en el mundo. La gran potencia es el vecino mexicano. En todo caso, la Iniciativa Mérida pasa por un mecanismo en que tiene que ser aprobada por ambas cámaras de Estados Unidos; de este modo, la anuencia del Ejecutivo y el Legislativo la vuelve una política de Estado. En este sentido, debemos preguntarnos: ¿qué márgenes de maniobra tiene el gobierno mexicano para incidir en el debate político estadounidense para que las cosas sean de una manera o de otra? Es preciso, también, considerar que las dimensiones de la seguridad nacional como concepto son muy distintas en ambos países. En México, desde la doctrina de guerra, mencionada con anterioridad, se limita a la defensa interior y al resguardo de las fronteras; sin embargo, en Estados Unidos es una idea mucho más amplia, que incluye una dimensión internacional y geopolítica.

- b. **Raúl Benítez** La soberanía mexicana, sin lugar a dudas, va a ser afectada por la Iniciativa Mérida, pero se va a afectar para bien. El crimen organizado en nuestro país es un verdadero problema de soberanía, y la iniciativa es un modo de aproximar una solución. Es, antes que nada, un reconocimiento de que es un problema que se debe afrontar de manera conjunta, cooperativa. Es preciso señalar que 14 mil millones de dólares son aproximadamente los beneficios del narcotráfico en México. Vista desde este ángulo, la cantidad de recursos ofrecidos parece desdeñable.
 - c. **Ricardo Macouzet**. Hay quien piensa que la soberanía es un concepto anticuado, decimonónico, pero sigue estando vigente. Sin embargo, debemos reconocer que, con el cambio en el entorno internacional, el concepto ha tenido que mutar para tener sentido: existen nuevos acuerdos e instituciones a nivel supranacional y ya no se tiene el mismo control. Si se define soberanía como el control absoluto de los asuntos internos, cualquier acuerdo internacional sería violatorio. Si, por otro lado, aceptamos que la cooperación entre naciones es posible, legítima e, incluso, necesaria, necesitamos replantear nuestra idea de soberanía; y, en estos términos, los límites y alcances de nuestra relación con Estados Unidos.
2. ¿Estados Unidos tiene algo similar a la Iniciativa Mérida firmada con **Canadá**?
- a. **Abelardo Rodríguez**. Desde la firma del ASPAN, han ido cobrando forma distintos procedimientos para definir las amenazas comunes a Estados Unidos, México y Canadá de manera conjunta. Sin embargo, no existe una iniciativa bilateral entre Estados Unidos y Canadá análoga a la Iniciativa Mérida.
 - b. **Silvia Vélez**. Con respecto al narcotráfico, es preciso aclarar que Canadá tiene una política antidrogas bastante laxa. Es un gran productor de marihuana de enorme calidad y potencia. Cuenta con una producción ecológicamente responsable, altamente tecnificada (se recurre, por ejemplo, a la hidroponía) y produce marihuana con un gran contenido de tetrahidrocannabinol (THC), el agente psicotrópico propio de esta planta. Por ejemplo, la Acapulco Golden, famosa en los años setenta, cuenta con, en promedio, cuatro por ciento de THC, mientras que la EC Pot, marihuana hidropónica canadiense, contiene entre ocho y doce por ciento. Además, Canadá es un gran consumidor de heroína, que importa sobre todo de Asia, al punto de que tiene un problema de sida debido al uso de agujas contaminadas. Sin embargo, su estrategia no es

una severa prohibición, sino que ha adoptado un enfoque de reducción de daños, que incluye, por ejemplo, programas públicos de intercambio de agujas usadas por nuevas. Existen, también, los llamados ‘shooting rooms’, lugares seguros para utilizar la droga. Este enfoque preventivo y de contención es aún más radical en algunos países de Europa, en particular en Holanda: se proporciona droga segura, no adulterada, en espacios protegidos; además, se aseguran posibilidades de trabajo para los usuarios, lo que garantiza un costo mínimo, personal y social, asociado al consumo de drogas. En Canadá, incluso, existió un partido político avocado a la legalización total de la marihuana. Casi logran su cometido, pero la iniciativa no pasó por escaso margen. Sin embargo, el actual gobierno conservador ha comenzado a cambiar la postura del gobierno con respecto al uso de drogas, revirtiendo muchos de los avances en materia de reducción de daños.

- c. **Raúl Benítez.** En Canadá no existe un acuerdo similar a la Iniciativa Mérida debido a que este país no padece de ‘instituciones débiles’, como el nuestro, y, por tanto, no supone un riesgo para la seguridad. Lo más cercano que se tiene son los acuerdos para establecer fronteras inteligentes, y ha resultado suficiente.
3. ¿Qué se puede decir de la **cooperación** entre los tres países en relación con la cooperación en la **Unión Europea**?
 - a. **Abelardo Rodríguez.** Desde el inicio, no ha habido acuerdos claros en la Unión Europea en materia de seguridad y defensa. En este sentido, debemos entender que los esquemas de interdependencia y cooperación están sujetos a gradaciones. Por ejemplo, cooperar en términos bursátiles es distinto a mover tanques o satélites. Un ejemplo es el apoyo a la guerra en Irak, que fue diferenciado dentro de la Unión Europea. Entonces, la soberanía es susceptible de ser entendida en términos de grados. En el caso de la Iniciativa Mérida, se está buscando conformar un marco que existió durante la Segunda Guerra Mundial, de modo que responde a una historia. Es la versión post 11 de septiembre para obtener cooperación y reconstruir la confianza.
 4. En relación con el **Plan Colombia** y el ataque de las fuerzas armadas colombianas a las FARC en Ecuador, ¿no se teme que la Iniciativa Mérida propicie situaciones similares?
 - a. **Raúl Benítez.** Al respecto, es necesario aclarar que quien violó el espacio ecuatoriano fue Colombia, no Estados Unidos. Estados Unidos sólo cooperó para la localización del campamento. Que algo así suceda en México resulta difícil, pues sale de los límites del programa. Además, como es un programa muy público y altamente vigilado, es difícil que se ponga en riesgo de esa manera.

