
Bases para la comprensión de la Iniciativa Mérida

Seguridad en la Relación
México – Estados Unidos

David Herrera Santana

Versión extendida del artículo aparecido en *Boletín de Política Exterior de México Nueva Época*, No. 2, FCPyS-UNAM, enero-marzo de 2010, pp. 3-7.

Marzo 2010

Introducción

La Iniciativa de Seguridad Regional o Iniciativa Mérida –denominada coloquialmente como *Plan México*– es, de acuerdo con la información oficial, un *plan de ayuda multianual* lanzado por la administración de George W. Bush en octubre de 2007, que incluye un *paquete de cooperación y asistencia* para México y los estados centroamericanos, más Haití y República Dominicana, y que tiene como fin <<combatir las amenazas del tráfico de drogas, crimen transnacional, y terrorismo en el Hemisferio Occidental>>¹.

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

Fue concebida como un punto nodal para incrementar la situación de seguridad en la región norte y centro de América,

¹ “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>

desde el cual se apoyaría al combate frontal que los gobiernos de la región, en especial el mexicano, han lanzado en contra del crimen organizado y del narcotráfico en particular.

Este Plan –que según versiones mexicanas originalmente habría sido propuesto por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen)– fue concebido para entrar en funciones en 2008, teniendo una vigencia de tres años a partir de entonces.² 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.³

No obstante, también se ha mencionado que la Iniciativa Mérida es más que un paquete de asistencia. 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.

² 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.

³ 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%2008%202008.pdf>>

Este artículo pretende brindar un panorama amplio sobre la Iniciativa Mérida, sus características y sus fundamentos teórico-conceptuales, con el fin de dar luz a algunas cuestiones torales que se encuentran en el centro del planteamiento, pretendiendo también hacer un balance entre los elementos constitutivos de ésta, que permita al público interesado contar con una guía práctica para el apoyo en presentes y futuras investigaciones sobre el tema.

Es bien conocido que en torno al tema existen pocos análisis y que la información que ha sido liberada proviene casi exclusivamente de fuentes gubernamentales, tanto de México como de Estados Unidos, al tiempo que no es de fácil acceso. Es esto lo que ha servido de motivación y justificación principal para escribir las siguientes líneas.

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

Es ya un lugar común el afirmar que el 11 de septiembre de 2001 trajo consigo cambios fundamentales en la relación bilateral México-Estados Unidos. Aquí no se considera, como en otras partes, que esa fecha haya marcado un parteaguas en las relaciones internacionales contemporáneas, ni tampoco que haya modificado substancialmente los intereses estratégicos estadounidenses.

Por el contrario, en otro momento se ha demostrado que el 11 de septiembre representó una justificación para aplicar un proyecto de política exterior que el grupo de neoconservadores en el poder había planificado con anterioridad, más que un factor que sorpresivamente haya modificado la planeación de la política exterior estadounidense.⁴ No obstante, lo que sí se modificó fue tanto el discurso como la práctica mediante los cuales la superpotencia buscó consolidar su preeminencia en el escenario internacional, en un momento en que las *amenazas a la hegemonía* se incrementaban notablemente.

Durante toda la década de los noventa el proyecto político contenido en la globalización⁵ se dirigió a posicionar a las grandes corporaciones transnacionales dentro de la economía mundial y sobre todo en los espacios nacionales que hasta antes de esa fecha se encontraban cerrados al gran capital, ya sea porque pertenecieran al modelo de economía centralmente planificada, propio de las economías socialistas, o porque se hubieran adherido a la lógica del desarrollismo y de la sustitución de

⁴ 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.

⁵ Cfr. Ulrich Beck, ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Paidós, España, 1998, p. 120.

importaciones, como en América Latina y algunas otras regiones.

Septiembre de 2001 marca el punto a partir del cual la gran estrategia estadounidense da un viraje importante hacia la reconsolidación hegemónica de Estados Unidos por medio de prácticas geoestratégicas que se consideraban muertas en la era de la globalización. La política exterior estadounidense durante la administración de George W. Bush estuvo dirigida al tratamiento con las grandes potencias, al reposicionamiento internacional de Estados Unidos y a la búsqueda de la limitación del potencial económico, político y militar de potencias emergentes como China y Rusia y de otros actores cuyos intereses y políticas exteriores se encontraban en una órbita distinta, o diametralmente opuesta, a los intereses de Washington.⁶

En América del Norte, 2001 representó también una nueva concepción sobre la forma en que Estados Unidos debía relacionarse con sus dos vecinos regionales. Cuando la seguridad del territorio estadounidense fue vulnerada por los insofisticados ataques de ese año,

⁶ Cfr. Ivo Daalder y James Lindsay, America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy. Brookings Institution, Washington, 2003, 246 pp.; Bush, George W., “National Strategy for Homeland Security”, The White House, Washington, 2002, en <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf>; Kagan, Robert y Kristol, William, Present Dangers. Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense policies. Encounter Books, San Francisco, 2000, 401 pp.

se inauguró una nueva concepción geopolítica que sustituyó a la noción del área de libre comercio que caminaba hacia la *integración profunda*. Así surgió la noción de una *fortaleza americana* que fuera capaz de repeler y filtrar las amenazas que se dirigieran en contra de Estados Unidos.

Las consecuencias fueron inmediatas para los tres países miembros del TLCAN. Para México, este cambio unilateral en las concepciones estadounidenses atentó directamente contra el pretendido *modelo de desarrollo* que los gobiernos mexicanos habían adoptado desde la década de los ochenta del siglo pasado. Al levantar barreras dentro de la región, que afectaron también a la movilidad de bienes y capitales durante algunos momentos, se gestaba una disociación entre los ámbitos económico, político y de seguridad, algo que resultaba incongruente con la propia tradición estadounidense que solía incluir todo ello en un mismo paquete.

Con el afán de corregir las afectaciones que ello traía consigo, pronto comenzó a plantearse un *perímetro de seguridad norteamericano*, dirigido a fortalecer las capacidades en la región para proteger al territorio estadounidense y para preservar la *seguridad económica* que tanto se había buscado con el modelo TLCAN. En palabras de Rodrigo Nieto, «Esta nueva etapa en la integración regional busca crear una frontera exterior común entre Canadá, Estados

Unidos y México, en donde Canadá y México se comprometieron a poner en marcha la política de seguridad, *desplazando* los controles a escala del Hemisferio Norte>>.⁷

En consonancia con lo anterior, en 2002 fue inaugurado el Comando Norte (*Northern Command*) encargado de *preservar la seguridad* en la región Norteamérica, y cuyo campo de acción abarca desde el Caribe, las fronteras marítimas de México y todo el territorio comprendido hasta Canadá, con lo cual prácticamente se fusionó con el *NORAD*, hasta entonces encargado de la seguridad aérea de Estados Unidos y Canadá.

Tanto México como Canadá comenzaron, durante ese mismo año, con la implementación de políticas dirigidas a reforzar al nuevo perímetro de seguridad, lo que incluye la revisión sistemática de pasajeros y mercaderías en puertos, aeropuertos y puntos fronterizos en sus respectivos territorios, así como el reforzamiento de las medidas de seguridad en sus fronteras marítimas y terrestres. Al mismo tiempo, se tuvo un incremento de la *cooperación* y *comunicación* entre los servicios de inteligencia de ambos con las agencias de

seguridad e inteligencia estadounidenses.

El punto culminante dentro de esta nueva etapa se dio el 25 de marzo de 2005 cuando los jefes de Estado y de gobierno de los tres países se reunieron en Waco, Texas, para firmar una *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN), definida como un <<...mecanismo de cooperación [que] pretende complementar los esfuerzos bilaterales y trilaterales que actualmente están en marcha en materia económica y de seguridad y revitaliza[r] otros aspectos de la cooperación en la región para mejorar la calidad de vida de la población de norteamérica [sic]>>⁸.

Según la información oficial, el objetivo primordial sería el de incrementar los niveles de coordinación entre los gobiernos de la región para incrementar y complementar los mecanismos de seguridad ya existentes en la región que permitieran, a su vez, incrementar las oportunidades, los mecanismos y las capacidades para generar una verdadera prosperidad en América del Norte.

La ASPAN quedó conformada por dos agendas. La primera, la *Agenda de Seguridad*, dirigida a la *protección de América del Norte contra amenazas*

⁷ 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>

⁸ 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)

externas e internas, lo cual requeriría la implementación de adelantos 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, entre otras. Aunado a ello, se planteaba la agilización del flujo de mercaderías, personas y capitales *legítimos* dentro de la región, para propiciar una mayor eficiencia.⁹

La *Agenda de Prosperidad*, por su parte, dependería del éxito de la anterior y ponía énfasis en la elaboración de estrategias pertinentes para agilizar el comercio intrarregional aprovechando y magnificando el marco del TLCAN. Se incluían así la estandarización de reglas comerciales, la *mayor cooperación en los sectores automotriz y del acero*, además de otros que se definirían por medio de *consultas*, el *fortalecimiento de los mercados energéticos en América del Norte*, el aumento de la seguridad y eficiencia del sistema de transportes en la región –facilitando los *corredores multimodales*–, el libre flujo de capitales

y un trato libre de aranceles conforme a lo estipulado en el TLCAN.¹⁰

Esta segunda *Agenda* marcaba el sesgo corporativo y estadounidense de la ASPAN, al dar pie a la conformación del *Consejo de Competitividad de América del Norte* (CCAN) –compuesto por corporaciones transnacionales de Estados Unidos y Canadá, más grupos empresariales y cinco empresas de México–, el *Consejo de Comercio de Acero de América del Norte* –facilitador de la integración de este sector en la región– y la propuesta de un fallido *Consejo Automotriz de América del Norte* –que buscaba la mayor integración de este activo e importante sector en Norteamérica.

Además, la ASPAN incluyó el tema energético –base de los planteamientos de integración regional desde la década de 1970–¹¹ al afirmar 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*

⁹ Cfr. ASPAN, “Agenda para la Seguridad”, en Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPA_NAgendaSeguridadesp.htm>; “Security and Prosperity Partnership of North America. Security Agenda”, en SSP <http://www.spp.gov/security_agenda/index.asp?dName=security_agenda>

¹⁰ Cfr. ASPAN, “Agenda para la Prosperidad”, en Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPA_NAgendaprosperidadesp.htm>

¹¹ Cfr. John Saxe-Fernández, “Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte”, en Benito Rey Romay (coord.), La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o destino?. Siglo XXI – IIE UNAM, quinta edición, México, 1998, pp. 110–114.

seguridad de nuestros pueblos. Estamos comprometidos para crear las condiciones políticas que promuevan el abasto y uso sustentable de la energía en América del Norte>>. ¹²

Leonardo Curzio ha observado 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, al tiempo que reivindicaron el derecho a mantener abierto el espacio económico norteamericano>>. ¹³ No obstante, esa *comunidad productiva y de negocios* se había apropiado de la noción de Norteamérica desde los primeros planteamientos de integración.

Ahora, sin embargo, habían puesto en marcha un mecanismo que permitiría facilitar el proceso de *integración profunda*, sólo que desde este momento bajo el manto protector de un paraguas de seguridad que debía proteger a los aparatos productivos y a los sectores económicos integrados tanto de *amenazas externas como de disrupciones internas*, sobre todo las relacionadas con los flujos migratorios provenientes de

regiones deprimidas dentro y fuera de América del Norte, además de un incrementado aparato de seguridad destinado a controlar todo aquello que fuera percibido como una *amenaza* para la *prosperidad norteamericana*.

La puesta en marcha en México de los *Planes Sur y Centinela*, más el *Sistema de Control Migratorio*, y la *gran inversión en infraestructura* anunciada por el gobierno mexicano y que en realidad se encuentra dirigida al fortalecimiento del transporte multimodal exigido en el esquema ASPAN, e instrumentalizado a través de la creación de los *Corredores Pacífico, Oeste, Este y Atlántico* –que atraviesan todo el territorio mexicano y llegan hasta Canadá–, dan muestra de la aplicación directa de lo pactado en Waco en 2005.

Hasta aquí se había logrado consolidar al *perímetro de seguridad estadounidense* de acuerdo con los cánones de la visión neoconservadora del grupo en el poder y con los intereses de las grandes empresas petroleras, automotrices, industriales y proveedoras de servicios logísticos miembros del CCAN. No obstante, 2006 presentaría nuevos retos que pondrían en duda la viabilidad del *perímetro de seguridad* en la parte mexicana.

¹² Cfr. "Primer Reporte a los Mandatarios", ASPAN, junio de 2005, p. 19, en <http://www.economia.gob.mx/work/snci/negociaciones/tlcan/pdfs/aspan_inf_manda.pdf>

¹³ Leonardo Curzio, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*. CISAN – UNAM, México, 2007, p. 158. (Énfasis añadido)

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. Por una parte, la vinculación del *terrorismo transnacional con estados canallas* y un *eje del mal*, más la proliferación de armamento de destrucción masiva, la creación de un *eje chavista* antiestadounidense con ramificaciones pretendidamente sólidas en América Latina, la cada vez mayor y estructuralmente más fuerte dependencia del petróleo extranjero, la necesidad de controlar rutas y accesos a regiones con alto valor estratégico, todo ello configuró un mapa bastante adverso para Washington. Más aún, las propias acciones estadounidenses que buscaban contrarrestar a este sombrío panorama, pronto se convirtieron en el principal obstáculo para la viabilidad hegemónica a futuro.

En este contexto de vulnerabilidades estratégicas, algunas elaboraciones conceptuales comenzaron a ser producidas con el afán de dar luz y guía a una política exterior estadounidense que buscaba reducir las adversidades pero que sólo había conseguido fortalecerlas e incrementarlas. ¿Cómo conseguir el acceso a y el control de regiones con alto valor geoestratégico en un contexto de

transición hegemónica acelerada?, seguramente fue la pregunta central de estas reflexiones.

Una de las formulaciones más aceptadas y que ha tenido un impacto profundo en la práctica internacional de Estados Unidos en los últimos años, 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 y cuya actividad internacional es prácticamente inexistente. Con capacidades tan limitadas o abiertamente sin capacidades, estos estados lo son sólo formalmente, pero en realidad representan una especie de vacío dentro de un mapa político internacional en plena transformación. Se presentan como nuevas *terraes incognitae* en pleno siglo XXI.

<<Cuando el caos prevalece, el terrorismo, el comercio de narcóticos, la proliferación de armamento, y otras formas de crimen organizado florecen>>¹⁴, han afirmado Stephen Krasner y Carlos Pascual. Este último por entonces encargado de la *Oficina para la Estabilización y para la Reconstrucción* dependiente de la Casa Blanca y creada en 2005 por la administración Bush con

¹⁴ Stephen Krasner y Carlos Pascual, "Addressing State Failure", en *Foreign Affairs*, Vol. 8, No.4, Nueva York, julio-agosto de 2005, p. 153.

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 que se encuentra *altamente interconectado* y en donde las situaciones de inestabilidad que se presentan en algunas regiones *invariablemente* repercuten en otras, los *estados fallidos* se convierten en una amenaza para la *estabilidad mundial*. Abandonadas a su suerte, expuestas a la miseria, el olvido, abandono y la depredación, las sociedades y las naciones en estos estados se vuelven presa fácil de *demagogos y profetas del odio* que las conducen por un camino de violencia y de confrontación. Así, en caso de no intervenir a tiempo estos estados pueden caer bajo la conducción de *extremistas y terroristas* que utilicen los territorios bajo su control para dirigir ataques sistemáticos en contra de las estructuras internacionales y de otros estados.

<<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>>¹⁵. Una vez en el poder –formal o *de facto*–, estos grupos se aprovechan de la infraestructura estatal para lanzar ataques en contra de la población y de estados vecinos, auxiliados por la

siempre existente vía del contrabando de armamento. Esta situación puede ser aprovechada por *grupos y células terroristas* para crear *santuarios del terrorismo internacional* que amenazan a la paz internacional.

Tomando como base esta reflexión y el *peligro* que representan los *estados fallidos* para los intereses estadounidenses –lo que pretendidamente fue demostrado con el caso de Afganistán en el año 2001–, la citada *Oficina para la Estabilización y para la Reconstrucción* ideó un modelo de intervención para prevenir que las estructuras estatales fallen o, en caso de que esto hubiera ocurrido, para hacerlas funcionar.

En primer lugar, se debe *prevenir* todo aquél conflicto que pueda tener efectos disruptivos y el potencial de provocar el surgimiento de un *Estado fallido*. La segunda etapa es la de promover una inmediata *estabilización de la situación* atendiendo a las causas y motivaciones que dieron origen al conflicto, *promoviendo la creación de marcos legales e instituciones democráticas* y fomentando la *participación ciudadana*.¹⁶ Este es un esquema que se apega a la noción del *Nation Building* que fue pregonado durante la década de los

¹⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 155.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 158–160.

noventa por la administración de William J. Clinton.¹⁷

La crisis financiera internacional, que cobró fuerza inusitada a finales de 2008, no habría hecho otra cosa más grave que empeorar la situación en las regiones en donde se asientan este tipo de entidades estatales. Según Ferguson, es tal la situación de inestabilidad en el mundo, que se habría llegado a conformar un *eje del caos*, compuesto tanto por *estados fallidos* como por *estados canallas*, *patrocinadores del terrorismo* y una que otra *potencia hostil*. Lo que une a sus miembros no son sus <<intenciones malvadas>> sino <<su inestabilidad, que la crisis financiera global empeora cada día>>¹⁸. México más otros ocho estados estarían dentro de este *selecto grupo*.

No obstante, ¿en qué forma México encaja en el esquema de los *estados fallidos* y del *eje del caos*? A partir de 2006 un clima de agitación y polarización social comenzó a ser preocupante tanto fuera como dentro del país, sobre todo cuando pudo existir la percepción acerca de que el modelo neoliberal imperante, y tan conveniente para algunos sectores nacionales y extranjeros, podría sufrir reformas y limitaciones sustanciales.

¹⁷ A este respecto véase el interesante análisis de Noam Chomsky, *El nuevo humanismo militar. Lecciones de Kosovo*. Siglo XXI, México, 2002, pp. 61-127.

¹⁸ Niall Ferguson, "The Axis of Upheaval", en *Foreign Policy*, marzo-abril de 2009, en <http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4681>

Como primer factor, se debe tomar en cuenta a las controvertidas elecciones presidenciales de ese año, que definieron un difícil panorama político que se había venido agravando desde por lo menos veinte años antes. Con un margen de tan sólo 0.56%, o 233,831 votos de un total de 41, 537,419 votos emitidos, el candidato del oficialista Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón, fue elegido presidente.¹⁹ Ante ello se suscitaron acusaciones de *fraude electoral* por parte de la coalición opositora compuesta por los partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia.

Tres marchas multitudinarias se registraron en la Ciudad de México en julio de 2006, e incluso se llegó a la instalación de un gran campamento que paralizó a las avenidas Paseo de la Reforma y Juárez, además de la calle Madero y el Zócalo de la Ciudad, durante mes y medio. Más aún, desde la instalación del nuevo Congreso en septiembre de ese año, se conformó el denominado *Frente Amplio Progresista* (FAP), compuesto por los legisladores del PRD, PT y Convergencia, y que tenía la

¹⁹ 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>>

clara consigna de oponerse a las iniciativas de ley que fueran enviadas por Calderón al Congreso de la Unión a partir del mes de diciembre.

En una inusitada toma de protesta, el 1º de diciembre Felipe Calderón tuvo que entrar al Palacio Legislativo por la puerta trasera de este recinto, ante la toma de la tribuna por parte de los miembros del FAP y ante el temor a las movilizaciones sociales que se hicieron presente en las calles de la Ciudad durante ese día. Ello daba muestra de la falta de legitimidad del nuevo presidente frente a amplios sectores sociales.

Sin embargo, este factor no era el único presente en *la realidad mexicana*. Por el contrario, era un factor que se unía a otro igualmente *peligroso para la estabilidad del país*, a ojos de muchos observadores. Numerosas insurrecciones populares han sido contabilizadas en México desde la década pasada. Algunas de ellas incluso han adoptado la forma de guerrilla. Su surgimiento se debe a una gama multifactorial que comprende el agravamiento de las desigualdades económicas, sociales y políticas durante los últimos treinta años, la falta de apertura política y la inexistencia de un verdadero cambio democrático, la marginación de numerosos sectores de los modelos de *desarrollo* implementados durante todo el siglo XX, y la existencia de situaciones y problemas estructurales que se han agravado durante las últimas décadas como la

pobreza y la falta de inclusión de muchos sectores en los procesos de participación y toma de decisión política.

La existencia de grupos armados como el *Ejército Popular Revolucionario* (EPR), el *Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente* (ERPI), *Tendencia Democrática Revolucionaria – Ejército del Pueblo* (TDR–EP), las *Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo* (FARP) y el *Comando Jaramillista Morlense* (CJM), además de organizaciones guerrilleras que actúan más en el terreno de la política que en el de las armas, y que han tenido un gran impacto mediático y político dentro y fuera de México, como es el caso del *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), es tomada como un gran factor de inestabilidad por parte del gobierno mexicano y por parte de sectores extranjeros.²⁰

Ello porque la presencia de grupos guerrilleros ha llegado a abarcar una gran cantidad de estados dentro de la República, como son Oaxaca, Estado de México, Morelos, Veracruz, Distrito Federal y Chiapas, por mencionar tan sólo algunos. Además, la gran mayoría de estos grupos rechaza la aplicación del modelo neoliberal, incluyendo todo lo relacionado con la *integración profunda* en América del Norte.

²⁰ 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>>

El 14 de junio de 2009 el general Leonardo González García, Comandante de la Fuerza Aérea Mexicana, reveló que las dos principales preocupaciones del Ejército Mexicano son la guerrilla y el narcotráfico, *en ese orden*. La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ha verificado esta versión, al afirmar que de todas las organizaciones guerrilleras que se tienen registradas en México, son el EPR y sus escisiones, el ERPI, el ERIP, la TDR-EP, las FARP y el CJM las que ocupan los primeros escaños dentro de esta primerísima preocupación de las fuerzas armadas mexicanas.²¹

Como un tercer factor de *inestabilidad* se presenta el fenómeno del narcotráfico en México, que ha cobrado gran relevancia dentro de las prioridades nacionales desde la década de 1980, cuando el gobierno estadounidense comenzó a ejercer presión sobre el gobierno mexicano para que aplicara políticas efectivas tendientes a su control y erradicación.

No obstante, durante los sexenios de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, de 1989 a 2000, el narcotráfico se infiltró hasta el *más alto nivel* dentro de la política mexicana, por medio de los canales brindados por la corrupción. Desde las altas esferas del poder el narcotráfico era manejado y controlado a nivel nacional. No obstante, a partir del año 2000, con el fin del priísmo, el

narcotráfico se extendió por todas las estructuras de poder y de seguridad, desde el nivel federal hasta el municipal y hasta los espacios más locales del ámbito ciudadano, llegando a ejercer e incluso controlar numerosas estructuras de mando y de decisión política.²²

Documentos de la *Procuraduría General de la República* (PGR), dados a conocer en diciembre de 2005, indicaban que <<durante la administración del presidente Vicente Fox los principales *cárteles* de la droga no sólo han mantenido sus zonas de influencia, sino que han incrementado su poder>>. <<Según el mapa del narcotráfico elaborado en el 2001 por el extinto Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro), el cártel de los hermanos Arellano Félix tenía influencia en 15 estados, el del Golfo en 10, el de Sinaloa en 12, la Organización de Carrillo Fuentes en 17, la banda de los Valencia en tres, los Amezcua en ocho y Pedro Díaz Parada en siete>>²³.

En 2007, fuentes oficiales dieron a conocer que de las siete organizaciones que operaban de forma independiente

²² 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.

²³ Gustavo Castillo García, “Combate al *narco*, otro tema pendiente del gobierno de Fox”, en *La Jornada*, Sección Política, México, jueves 29 de diciembre de 2005, en <<http://www.jornada.unam.mx/2005/12/29/017nipol.php>>

²¹ Cfr. *Ídem*.

en 2001, cinco de ellas se habían aliado para dar forma a dos grandes grupos delictivos que operaban en amplias porciones del territorio nacional, buscando la conquista de *nuevos mercados y rutas de transporte de la droga*, así como la eliminación de los grupos criminales rivales, dando inicio así a una *guerra fratricida* por el control de territorios.²⁴ Si se consideran en conjunto los estados de la República en los cuales operan estos *cárteles de la droga*, se tiene que en prácticamente en todo el territorio nacional tienen presencia estas organizaciones delictivas. En muchos casos, la presencia del Estado mexicano es extremadamente reducida o prácticamente inexistente.

El gobierno estadounidense ha dado a conocer que por lo menos 150 mil individuos participan en el *negocio de la droga*, además de que este ilícito podría estar generando ganancias hasta por 25 mil millones de dólares al año²⁵, lo que ubicaría a esta actividad como la segunda o tercera fuente de divisas del país, tan sólo después de los ingresos petroleros y de las remesas —ello si no se toma en consideración el dramático descenso de éstas durante el último año.

²⁴ Cfr. “Se transforma mapa del narcotráfico en México en los últimos seis años”, en El Periódico de México, México, jueves 24 de mayo de 2007 en <<http://www.elperiodicodemexico.com/nota.php?sec=Nacional-Seguridad&id=113637>>

²⁵ Cfr. “Corrupción y narco en México erosionan a EU: Denis Blair”, en La Jornada, Sección Política, México, 11 de marzo de 2009, p. 3.

Además de la incapacidad de los sucesivos gobiernos mexicanos para controlar este fenómeno, la *Agencia Antidrogas de Estados Unidos* (DEA) ha informado de una *peligrosa internacionalización* de los cárteles mexicanos, que ahora tendrían presencia en países centroamericanos y vínculos con organizaciones delictivas de Colombia, Argentina, Uruguay y Paraguay.²⁶ Lo más preocupante para Washington es que las organizaciones delictivas mexicanas estarían controlando cerca del 90% del tráfico de cocaína y otras drogas como la marihuana, que ingresan a territorio estadounidense.²⁷

La conclusión de todo este panorama no podría ser distinta, de acuerdo con la mirada del gobierno de Estados Unidos. Un territorio con creciente inestabilidad, gobernado en gran medida por grupos criminales y con una alta presencia de organizaciones guerrilleras, panorama que es agravado por una gran polarización social y la incapacidad del gobierno de México para hacer frente a esta situación. Ya durante la década de los noventa Michael Dzedzic había observado que:

²⁶ 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>>

²⁷ Cfr. UNODC, World Drug Report 2008. United Nations Office on Drugs and Crime, Viena, 2008, p. 77.

Si México nuevamente se volviera ingobernable por las recientes crisis políticas y económicas, el efecto multiplicador en intereses vitales de Estados Unidos sería inevitable... La frontera es muy larga y permeable, demasiados estadounidenses [sic] tienen negocios en México y un número alto de mexicanos querrían buscar refugio en Estados Unidos. En dichas circunstancias, la exigencia de “sellar la frontera” sería incontenible.²⁸

Más aún, 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 para Estados Unidos>>, 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>>²⁹. En este último caso, el

²⁸ Michael Dziedzic, “México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad”, en Sergio Aguayo y John Bailey (coord.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI, México, 1997, p. 90.

²⁹ “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/J5/j59/default.aspx>>

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. Cualquier caída de México dentro del caos demandaría una respuesta estadounidense basada solamente en las serias implicaciones para la seguridad de la patria.³⁰

No obstante, no es únicamente el USJFC el que advierte de los riesgos y amenazas de la inestabilidad de México para Estados Unidos. El mismo presidente Barack Obama ha afirmado que esta situación <<es una seria amenaza para las comunidades de la frontera, y se ha salido de las manos>>³¹. En abril de 2009, el *Director de Inteligencia Nacional* de Estados Unidos, Denis Blair, afirmó que <<la influencia corruptiva y la creciente violencia de los cárteles de la droga mexicanos (...) impiden la capacidad de las autoridades federales de *gobernar parte de su territorio y construir*

³⁰ *Ibidem*, p. 36.

³¹ Barack H. Obama citado en “Insiste Obama en que el *narco* es una seria amenaza para EU”, en *La Jornada*, Sección Política, lunes 30 de marzo de 2009, p. 5.

instituciones democráticas efectivas>>³², es decir, que México estaría en vías de convertirse en un *estado fallido*.

Es este contexto lo que explica el por qué de la implementación del citado *Plan de Ayuda multianual* denominado *Iniciativa Mérida*. El gobierno estadounidense decidió implementar desde 2007 el *plan de contingencias y estabilización* propuesto por la *Oficina para la Estabilización y para la Reconstrucción* de la Casa Blanca. Al no haber podido *prevenir el conflicto*, este plan entonces va dirigido a *la inmediata estabilización de la situación atendiendo a las causas y motivaciones que dieron origen al conflicto, promoviendo la creación de marcos legales e instituciones democráticas*.³³

Como se ha mencionado al principio de este artículo, la primera propuesta fue la de otorgar 1,400 millones de dólares a México, los países centroamericanos, más República Dominicana y Haití, para el combate al crimen organizado, de los cuales 500 millones se destinarían a México durante el primer año de operaciones. No obstante, en 2008 se decidió incrementar la suma a 1,425 millones y reducir el primer envío a México a 400 millones de dólares. Para 2009 se había programado otra entrega

de 300 millones y para 2010 450 millones más, dando un total de 1,150 millones de dólares para México, del total de la suma aprobada por el Congreso para la *Iniciativa Mérida*.³⁴

Se ha planteado canalizar estos recursos a través de dos grandes rubros. El primero titulado *Contranarcóticos, Contraterrorismo y Seguridad fronteriza*, dirigido a la compra de dos aviones de seguridad para la PGR; ocho helicópteros de transporte tipo *Bell 412 EP* para la Fuerza Aérea, además de mantenimiento y partes para las aeronaves, entrenamiento para su uso y equipo de visión nocturna; equipos móviles de rayos gama para *inspección no intrusiva* y *Scanners* de iones, también para la Fuerza Aérea; cuatro *Casa 235* para la Marina; asistencia para modernización de *software* y capacitación para el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la PGR, el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (Cisen) y un escuadrón canino para realizar inspecciones, entre otros.³⁵

El segundo rubro, titulado *Institution Building and Rule of Law*, se apega más al plan de contingencias al estilo del *Nation*

³² Citado en David Brooks, “Marcan relación con México las presiones internas en EU”, en *La Jornada*, Sección Política, México, jueves 16 de abril de 2009, p. 3.

³³ Cfr. Stephen Krasner y Carlos Pascual, “Addressing State Failure”, *Cit.*, pp. 158–160.

³⁴ Cfr. “The Merida Initiative”, US Department of State en <<http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/122397.htm>>

³⁵ Cfr. “Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan” en *Wilson Center for Scholars*, febrero de 2008, <<http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>>

Building y la *construcción de capacidades e instituciones democráticas y de justicia*, y se encuentra dirigido al sector judicial en los ámbitos de asistencia técnica en manejo de prisiones y procedimientos penales, lavado de dinero, recursos de confiscación de bienes, profesionalización y entrenamiento de cuerpos policíacos, manejo de evidencias, protección de víctimas, y una *reforma judicial y penal*, además de nuevo *software* para distintas instancias y laboratorios forenses, entre otros.³⁶

Hasta la fecha, y de acuerdo con la *Oficina de Responsabilidad Gubernamental* (GAO) del Congreso de Estados Unidos, múltiples retrasos tanto dentro como fuera del legislativo estadounidense, además de los procesos de negociación entre gobiernos, han provocado que tan sólo el 2% del total de montos aprobados para la Iniciativa se hayan ejercido. De acuerdo con esta fuente, de los 26 millones de dólares que se han invertido, 24 millones se han destinado a México. A diciembre de 2009 el gobierno estadounidense había entregado cinco Helicópteros Bell, de los ocho comprometidos, y se había liberado una orden de entrega de un número indeterminado de helicópteros *Black Hawk*, que se estarían entregando al

gobierno mexicano en aproximadamente 18 meses.³⁷

Además, se habrían entregado 30 vehículos blindados, *scanners* de iones y una serie de entrenamientos para el personal de las fuerzas de seguridad, así como de asistencia técnica.³⁸ Por otra parte, el gobierno mexicano ha declarado que como parte de la misma Iniciativa en los próximos meses se recibirán 5 aviones *Hércules C-130* y cinco *Casa 295*, además de 14 helicópteros (8 *Bell 412* y 6 *Cougar*), destinados a la *Fuerza Aérea Mexicana*.³⁹

El sesgo corporativo de la Iniciativa Mérida, como en el caso de la ASPAN, no ha quedado fuera. Se ha hecho pública la información acerca de que empresas como *Bell*, *Dyncorp*, *Northrop Grumman*, *Cessna* y *Harris* han recibido contratos y pagos por adelantado, por parte del gobierno estadounidense, para proveer los equipos y armamentos necesarios⁴⁰,

³⁶ Cfr. *Ibidem*, en <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%203.pdf>

³⁷ 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.

³⁸ Cfr. *Ídem*.

³⁹ Cfr. Jesús Aranda y Claudia Herrera, “Anuncia Calderón que pese a la crisis se adquirirán aviones para la Fuerza Aérea”, en *La Jornada, Sección Política*, México, jueves 11 de febrero de 2010, p. 14. No queda claro, sin embargo, si los ocho helicópteros *Bell 412* anunciados por Calderón incluyen los cinco ya entregados por Washington o si esta cifra se ha elevado para sumar un total de 13 helicópteros de ese tipo.

⁴⁰ Cfr. Doris Gómora, “Empresas de EU ganan en guerra contra drogas”, *Cit.*; “Pugnan firmas de EU por atrapar los fondos de la Iniciativa

además del entrenamiento de los cuerpos de seguridad, a lo que se dedica *Dyncorp*.

Ello por parte del primer gran rubro de la Iniciativa Mérida. En lo que se refiere al *Institution Building and Rule of Law*, el avance más significativo hasta la fecha ha sido la aprobación de la llamada *Reforma judicial*. La *Iniciativa de Reforma en Materia de Justicia y Seguridad Pública* enviada por Calderón al Congreso a finales de 2007 incluía la implementación de un sistema de juicios orales, la posibilidad de cateos por sospecha de las fuerzas de seguridad sin previa orden de cateo expedida por un juez, la flexibilización de pruebas al permitir la intervención de comunicaciones y la aprehensión por sospecha, y la práctica eliminación del *habeas corpus* al permitir la detención de sospechosos por hasta 80 días sin la necesidad de presentar cargos en su contra en dicho periodo.⁴¹

De lo anterior, lo único no aprobado en la *Reforma en Materia de Justicia y Seguridad Pública*, fue la revisión de

Mérida”, en *La Jornada*, Sección Política, sábado 18 de julio de 2009, p. 3.

⁴¹ 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>>

domicilios sin previa orden de cateo. Esta *Reforma* también confiere la facultad de iniciar operaciones encubiertas por miembros de los cuerpos de seguridad y legitima el espionaje en telecomunicaciones. En el rubro de *Institution Building and Rule of Law* ya se avanzaba la aplicación de todos estos procedimientos,⁴² con lo cual se trata del proceso de *Institution Building* que busca evitar que México *descienda dentro del caos*. 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, y al haber eliminado el *habeas corpus* que protegía al individuo frente a las autoridades.

La Iniciativa Mérida ha tenido avances en la práctica, como ha podido observarse. 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.

Un México estable juega un papel importante en la promoción de la seguridad nacional de Estados Unidos. Y un México próspero y estable puede

⁴² Cfr. “Merida Initiative. Program description reference document. Mexican Security Cooperation Plan”, *Cit.*

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.⁴³

Estabilizar a México es la consigna de la Iniciativa Mérida. De aquí que resulte inverosímil la versión acerca de que fue el gobierno mexicano el que propuso dicha Iniciativa. 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.

⁴³ 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/MexicoCSRUpdate.pdf>>