

*La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación
entre México y Estados Unidos en seguridad?,*
de Rafael Velázquez Flores
y Juan Pablo Prado Lallande (coords.)

Marcela López-Vallejo Olvera *

Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande nos presentan una completa compilación de trabajos sobre la Iniciativa Mérida en un libro pionero en el tema. Este hecho tiene una explicación. En palabras de los coordinadores, este proyecto ha sido un acuerdo poco claro en cuanto a jurisdicción, objetivos, rendición de cuentas e instituciones involucradas, tanto en México como en Estados Unidos. Es por ello que contar con una obra de este tipo se hace indispensable para entender los alcances de dicho mecanismo de cooperación.

De manera acertada, los autores parten de una pregunta planteada desde el título, resaltando que el problema del narcotráfico en México y de la expansión de sus redes es algo serio y prioritario en la relación entre este país y Estados Unidos. El consenso de los colaboradores de los 15 capítulos y de los compiladores establece que la Iniciativa Mérida no puede ser considerada como un nuevo paradigma de cooperación entre ambos Estados. Están de acuerdo en que ésta no es una nueva estrategia, pero también coinciden en que se detona con base en la vinculación entre terrorismo y narcotráfico a partir del 11 de septiembre de 2001.

Hay apartados que presentan una periodización diferente en cuanto al comienzo de la cooperación en materia de seguridad entre los dos países. Algunos lo sitúan en 1848 con el Tratado Guadalupe-Hidalgo; otros lo ubican desde la Segunda Guerra Mundial; unos más desde la década de 1980, cuando se incrementó la demanda de drogas en Estados Unidos y la producción en el Sur del continente. Así mismo, algunos autores matizan la afirmación general de que la Iniciativa Mérida no es un nuevo paradigma de cooperación, señalando que tiene algunos elementos innovadores, como el reconocimiento de la

* Profesora e investigadora de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla y profesora de asignatura de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

corresponsabilidad de Estados Unidos en el problema y la importancia que tuvo el Poder Legislativo de ambos países en el tema.

Para desarrollar la premisa general, el libro presenta una estrategia innovadora en varios sentidos. En primer lugar, cada colaborador argumenta de forma diversa, basándose en distintos tipos de información y enfoques teóricos. Al tener múltiples perspectivas contestando una misma pregunta, se obtiene riqueza en la interpretación y en la aplicación teórica a problemas sociales. En segundo lugar, el libro plantea un esquema de análisis regional para un fenómeno que, por lo general, se piensa bilateral. Algunos capítulos sitúan expresamente la Iniciativa Mérida en el marco de la integración norteamericana, a través del Acuerdo de Seguridad y Prosperidad de América del Norte, así como en una estructura continental que complementa al Plan Colombia. En tercer lugar, la obra es uno de los pocos ejemplos que vinculan a los investigadores con el alumnado y algunos sectores de la sociedad civil. En otras palabras, explica la cooperación en materia de seguridad –ejemplificado por la Iniciativa Mérida–, aplicando diversas teorías de Relaciones Internacionales de una forma muy clara y pedagógica. Sin embargo, al tener un fuerte contenido teórico y análisis histórico-estructurales, es difícil generar recomendaciones específicas de corto plazo para los tomadores de decisiones.

A pesar de esta limitante, el libro nos plantea una cuestión de suma importancia que subyace en el mecanismo de cooperación de la Iniciativa Mérida. De manera deliberada muestra la cantidad de actores que participaron en el diseño y la negociación de la misma. En la primera parte, se aborda la visión desde México y resalta el papel de varios sectores del gobierno, como el militar, el Poder Legislativo, los líderes de opinión y la sociedad en general. En esta sección también se detalla el contenido del plan, analizando a qué ámbitos se dedicará la mayor parte de los fondos. En este sentido, los autores coinciden en que a pesar de que la Iniciativa contiene estrategias y programas para el desarrollo institucional en México, los recursos se enfocarán en su mayoría a la adquisición de equipo militar y capacitación.

La segunda parte nos presenta una visión desde Estados Unidos y explica el cambio del concepto de seguridad que realizó ese país, convirtiéndolo en el tema prioritario en la relación con México después del 11 de septiembre de 2001. También se discute el desempeño del Congreso estadounidense en la aprobación y el condicionamiento de fondos. La tercera sección realiza un análisis de la Iniciativa Mérida desde la perspectiva de la cooperación internacional. Se presentan argumentos sobre la necesidad de enfocar los esfuerzos no en estrategias militares, sino en la seguridad humana, donde el individuo es el sujeto principal. Aunque no se concentra del todo en los derechos humanos, esta parte demuestra preocupación por dicho asunto,

resaltando que los principales condicionamientos a la Iniciativa estuvieron relacionados con este tema. En el último apartado se presentan perspectivas regionales sobre su diseño e impacto. Se hace referencia a los países centroamericanos que también son parte del proyecto y que recibirán fondos. También se explica el Plan Colombia como parte clave de la estrategia estadounidense de seguridad en la zona. Es notable que además se incluya una cronología en la que se detalla todo el proceso de cooperación desde su inicio hasta que el Congreso estadounidense aprobó el monto final de 470 millones de dólares.

La estructura del libro resulta interesante en sí misma. Nos abre la puerta para preguntarnos sobre la pertinencia de contar con la participación ciudadana o legislativa en el tema de la seguridad nacional, teniendo claro que a nivel constitucional en México, y en general en Estados Unidos, dicho asunto es facultad exclusiva de los Ejecutivos federales. Asimismo, ofrece un abanico de posibilidades teóricas para explicar la cooperación en materia de seguridad, criticando de manera implícita (y en algunos capítulos explícita) al Realismo político y a los estudios estratégico-militares. Se sugiere, entonces, redefinir los conceptos de seguridad y amenaza y adecuarlos a un contexto de globalización e integración regional. Por ello, la definición del primero incluye la preocupación por los derechos humanos y la necesidad de que la sociedad civil y el Legislativo funjan como monitores de la aplicación de la Iniciativa Mérida en ambas sociedades. En el libro se concluye que la Iniciativa Mérida representa un acto de cooperación simbólica, pues el monto de recursos no es significativo si se compara a lo largo de la historia y con otras iniciativas sobre el particular en otros países.

Al cotejar las líneas de argumentación de los capítulos presentados encontramos similitudes. La mayoría de los colaboradores sitúa el fenómeno del narcotráfico en la corrupción de las instituciones mexicanas y de la misma sociedad, así como en la falta de rendición de cuentas. Como afirma uno de ellos, el narcotráfico ataca el sistema democrático mexicano. En este sentido, varios autores plantean la necesidad de crear nuevas entidades, adecuadas para lidiar con el problema, que puedan rendir cuentas sobre los mecanismos de cooperación, como la Iniciativa Mérida, en ambos países. Así mismo, algunos más realizan un análisis que resalta el papel de las ideas y percepciones de tomadores de decisiones, líderes de opinión y de la ciudadanía en general. Estos autores argumentan que en tanto estas apreciaciones y discursos no expliquen lo que en realidad es la Iniciativa Mérida y sus objetivos, la estrategia carecerá de legitimidad.

También, existen diferencias en la argumentación, relativas en primer lugar, al rol del Plan Colombia en el surgimiento y fortalecimiento de los

cárteles mexicanos. Algunos lo sitúan como detonante del narcotráfico en México, mientras otros destacan que existen grandes diferencias entre ambas propuestas con diferentes objetivos. Por ello, afirman que este proyecto no tuvo impacto en el incremento del narcotráfico en México. Por un lado, éste fue una iniciativa del gobierno estadounidense para solucionar un problema vinculado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. La Iniciativa Mérida fue una petición de fondos del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico y asegurar que el gobierno de la Unión Americana reconociera su responsabilidad en cuanto a éste.

En segundo lugar, los colaboradores del libro explican los objetivos de la Iniciativa en distintas formas. Algunos proponen que ésta sólo es una extensión de la seguridad restrictiva del vecino del Norte, que además es un excelente negocio, pues los fondos están destinados, en su mayoría, a comprar equipo y armamento exclusivamente a compañías estadounidenses. Otros autores argumentan que su objetivo fue meramente político. Es decir, fue una estrategia del presidente Felipe Calderón para legitimar su gobierno ante las difíciles elecciones de 2006. Para algunos otros, la propuesta es una imposición de ambos gobiernos que sólo representa la integración total al esquema de seguridad de Estados Unidos, misma que no se había logrado a través del Comando Norte, en el cual México no participa. Por otro lado, se duda de la capacidad de implementación de la Iniciativa Mérida, pues no existe vinculación entre la sociedad y las autoridades civiles y el ala militar.

Como ya se dijo, este libro es uno de los primeros que abordan el tema referido. Por ello, es difícil incluir la gran diversidad de temas que se relacionan con el narcotráfico y sus instituciones. Algunos de los temas que se dejaron fuera de este volumen tienen que ver con el análisis sobre las competencias y jurisdicciones de la aplicación de los fondos de la Iniciativa Mérida. Es decir, faltó responder la pregunta sobre hasta dónde pueden llegar instituciones como el ejército, la policía, los jueces, etc., en la operación de estos recursos. Por otro lado, es necesario un análisis que advierta del peligro de la Iniciativa Mérida en cuanto a la corrupción. ¿Serán fondos que financien el mismo problema que desean atacar? No hay que olvidar que el surgimiento de grupos de exmilitares, como “los Zetas”, ha sido un factor determinante para el desarrollo del narcotráfico en México. A pesar de que se menciona el tema de los derechos humanos en la mayoría de los capítulos, sería provechoso incluir un apartado especial, que además incluya el papel que puede desempeñar la sociedad civil, a la luz de la premisa sobre democratización de la seguridad nacional y de la rendición institucional de cuentas. Por último, uno de los mayores logros de la Iniciativa es el reconocimiento de la responsabilidad de Estados Unidos en el asunto. Por ello, sería útil contar con algún trabajo que

explicara los niveles de consumo y demanda de drogas en ese país. Es necesario, entonces, incluir un análisis detallado de la producción de drogas, las redes de narcotráfico y distribución en donde participa la misma sociedad estadounidense. Esto implicaría asumir que existe un alto grado de corrupción en nuestro vecino del Norte respecto a esta materia.

La compilación de Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande nos ofrece un punto de partida para analizar de forma seria la corresponsabilidad de ambos países frente al tráfico de drogas. El libro identifica los elementos más relevantes de la Iniciativa Mérida y realiza un análisis muy detallado desde la perspectiva de varios actores que han estado involucrados en la misma. En suma, propone que esta propuesta representa un acto simbólico de cooperación, no una verdadera estrategia de combate al narcotráfico. En otras palabras, el proyecto se puede entender en el marco de la integración de México al perímetro de seguridad de Estados Unidos en el continente.

*La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación
entre México y Estados Unidos en seguridad?,*
de Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.),
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/
Universidad Nacional Autónoma de México,
México, 2009, 441 pp.