

¿Seguridad regional en la Iniciativa Mérida?

Miguel Ángel Valverde Loya
Seminario México

A MANERA DE PRESENTACIÓN

Desde este número, Casa del Tiempo tendrá oportunidad de publicar trabajos del Seminario México, agrupación que conjunta a distinguidos académicos procedentes de distintas instituciones universitarias, como la UNAM, el ITESM, FLACSO, la UIA y la UAM, quienes desde el año 2002 han venido reuniéndose mensualmente con el propósito de analizar la situación nacional en los terrenos de la economía, la política y los asuntos exteriores, como ocurre precisamente con el texto y los comentarios que se presentan en esta oportunidad. (VAO)

EN MARZO DE 2005, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos firmaron el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), que contempla una serie de programas para lograr “fronteras cerradas al terrorismo, pero abiertas al comercio”. El acuerdo se define como un “entendimiento” para facilitar la coordinación entre dependencias (tanto al interior de los países miembros como entre ellos), y no como un tratado o convenio internacional. Aún con sus reservas y generalidades, constituye una primera aproximación a un sistema de seguridad regional en América del Norte. Canadá tiene firmados varios acuerdos de seguridad tanto bilateral como colectiva con Estados Unidos, que implican una coordinación estratégica y operativa en lo militar (entre ellos el NORAND, *North American Aerospace Defense Command*, y la pertenencia a la OTAN, Organización del Tratado Atlántico Norte). Los canadienses, sin embargo, procuran conservar la independencia en su política exterior y de defensa general. En el caso de México, los acuerdos en áreas de seguridad se han limitado al intercambio de información sobre narcotráfico y aplicación de la ley, sin una colaboración militar más allá de capacitación y entrenamiento de un limitado número de

oficiales castrenses. Los estadounidenses han insistido desde la década de 1970 en la utilización del ejército mexicano en el combate al narcotráfico, pero han sido sumamente cuidadosos ante sensibilidades históricas y nacionalistas del gobierno de México y sus fuerzas armadas.

Sin embargo, el argumento de que la integración económica requiere una mayor protección a los canales de intercambio y las instalaciones estratégicas en ambos países ganó prominencia a raíz de los ataques terroristas de septiembre de 2001. A principios de 2007, el grupo terrorista Al Qaeda lanzó amenazas en contra de los países abastecedores de petróleo de Estados Unidos, incluido México. El gobierno mexicano implementó un operativo de protección a áreas como la central nucleoelectrícula Laguna Verde, varias refinerías y la red de poliductos en el país. En julio y septiembre del mismo año, se perpetraron dos ataques a dicho sistema de ductos en el centro del país, ocasionando daños y retrasos en el suministro, con graves pérdidas económicas. Aun cuando fueron realizados por un grupo armado interno, el Ejército Popular Revolucionario (EPR), los incidentes mostraron las carencias y debilidades de los mecanismos de inteligencia internos y la vulnerabilidad de estructuras vitales.

Algunos autores han señalado la dificultad para la coordinación de la política exterior y de defensa incluso en la Unión Europea, con un alto nivel de integración económica. En el caso de América del Norte, las diferencias económicas y sociales, así como de tradición histórica y de doctrina de seguridad, hacen más complicado el ejercicio, y un proceso de integración muy probablemente sería a favor de la asimilación a las doctrinas y posturas estratégicas de Estados Unidos. México sigue enfocado a su seguridad interna, orientado a la defensa del concepto tradicional de soberanía, rechazando la participación de sus tropas fuera

de su territorio. Se observa, sin embargo, que si bien la doctrina de seguridad en México y Canadá no se ha transformado después del fin de la Guerra Fría, se ha adaptado a los cambios en la relación de cooperación con Estados Unidos. La preocupación con las fronteras ha sido asimilada en región. Si bien no se tiene la misma percepción de amenazas y no hay una convergencia en doctrinas, hay un ajuste incremental muy pragmático, en el que se está atento a las necesidades de la contraparte en el plano bilateral, es decir, Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos.

LA INICIATIVA MÉRIDA

A fines de septiembre de 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron un programa de cooperación contra el crimen organizado, que provisionalmente se denominó Plan México. Se trataba de la respuesta a la petición del presidente Calderón al presidente Bush, para un mayor y más claro compromiso estadounidense sobre la materia. Una incómoda remembranza del Plan Colombia (con una considerable participación logística y operativa militar norteamericana, enfocada a confrontar una alianza de grupos paramilitares y guerrilleros con organizaciones criminales), llevaron a cambiarle el nombre a Iniciativa Mérida (en cuyas proximidades se realizó la reunión de los mandatarios). En octubre se informó que se trataba de un programa de 2 años, con posibilidad de ampliación, y que implicaba un gasto de entre mil y mil cuatrocientos millones de dólares, previa autorización del Congreso estadounidense.

En el Departamento de Estado se habló del compromiso mexicano de destinar siete mil millones de dólares al programa, información corroborada por el embajador mexicano en Washington, pero pronto desmentida por la Presidencia de la República. La oficina presidencial aclaró que dicha cifra muy probablemente se alcanzará “con o sin acuerdo, sin necesidad de partidas adicionales”, y si es que se cuenta con la autorización del Poder Legislativo. La iniciativa causó también polémica debido a que legisladores norteamericanos pusieron el tema sobre la mesa ante sus contrapartes mexicanos sin que éstos tuvieran conocimiento de la misma, y la petición de los recursos se incluyó en una solicitud de incremento del presupuesto bélico por parte de la administración Bush ante el Congreso de su país (asociada a las intervenciones en Iraq y Afganistán), y por la posible participación de contratistas privados norteamericanos en labores de capacitación.

La Iniciativa Mérida contempla la adquisición de tecnología para el procesamiento de datos (tanto de asuntos criminales como de migración), técnicas de investigación, equipos para la detección de armas, explosivos, drogas y con-

trabando, capacitación y entrenamiento especializado para su manejo, adquisición de lanchas de intercepción y de helicópteros y aviones para vigilancia y transporte. Se mencionó también el “fortalecimiento de instituciones y procuración de justicia”, a través de la capacitación, dotación de equipos y asistencia técnica en temas como manejo carcelario, detección de lavado de dinero e incautación de bienes, protección de víctimas, y profesionalización policial. De manera similar a lo que sucede con el APSAN, la iniciativa se presentó como un “compromiso político” entre gobiernos, no como un acuerdo internacional formal, y que por lo tanto no requiere aprobación o discusión legislativa en su contenido específico, salvo en lo referente a asignaciones presupuestales.

A través de la Iniciativa Mérida, el gobierno mexicano se compromete a incrementar los operativos contra el narcotráfico y el crimen organizado, así como rastrear y detectar el tráfico de dinero. El gobierno estadounidense adquiere el compromiso de aumentar las medidas contra el consumo de droga en su territorio, frenar el flujo de efectivo del narcotráfico, y combatir el tráfico de armas y precursores químicos, y ambos gobiernos buscarán mayor intercambio de información e inteligencia sobre la actividad criminal. Legisladores norteamericanos y organizaciones de derechos humanos han sugerido canalizar más recursos hacia fortalecer cuestiones como la transparencia y la capacitación en protección de derechos humanos, en vez de la adquisición de costoso equipo policial o militar.

Al modificar su posición y solicitar más apoyo y recursos, el gobierno mexicano está más expuesto a posibles ejercicios de condicionamiento y supervisión. Los “candados” de derechos humanos que fueron incluidos por el Senado estadounidense en la iniciativa (entre ellos llevar al ámbito civil a militares acusados de violar derechos humanos, y dar mayor autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los cuales implicaban reformas constitucionales) eran una situación previsible, y lo que faltó inicialmente fue una adecuada y eficiente labor de cabildeo y entendimiento por parte del gobierno de México y de la Casa Blanca. Por otro lado, las prioridades del nuevo gobierno estadounidense a partir del 2009, serán críticos para el avance en la implementación del programa.

ALGUNAS IMPLICACIONES

Al referirse a las reformas institucionales asociadas a la Iniciativa Mérida, el ex Embajador estadounidense en México y Subsecretario de Estado, John D. Negroponte, ha insistido en una “integración horizontal” que incluya a los cuerpos de inteligencia, de seguridad y de procuración de justicia de ambos países. En el plano exclusivamente

militar, la creación en octubre de 2002 del Comando Norte (NORTHCOM), que concentra el mando de las fuerzas armadas de Estados Unidos en la región y la considera como un solo campo operativo, abrió la disyuntiva de una posible mayor integración en el área. En Canadá hubo oposición de sectores nacionalistas, pero el ejército valoró positivamente la estipulación de reglas y procedimientos claros de cooperación, frente a una pérdida relativamente menor de control. El riesgo de una mala comunicación o interpretación en caso de una crisis se ve como más peligroso que una ampliación de la coordinación.

Por el lado mexicano, la idea de una participación en NORTHCOM es sumamente complicada, a la que se presentaría resistencia tanto en el ámbito político como militar. Sin embargo, la Iniciativa Mérida es vista por los norteamericanos como una oportunidad para incrementar la cooperación antiterrorista y aumentar el entendimiento entre las fuerzas armadas de ambos países. Autoridades de defensa estadounidenses visualizan la incorporación de México al NORAND y una eventual cooperación y coordinación estrecha con las operaciones del Comando Norte. Si es que se transita por este camino, se requeriría una profunda reformulación de la política de seguridad y defensa en México. Por otro lado obligaría, con un muy amplio programa de asistencia estadounidense, a una dramática actualización y mejora de los recursos y capacidades estratégicas y operativas de las fuerzas armadas mexicanas. En este sentido, la importancia de la Iniciativa Mérida radica no en los (muy modestos) recursos o la (no tan de punta) tecnología que contempla, sino en el reconocimiento explícito de la necesidad de actuar de manera conjunta ante amenazas comunes, y como componente de un proceso de armonización en materia de seguridad.

DISCUSIÓN

Ligia Tavera. FLACSO-México. El presidente Bush calificó de “irracional” las condiciones que el Congreso estadounidense, con mayoría demócrata, puso al proyecto de ley que incluye la iniciativa Mérida para nuestro país y para Centroamérica. El secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, las calificó de “inaceptables”. Entre los condicionamientos se encuentra que México inicie reformas legales en su aparato judicial, y que las unidades policiales y militares apoyadas con esos recursos, sean ajenas a violaciones a los derechos humanos o corrupción. ¿Qué tan inaceptables e irracionales son estas condiciones? Con el poder del dinero, el crimen organizado penetra a las estructuras del Estado a través de la corrupción. Militares, jueces, funcionarios públicos son todos corrompibles. El

desmantelamiento del Cártel de Medellín a principios de los 90 supuso la transformación y consolidación de los narcotraficantes mexicanos y su combate requiere, sin lugar a dudas, de una estrategia de cooperación multinacional con un componente militar que sea sensible a los derechos humanos. ¿No es ésta una condición razonable?

Jorge Cadena-Roa. CEIICH-UNAM. Buena parte de la suma autorizada por el Congreso estadounidense en el marco del Plan Mérida está destinado a la compra de equipo, helicópteros y aviones de vigilancia cuya venta requiere la autorización del Pentágono. Es sabido que la participación del Ejército mexicano en las tareas de combate al crimen organizado ha acarreado abusos y violaciones de los derechos humanos. La verdad de las cosas es que también durante algunas intervenciones de las policías federales y locales contra movilizaciones sociales se han violado derechos humanos, como en Atenco y Oaxaca en 2006, por citar dos casos plenamente documentados y respecto de los cuales la CNDH ha emitido sendas recomendaciones. Si el Congreso norteamericano va a proporcionar ayuda en especie, ¿es ofensivo que pidan a las autoridades mexicanas que garanticen su uso debido? Me parece que no. Cualquier llamado a respetar los derechos humanos debe ser bienvenido y atendido, venga de donde venga. No se justifica que funcionarios mexicanos se envuelvan en la bandera y se ofendan porque les piden que no usen la ayuda para lo que no deben. En todo caso ese llamamiento es motivo de vergüenza para esos funcionarios, pero de que está justificado, lo está.

Gustavo López Montiel, Tecnológico de Monterrey. El Plan Mérida ha reafirmado los aspectos nacionalistas del discurso que comparten políticos de todos los partidos, sin embargo, refleja en la práctica un problema de mal entendimiento y peor manejo político por parte de las áreas gubernamentales encargadas del proyecto. No podríamos esperar la asignación de dinero por parte del gobierno norteamericano sin ligarlo a candados impuestos por el Congreso de ese país para su uso en México, sin embargo, el tipo de candados se pudo haber atenuado si se hubiera implementado un ejercicio de cabildeo. Sin embargo, el problema no es el dinero, sino un proceso de integración que va más allá de lo comercial, y que integran necesariamente para la región, espacios de seguridad. •

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA es Doctor en Gobierno por la Universidad de Georgetown, EUA. Es Director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Correo electrónico: mvalverd@itesm.mx



Mangle I, 2007



Mangle III, 2007



Mangle II, 2007