



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**“LA INICIATIVA MÉRIDA EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS: ¿CAMBIO VERDADERO EN EL PARADIGMA DE
COOPERACIÓN BILATERAL?”**

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

ARELI YAZMÍN GONZÁLEZ MEDINA

ASESORA:

ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**“LA INICIATIVA MÉRIDA EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS: ¿CAMBIO VERDADERO EN EL PARADIGMA DE
COOPERACIÓN EN SEGURIDAD?”**

T E S I S

QUE PARA OPTARAL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

ARELI YAZMÍN GONZÁLEZ MEDINA

ASESORA:

ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN

Para mis papás, con mucho cariño

AGRADECIMIENTOS

*“There are places I'll remember all my life, though some have changed.
Some forever, not for better. Some have gone and some remain.
[...] And I know I'll never lose affection for people and things that went before.
I know I'll often stop and think about them. In my life, I loved you more...”*

The Beatles, *In my life*

Gracias, en primer lugar, a mi mamá, Alejandra, por ser mi guía y mi mayor ejemplo de fortaleza, valor, bondad y dedicación. A mi papá, Alfredo, por su comprensión, su paciencia y su confianza. Sin el cariño y el apoyo incondicional de ambos, la conclusión de mis estudios universitarios, la realización de esta investigación, y cualquiera de mis logros a lo largo de estos años, simplemente no hubieran sido posibles.

Agradezco profundamente a mi asesora, la profesora Ana Cristina Castillo Petersen, por toda la ayuda y el tiempo que me brindó para que este proyecto por fin viera la luz. Gracias por sus consejos, su calidez, su confianza, y por su admirable compromiso con la educación.

Gracias también a Pablo Estrada, por los acertados consejos que me ayudaron en la elaboración de esta tesis, y por su apoyo y compañía durante este largo proceso.

Mi más sincero agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por haberme dado la oportunidad de estudiar ahí, y de formar parte de la mejor Universidad. Gracias por todo el conocimiento y la formación que me permitieron adquirir; por los maestros que conocí, quienes dieron forma a mi carrera universitaria, y que a la vez me enseñaron valores y disciplina. Por las amistades que ahí pude forjar, y por todo el aprendizaje, experiencias y buenos momentos que conservo de mi Alma Máter.

Ciudad de México, noviembre de 2012

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	.....	1
1. LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS	.....	8
1.1 El concepto de seguridad nacional	.....	9
1.1.2 La seguridad nacional en México	.....	13
1.1.3 La seguridad nacional en Estados Unidos: antes y después del 11 de septiembre de 2001	.....	19
1.2 El concepto de cooperación internacional	.....	26
1.3 La cooperación México-Estados Unidos en seguridad: pros y contras	.....	28
2. LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA INICIATIVA MÉRIDA	.....	39
2.1 El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de México y Estados Unidos	.....	40
2.2 Antecedentes del narcotráfico y la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos: una breve revisión histórica	.....	50
2.2.1 El sexenio de Vicente Fox Quesada	.....	67
2.2.2 El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y la situación actual de violencia en México	.....	75
2.3 La Iniciativa Mérida: un cambio en el paradigma de la relación bilateral	.....	81
2.3.1 ¿Qué es y cómo funciona la Iniciativa Mérida?	.....	81
2.3.2 Antecedentes de la Iniciativa Mérida: marco jurídico y acuerdos previos	.....	87
2.3.3 Beyond Merida/Mérida II y los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida	.....	93

3. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA MÉRIDA	.....	99
3.1 Relación de recursos entregados	.....	100
3.2 El respeto a los derechos humanos y el condicionamiento de recursos de la Iniciativa Mérida	.....	108
3.3 Las discrepancias de opiniones entre los Congresos mexicano y estadounidense	.....	122
3.3.1 Postura del Congreso mexicano frente a la Iniciativa Mérida	.....	122
3.3.2 Postura del Congreso estadounidense frente a la Iniciativa Mérida	.....	126
3.4 Opiniones a favor y en contra de la Iniciativa Mérida	.....	129
3.4.1 Partidos políticos	.....	129
3.4.2 Prensa y opinión pública	.....	133
CONCLUSIONES	.....	147
FUENTES DE INFORMACIÓN	.....	159

ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS Y GRÁFICAS

GRÁFICAS

1. Tendencias en el uso de las principales drogas en Estados Unidos (1985-2001)	.....	45
2. Tendencias en el uso de las principales drogas en Estados Unidos (2002-2009)	.....	45
3. Tendencias en el consumo de drogas en México (1998-2008)	.....	46
4. Cantidad de muertes relacionadas con el narcotráfico en México (miles), 2001-2010	.....	77
5. Transferencia de recursos de Estados Unidos a México a través del Programa INCLE para la Iniciativa Mérida 2007-2001 (dólares)	.....	105
6. ¿Qué entiende la gente por “seguridad nacional”?	.....	137
7. ¿Cuáles son las principales amenazas a la seguridad nacional de México?	.....	137
8. Acciones contra el narcotráfico	.....	139
9. ¿El gobierno mexicano podrá por sí solo derrotar al narcotráfico o será necesaria la ayuda del gobierno de los Estados Unidos?	.....	139
10. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted en que se utilice al ejército para combatir al narcotráfico?	.....	140

MAPAS

Mapa 1. Relación de muertes relacionadas con el narcotráfico en México por estado (2006)	.....	78
Mapa 2. Relación de muertes relacionadas con el narcotráfico en México por estado (2009)	.....	79

CUADROS

1. Presupuesto total para seguridad y defensa en México (millones de dólares)	101
---	-------	-----

INTRODUCCIÓN

La cooperación bilateral entre México y Estados Unidos ha tenido, a grandes rasgos, un carácter controversial, debido los diversos factores que han intervenido en todos los ámbitos de la relación, y que han incidido tanto de forma positiva como negativa; además de la evidente asimetría económica, política, de infraestructura y cultural entre ambas naciones que comparten mucho más que una simple frontera territorial. A pesar de que México ha suscrito once tratados de libre comercio con 44 países distintos, entre 75 y 80% del volumen del comercio exterior total de México se realiza únicamente con Estados Unidos. Miles de migrantes mexicanos cruzan año con año la frontera norte de forma ilegal para llegar a trabajar a los Estados Unidos y sumarse a los cerca de 30 millones de mexicanos que ya residen en aquel país, ya sea con o sin la documentación pertinente. Es decir, que para cualquiera de los dos países sería imposible sustraerse de la relación con el otro.

Históricamente, el tema de la seguridad también ha sido una preocupación constante para los Estados Unidos, y, dada la vecindad con México, en este asunto no puede excluirse el papel preponderante que tiene nuestro país en la agenda de seguridad estadounidense. Así, el gobierno de Estados Unidos ha diseñado a lo largo de la historia diversas estrategias para lidiar con determinadas amenazas a su seguridad, y que supuestamente pondrían en peligro la estabilidad física, política, social y económica en su territorio. Durante el periodo de la Guerra Fría el enemigo a detener fue el comunismo; mientras que, después de los ataques del 9/11, el terrorismo islámico se convirtió en la principal amenaza a la seguridad.

En México, por otra parte, la seguridad nacional ha sido concebida de una forma muy distinta a la estadounidense; la protección del territorio nacional, el mantenimiento de la soberanía y la estabilidad política y social han sido los objetivos principales de distintas estrategias de seguridad un tanto inacabadas y que han tomado como base una visión muy tradicional de la misma. El gobierno de nuestro país nunca había emprendido un combate frontal contra ningún Estado, fenómeno u organización considerada como amenaza para la seguridad hasta hace aproximadamente seis años, cuando el presidente Felipe Calderón declaró la “guerra” contra el narcotráfico y las organizaciones criminales dedicadas a ello.

El objetivo central de esta investigación se vincula directamente con la hipótesis que ha motivado su realización, es decir, hacer analizar a la Iniciativa Mérida como un acuerdo de cooperación entre México y Estados Unidos que podría representar un nuevo paradigma en la relación bilateral, ya que ha colocado a la responsabilidad compartida en problemas como el crimen organizado y el narcotráfico como la base de la cooperación entre ambos países en materia de seguridad nacional; a pesar de los conflictos administrativos y las discrepancias ideológicas y políticas (incluyendo la creencia acerca de una supuesta actitud intervencionista del gobierno estadounidense) entre los dos gobiernos acerca de la Iniciativa, que han entorpecido el funcionamiento de la misma.

Pese a que existe infinidad de estudios sobre la relación México-Estados Unidos, y aunque no se trata de un tema nuevo o desconocido, sí resulta ampliamente relevante, ya que se enfrenta a cambios significativos día con día, y su estudio se ha vuelto necesario para poder comprender mejor dicha relación bilateral en materia de seguridad. Adicionalmente, hay que considerar que, aunque la Iniciativa Mérida representa una nueva etapa en la cooperación México-Estados Unidos, sus resultados han sido frecuentemente afectados por las divergencias existentes entre los tres niveles de gobierno de ambos países, pues Estados Unidos desea fortalecer, mediante esta Iniciativa, las capacidades institucionales y operativas de México contra el crimen organizado a largo plazo; mientras que para México ha sido considerada como un instrumento diseñado exclusivamente para la lucha contra el narcotráfico.

Dicho análisis será más cualitativo que cuantitativo, ya que, si bien es totalmente necesario conocer las cifras correspondientes al presupuesto contemplado para la Iniciativa Mérida, así como saber a qué rubros han sido destinados (equipo técnico, aeronaves, cursos de capacitación, fortalecimiento institucional, programas sociales, protección a derechos humanos, entrenamiento del cuerpo militar y policiaco, intercambio de información, y el porcentaje que no ha sido transferido a México aún), el propósito de esta investigación no se centrará únicamente en tales cifras, sino en conocer si en verdad esos recursos en cuestión, pactados en un acuerdo de cooperación binacional tan controversial, se han convertido en una herramienta útil para combatir al narcotráfico y sus consecuencias en México y Estados Unidos; al mismo tiempo que podrían contribuir a mejorar la relación entre estos dos países, alimentando esquemas

de cooperación más igualitarios y en condiciones de mayor equilibrio que en el pasado.

Entre algunos de los objetivos particulares o secundarios de esta investigación se encuentran: el análisis del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de México y Estados Unidos, así como de los antecedentes y la evolución de la relación bilateral en materia de seguridad nacional en México, aproximadamente de 1910 a la fecha; así como el estudio detallado de los fundamentos de la Iniciativa Mérida, con sus alcances y limitaciones, para tratar de determinar si ha sido un mecanismo de cooperación bilateral, o sólo un programa asistencialista por parte de Estados Unidos; de modo que sea posible conocer las causas por las que la Iniciativa Mérida no ha dado los resultados esperados, ni ha tenido un impacto tan significativo.

Sin duda, la necesidad de crear nuevos mecanismos bilaterales y/o regionales de seguridad y defensa basados en la cooperación, es el ámbito en el que se inscribe la Iniciativa Mérida. Firmada el 22 de octubre de 2007 como un nuevo esquema de cooperación entre México y Estados Unidos, que permitiría fortalecer y complementar los esfuerzos internos contra la delincuencia organizada transnacional, fincada en el principio de la responsabilidad compartida, la confianza mutua y el respeto a la jurisdicción de cada uno de los dos países.

La Iniciativa Mérida contempla una mayor cooperación bilateral, incluyendo el intercambio de información, asistencia técnica y transferencias de equipo, tecnología y entrenamiento, para fortalecer las capacidades de las dependencias mexicanas encargadas de la seguridad, y de la procuración y administración de la justicia. En ese sentido, la Iniciativa Mérida pretende maximizar los esfuerzos conjuntos de México y Estados Unidos mediante el principio de la responsabilidad compartida, lo que caracteriza a la Iniciativa Mérida como un acuerdo de cooperación más equilibrado entre ambas partes, y no uno estrictamente asistencialista. A pesar de ello, la Iniciativa Mérida ha sido objeto de severas críticas, debido a factores como el retraso en el otorgamiento de los recursos pactados, la deficiente evaluación estratégica y la falta de coordinación interinstitucional en México y en Estados Unidos, los cuales han ocasionado que se califique a la Iniciativa Mérida como un acuerdo de cooperación poco eficiente en contra del crimen organizado.

Por otra parte, a pesar de que los temas de seguridad nacional resultan sumamente relevantes debido, entre otras cosas, a la preocupación por el aumento y fortalecimiento de las amenazas a la seguridad, su estudio en México ha sido históricamente relegado a ciertas élites, o bien, asociado únicamente a cuestiones de defensa y fuerzas armadas, cuando hoy en día la seguridad nacional debería ser abordada desde una perspectiva multidimensional que incorpore otras aristas de la misma, como la seguridad humana, por mencionar un ejemplo. Por ello es necesaria y pertinente una profundización en el estudio de la seguridad como tema prioritario en la agenda bilateral de México y Estados Unidos, ya que a pesar de tener un impacto social, político, diplomático y económico inmediato, han existido más avances en la teoría y en el discurso que en la práctica. Asimismo, resulta oportuno abordar este tema y analizar los acuerdos que hoy en día constituyen los mecanismos de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos, así como también los éxitos y fracasos derivados de acuerdos de cooperación bilateral como la Iniciativa Mérida, con el fin de conocer cómo podrían implementarse medidas más adecuadas en contra de la inseguridad.

En el primer capítulo de esta investigación, que lleva por título *La seguridad nacional en la relación México-Estados Unidos: antecedentes y perspectivas*, podrán encontrarse las definiciones de los conceptos que servirán de base para el resto de la investigación; el de *seguridad nacional* y el de *cooperación internacional*. En lo que concierne a la seguridad nacional, se han contemplado algunas precisiones conceptuales que, de manera general pero concisa, puedan dar una idea de la seguridad, tomando en cuenta las distintas percepciones que se han tenido de la misma en los círculos académicos, políticos y militares más importantes a partir del siglo XX, aproximadamente; sus distintas acepciones y las características comunes a varias definiciones del mismo concepto. En este punto fue necesario estudiar por separado la concepción de la seguridad nacional para México y Estados Unidos, la cual es sumamente distinta, especialmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la aparición de nuevas amenazas “no-tradicionales” a la seguridad nacional en todo el mundo.

Por otra parte, al hablar de la cooperación internacional, también se abordarán las particularidades de la cooperación en materia de seguridad nacional, y muy

especialmente, de la cooperación entre México y Estados Unidos (que se distingue de otros tipos de cooperación internacional, como la cooperación para el desarrollo económico), misma que, pese a su gran importancia, no siempre ha imperado dentro de esta relación bilateral, y que ahora se erige como un principio fundamental para el buen funcionamiento de un acuerdo a favor de la seguridad nacional, como la Iniciativa Mérida; por lo que también se incluye en este primer capítulo, a manera de conclusión del mismo, un análisis personal, con base en algunas opiniones especializadas, de las ventajas y desventajas que ha tenido la cooperación México-Estados Unidos en la actualidad.

En el segundo capítulo, titulado *La cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad nacional y la Iniciativa Mérida: cambio en el paradigma de la relación bilateral*, se incluye, por principio, y tal como su nombre lo indica, una evaluación general del panorama de la cooperación entre México y Estados Unidos, aproximadamente desde la época de la Revolución Mexicana y hasta la fecha, así como de las principales políticas antinarcoóticos y de los acontecimientos relacionados con el cambio en la concepción de la seguridad nacional que han vinculado a los dos países a lo largo de las últimas décadas, con el objetivo de conocer los antecedentes de la Iniciativa Mérida, al igual que los éxitos y fracasos que alcanzaron, y la medida en que ayudaron a mejorar la relación bilateral.

A la par de lo anterior, en esta parte de la investigación también se incluye un breve análisis del narcotráfico como actividad delictiva y como amenaza a la seguridad nacional, dado que se trata del principal peligro que los gobiernos de México y Estados Unidos pretenden contrarrestar, y que ha motivado la cooperación binacional; haciendo énfasis en los últimos dos periodos presidenciales en México; el de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y el de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), intentando examinar las razones que ocasionaron en los últimos años, y particularmente en los dos últimos doce años, encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN), el aumento de la violencia e inseguridad en México, y sus consecuencias para Estados Unidos.

En la segunda parte de este capítulo, se abordará de manera detallada la Iniciativa Mérida como tal, analizando, primeramente, en qué consiste, los antecedentes que le han servido de base en relación a la cooperación en seguridad, partiendo del hecho de

que la Iniciativa no ha sido el primer acuerdo de esta índole; sus características, su naturaleza particular como acuerdo binacional (distinta a la de un tratado internacional tradicional), y el marco jurídico en el que se ha apoyado, al carecer de uno propio. Finalmente, tras conocer las características, metas y objetivos que han sido planteados en la Iniciativa Mérida, el capítulo concluye con la descripción de la segunda etapa de este acuerdo, conocida como *Beyond Merida* o *Mérida II*, y de la importancia de los cuatro pilares u objetivos centrales que fueron concebidos en dicha etapa de la Iniciativa para ampliar el rango de acción de la misma.

El tercer y último capítulo de esta investigación, titulado *Evaluación y perspectivas de la Iniciativa Mérida*, versará sobre un análisis más amplio y explicativo –no únicamente descriptivo-, de la Iniciativa Mérida, considerando sus puntos positivos, así como también los fracasos y obstáculos que ha enfrentado, con el fin de tener un panorama más integral y equilibrado de este acuerdo de cooperación.

Dado que sería prácticamente imposible conocer la relación precisa entre la cantidad de recursos otorgados a México y el impacto real que estos han tenido para la disminución del narcotráfico o de la violencia ocasionada por el crimen organizado (y que tampoco es el propósito de la presente investigación, ya que esta se centra en el estudio de la Iniciativa Mérida como un paradigma distinto de cooperación entre México y Estados Unidos), el capítulo comenzará con un balance de resultados de la Iniciativa, tomando en cuenta los puntos más controversiales de la misma: los recursos otorgados hasta la fecha y las razones de la entrega tardía de un porcentaje de la ayuda; la evaluación sobre el respeto a los derechos humanos como condicionamiento para la entrega de recursos, así como los cuestionamientos sobre la supuesta violación a la soberanía nacional e injerencia estadounidense en México a través de la Iniciativa.

Tras esta relación de los recursos prometidos y los que han sido entregados realmente, el capítulo continuará con un breve estudio de las discrepancias que han existido entre los Congresos de México y Estados Unidos; dado que los poderes legislativos de ambos países se han pronunciado en determinados momentos en contra de la Iniciativa Mérida, en gran medida, debido a factores como el desconocimiento de la misma y a la desconfianza en las autoridades del país contrario. En último lugar, y con el propósito de complementar el desglose de todas las aristas que posee la Iniciativa Mérida, el capítulo incluye una reseña acerca de las opiniones que ha merecido esta

Iniciativa, en los niveles político (especialmente en lo que concierne a los legisladores y a los representantes de los principales partidos políticos de los dos países), académico, y de la opinión pública; éste último derivado de lo que se ha vertido acerca de la Iniciativa y de la relación México-Estados Unidos en la prensa, nacional y extranjera.

1. LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

“Quienes son capaces de renunciar a la libertad esencial a cambio de una pequeña seguridad transitoria, no son merecedores ni de la libertad, ni de la seguridad.”

Benjamin Franklin

Este capítulo comenzará, a manera de introducción, con las definiciones de los conceptos básicos para el resto de la investigación; es decir, los conceptos de seguridad nacional y de cooperación, o en su defecto, las precisiones teóricas y conceptuales más aceptadas, ya que no existe ningún consenso absoluto entre los autores y especialistas para proporcionar una definición única de estos dos conceptos. Por otro lado, también será necesario hacer una distinción, en el caso de la seguridad, entre la concepción, estructuración y ejecución de la seguridad nacional por parte del gobierno mexicano y del estadounidense, puesto que ambas naciones poseen diferencias sustantivas en cuanto a la conceptualización de la misma, debido a la divergencia de intereses de cada uno de ellos. Bajo este contexto, la seguridad de México no puede concebirse sin analizar su relación con la de Estados Unidos, no necesariamente porque se encuentre (o deba encontrarse) supeditada a ella, sino debido a la complejidad e interdependencia entre estos dos países.

En cuanto a la cooperación, se analizarán las características principales de la cooperación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad nacional, la cual es completamente distinta a la cooperación orientada al desarrollo o a otros ámbitos de las relaciones internacionales. El capítulo continuará con una reflexión sobre las ventajas y desventajas de los pactos de cooperación bilateral en seguridad existentes entre México y Estados Unidos en el nuevo contexto de seguridad y lucha contra el crimen organizado transnacional.

Así, dado que la relación México-Estados Unidos es sumamente compleja, y abarca tantas y tan diversas aristas, en este caso sólo se presentará una de ellas; la de la seguridad nacional, tomando en cuenta los posibles esquemas de cooperación binacional, especialmente el de la Iniciativa Mérida, mismo que será objeto de análisis en capítulos posteriores.

1.1 El concepto de seguridad nacional

El concepto de seguridad nacional es quizá uno de los más discutidos y con la mayor cantidad de acepciones y matices dentro del campo de estudio de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, asociado a su vez al surgimiento mismo del Estado-nación. La conceptualización de la seguridad nacional ha variado según el momento histórico y las circunstancias particulares de cada país, ya que no todos los Estados enfrentan las mismas amenazas, ni cuentan con igualdad de recursos y capacidades para garantizar su seguridad. Igualmente, aunque las amenazas a la seguridad de los Estados puedan ser, en esencia, las mismas, el impacto que tienen es distinto en cada país. En ese sentido, y para efectos del caso que concierne a esta investigación, habrá que considerar las diferencias históricas y geopolíticas que existen entre Estados Unidos y México, quienes han orientado de manera distinta la formulación de sus estrategias de seguridad nacional, de acuerdo con sus intereses particulares.

Conviene empezar por tratar de delimitar el concepto de seguridad nacional, sin embargo, dado que no existe una definición única que haya sido aceptada por la totalidad de los académicos, ni es la intención del presente trabajo hacer un recuento exhaustivo de sus distintas definiciones, se analizarán sólo algunos elementos que ayuden a esbozar sus características generales, para contextualizarlo dentro del marco de la relación actual de México con Estados Unidos. La palabra “seguridad”, en términos generales, describe una condición de estabilidad y de ausencia de peligro o amenazas; pero la seguridad no es sólo un adjetivo, sino también un concepto sumamente amplio y ambiguo. Así, “tradicionalmente, la seguridad nacional se refiere a la defensa de la integridad del Estado-nación”,¹ pero también hace alusión “al bienestar de la comunidad, las posibilidades de la economía, la protección de los valores nacionales y, en algunos casos, del medio ambiente.”²

Según la definición de Guillermo Garduño Valero,³ “[...] la seguridad nacional significa garantizar al todo social un futuro a partir de generar una decisión de cambio [...]”;⁴ mientras que para Mario Santos Caamal, almirante retirado de la Secretaría de

¹ Agustín Maciel Padilla, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, primera edición, p. 303.

² *Ibid.*

³ Catedrático de la Universidad Autónoma Metropolitana, experto en temas de seguridad nacional y Fuerzas Armadas.

⁴ Guillermo Garduño Valero, “Metodología de la estrategia y la seguridad nacional”, *La seguridad nacional en México: debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, primera edición, p. 86.

Marina y experto en temas de seguridad, “la seguridad nacional implica una doble tarea: al interior, el Estado debe generar condiciones que permitan el desarrollo de la sociedad nacional; y al exterior, debe procurar condiciones favorables para la inserción de la sociedad nacional en el medio internacional sin vulnerar su soberanía.”⁵

Otra definición sostiene que la seguridad nacional:

Es el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internas o externas, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes [...].

*La seguridad nacional de cada Estado se desenvuelve al mismo tiempo en diferentes esferas de la vida nacional e internacional: social, económica, económica, jurídica, política, estratégico-militar, etc., destacando o sobresaliendo alguna o varias de ellas, según el desarrollo de cada situación.*⁶

De acuerdo con el punto de vista de María Cristina Rosas,

*El concepto de seguridad nacional es relativamente nuevo: nació tras el fin de la segunda guerra mundial en el contexto de la confrontación Este-Oeste [...]. Se le definió, por lo tanto, de cara a una amenaza capaz de poner en peligro la existencia misma del Estado. La amenaza en cuestión, por el contexto referido, era el comunismo. La seguridad nacional se convertiría, entonces, en la prioridad del Estado, de manera que todo aquello que atentara contra él debería ser enfrentado con los medios de que el Estado dispone.*⁷

Por último, Leonardo Curzio⁸ señala que la seguridad nacional es “la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio”.⁹

De igual forma, las distintas teorías de las Relaciones Internacionales han analizado ampliamente los temas relacionados con la seguridad internacional, de acuerdo con los acontecimientos políticos, económicos y sociales de cada época; por consiguiente,

⁵ Mario Santos Caamal, *La esencia de la seguridad nacional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1995, primera edición, p. 115.

⁶ Mario Martínez Silva (coordinador), *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, p. 201.

⁷ María Cristina Rosas González (coord.), *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, México, UNAM/FCPyS, Primera edición, 2010, pp. 33-34.

⁸ Investigador y docente cuyas líneas de investigación se centran en la seguridad nacional y la gobernabilidad.

⁹ Leonardo Curzio, “La seguridad nacional en México: balances y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 13.

cada una de dichas teorías ha abordado el tema de una manera diferente. Por ejemplo, para la teoría realista, e incluso también para la neorrealista (aun cuando ésta última se diferencia del realismo tradicional por aceptar la existencia de otros actores internacionales distintos al Estado-nación, al igual que la importancia de la cooperación internacional, con ciertos límites), ha predominado la perspectiva político-militar de la seguridad nacional. Uno de los principales representantes de esta corriente, Hans Morgenthau,¹⁰ argumenta que la seguridad “es el factor más importante para acaparar poder y asegurar la conservación del Estado”,¹¹ además de que:

*El dilema de la seguridad está ligado a la propia naturaleza humana (egoísta, competitiva y conflictiva), de forma que los Estados únicamente cuentan con sus propios recursos (militares) para garantizar su supervivencia y soberanía. En consecuencia, los intereses del Estado sólo pueden ser definidos en términos de seguridad nacional, entendida como la integridad del territorio y de las instituciones.*¹²

Para algunas teorías más contemporáneas como el liberalismo, representado por autores como Immanuel Kant, Joseph Nye y Robert Keohane; así como para algunos teóricos contemporáneos de la seguridad como Barry Buzan,¹³ Ole Waever y Japp de Wilde,¹⁴ el campo de acción de la seguridad nacional debe considerar otros procesos y elementos paralelos al poder militar, tales como el libre mercado, la diplomacia, los derechos humanos, la importancia de las instituciones gubernamentales y civiles, etc. Para ellos, “[...] la invocación de la seguridad [nacional] ha sido la llave para legitimar el uso de la fuerza, pero más generalmente, ha abierto el camino para que el

¹⁰ Dentro de la corriente del realismo también sobresalen autores como Carl von Clausewitz, Tucídides, Kenneth Waltz y Thommas Hobbes, quien es considerado como “[...] el primer autor que incluye la seguridad dentro de sus problemas filosóficos [...]. [En] el Leviatán, tiene la tarea de preservar la integridad de sus ciudadanos y de librar al individuo de las incertidumbres de la naturaleza anárquica del mundo. Para Hobbes el concepto de seguridad no se restringe únicamente a la garantía de la existencia física, sino que va más allá y se extiende, también, a la estabilidad social que permite disfrutar de una vida libre de amenazas.” Véase: Gabriel Orozco, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d' Affairs Internationales*, núm. 72, España, Fundación CIDOB, diciembre 2005-enero 2006, pp. 161-180 (especialmente páginas 164-166).

¹¹ Hans Morgenthau, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, citado en: Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte, una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, UNAM/FCPyS, 2010, primera edición, p. 26.

¹² *Ibidem*.

¹³ Quien sostenía que la seguridad debe ser estudiada en torno a sus distintas esferas de acción. Tales esferas pueden dividirse en: militares, políticas, económicas, ambientales y sociales, para analizar por separado cada una de las amenazas a la seguridad nacional, de acuerdo con su naturaleza. Véase: Barry Buzan, Ole Waever, Japp de Wilde, “Security Analysis: conceptual apparatus”, *Security, a new framework for analysis*, Estados Unidos de América, Lynne Rienner Publishers, 1998.

¹⁴ Todos ellos pertenecientes a la llamada “Escuela de Copenhague”, la cual se ha constituido como un nuevo paradigma, o corriente de análisis en seguridad, que se ha destacado por tratar de generar una visión ampliada de la seguridad, incorporando elementos como la seguridad humana, ambiental, social, etc. Véase: Gabriel Antonio Orozco Restrepo, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”, *Revista fuerzas armadas y sociedad*, núm. 1, año 20, Chile, Flacso-Chile, enero-junio 2006, pp. 141-162.

Estado se movilice, o ejerza poderes especiales para manejar las amenazas existenciales.”¹⁵ Por otro lado, para Water Lippmann, “una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra.”¹⁶

En síntesis, la seguridad nacional ha sido tradicionalmente concebida, formulada y aplicada a partir del enfoque realista, es decir, aquel que se centra en el poder político-militar que ejerce el Estado, y mediante el cual puede proteger su territorio de amenazas externas. Sin embargo, este enfoque ahora resulta ser un tanto limitado frente a las modificaciones y reconfiguraciones políticas recientes a nivel mundial, como el fin de la Guerra Fría, época en la cual surgieron nuevos tipos de conflictos no necesariamente armados; y posteriormente, el creciente proceso de globalización, acontecimientos coyunturales como los ataques terroristas del 9/11 y el aumento en el número e intensidad de algunas amenazas a la seguridad nacional, como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, que han:

*propiciado, tanto en el ámbito académico como en el gubernamental, un debate aún inconcluso en torno a lo que significa la seguridad en el mundo de hoy, pero que, hasta ahora, parece llevar a una ampliación y profundización de la teoría y la práctica de la seguridad en las relaciones internacionales.*¹⁷

Como también lo reconoce el ex Secretario de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan,

*Hoy, la seguridad se entiende cada vez menos en términos militares, y mucho más como la ausencia de conflicto. Es de hecho un fenómeno que abarca el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización, el desarme y el respeto a los derechos humanos. Estas metas -- estos pilares de paz -- están vinculados. El progreso en un área engendra el progreso en otra. Pero ningún país lo puede lograr a solas. Y ninguno está exento de los riesgos y los costos de no hacerlo.*¹⁸

¹⁵ Barry Buzan, Ole Wæver, Japp de Wilde, “Security Analysis: conceptual apparatus”, Security, a new framework for analysis, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶ Luis V. Pérez Gil, El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales, España, Universidad de La Laguna, 2000, p. 209.

¹⁷ Martha Bárcena Coqui, “México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional”, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, p. 15

¹⁸ Kofi Annan, “Discurso en Cedar Crest College, Allentown, Pennsylvania” 13 de septiembre de 1997, *Reflexiones de Kofi Annan*, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: www.un.org/spanish/aboutun/sg/reflexka.htm, [consulta: 2 de marzo de 2012].

La conceptualización de la seguridad nacional posterior a la Guerra Fría dejó de girar únicamente en torno al poder político, militar y/o económico de los Estados como el elemento central y como la única meta de la seguridad nacional, pues ésta había sido asociada siempre con la defensa de la integridad del territorio del Estado; sino que poco a poco ha comenzado a incorporar otros temas y factores, como las acciones y decisiones de política exterior, el interés nacional de cada Estado, el bienestar social, el comercio, la pobreza, la defensa de la soberanía, etc. Al ser reconocidas estas nuevas amenazas, surgió entonces la necesidad a nivel internacional de ampliar el sentido y los alcances de la seguridad nacional.

Es decir, que el objeto referente de la seguridad nacional también se ha modificado, transformándola en un proceso y ya no sólo en una condición; que permite identificar riesgos, amenazas, prioridades y capacidades. Mientras que para las corrientes teóricas como el realismo y el neorrealismo, el principal objeto referente para estudiar a la seguridad era el mantenimiento de la integridad territorial del Estado; más adelante, para los constructivistas como Peter Katzenstein, Alder y Barnett o Alexander Wendt, la prioridad de la seguridad nacional ha sido la inclusión de la cooperación del gobierno con otras instituciones y con la sociedad para construir una especie de seguridad colectiva; ya que actualmente la seguridad sólo adquiere un significado concreto cuando existe dentro de un determinado contexto social y trata de alcanzar la consecución de objetivos determinados.¹⁹

1.1.2 La seguridad nacional en México

En un argumento desarrollado por Sergio Aguayo Quezada,²⁰ se sugiere que aproximadamente de 1946 hasta finales de la década de los setenta, en México “el gobierno utilizó el concepto [de seguridad nacional] como sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza”,²¹ es decir, que se asociaba a la seguridad nacional con la idea del mantenimiento de la paz social, así como con la defensa del territorio gracias a la intervención de las fuerzas armadas; lo que se volvió aún más palpable tras

¹⁹ Cfr. Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte, una perspectiva comparada con la Unión Europea*, op. cit, p. 32.

²⁰ Académico e investigador de temas como derechos humanos y democracia. Catedrático de la UNAM, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), entre otras instituciones.

²¹ Sergio Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 115.

eventos como la represión del movimiento estudiantil del 2 de octubre de 1968. Asimismo, a partir de la década de 1940, “la política mexicana de seguridad [...] tuvo de origen dos objetivos fundamentales: combatir la penetración del comunismo internacional en México y controlar la disidencia interna contestataria del régimen posrevolucionario”; objetivos que consideraban como la única amenaza externa al comunismo, lo que estaba muy en concordancia con la agenda de seguridad estadounidense de aquel entonces.

Así, ya que “[...] la seguridad es un concepto subjetivo que se acuña en función a percepciones –todo ello en un contexto político determinado-, en México la seguridad nacional fue pensada como sinónimo de ‘seguridad del régimen’, de manera que lo que se percibiera como amenaza contra la clase gobernante era tildado de amenaza a la seguridad nacional”,²² el concepto de seguridad nacional como tal apareció por primera vez en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) de 1973, aunque sólo fue mencionado brevemente. Sin embargo, el primer esfuerzo real por definir a la seguridad de una manera más detallada fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988; en el cual se estipuló que ésta se encuentra directamente relacionada con el desarrollo integral de la nación. Posteriormente, en el PND 1989-1994 se hizo una mención explícita del narcotráfico como un riesgo latente para la estabilidad del país, aunque no detallaba sus características, ni por qué era considerado como una amenaza.

Por otra parte, autores como Olga Pellicer sostienen que la definición y la discusión en los niveles académico y político sobre la seguridad nacional en México, al menos durante buena parte del siglo XX, nunca fue un asunto prioritario. Además, de acuerdo también con lo que señala esta autora, durante muchos años en México:

[...] se pensaba que siendo vecinos de la potencia militar más poderosa del mundo contemporáneo carecía de sentido invertir recursos en armamentos o planes para defenderse de la agresión externa; se pensaba, también, que el alto grado de control sobre las demandas y los conflictos de los diversos grupos sociales hacía innecesario convertir a

²² María Cristina Rosas González (coord.), *op. cit.*, p. 34.

*la seguridad nacional en elemento central para la legitimación del grupo gobernante.*²³

Sin embargo, esta situación cambió radicalmente gracias a dos puntos de inflexión: primero, porque durante el sexenio del presidente José López Portillo, las autoridades mexicanas comenzaron a resaltar la importancia de la defensa de la producción de petróleo, mismo que se había convertido en un recurso vital para la economía nacional, y para la posición internacional de México como país exportador de petróleo a gran escala.²⁴ En segundo lugar, debido al temor generado por los conflictos armados y los movimientos revolucionarios en Centroamérica, lo cual, tan sólo por la cercanía geográfica con México y Estados Unidos ya representaba un factor de riesgo a la seguridad de estos dos países.²⁵

Dicha introducción paulatina y un tanto limitada del concepto y significado de la seguridad nacional en México parte de una noción que podría calificarse de tradicional, que concuerda con los postulados básicos de la teoría realista, en tanto que resalta la importancia de la acción de las fuerzas armadas, así como la defensa territorial, la salvaguardia del país ante posibles ataques provenientes del exterior, y por consiguiente, la defensa de la soberanía e independencia nacional; es decir, de todos aquellos elementos relativos a una concepción estatocéntrica de la seguridad.

En la actualidad, y aún a pesar de que probablemente nunca habrá una definición universalmente aceptada de la seguridad, en los últimos años se ha intentado desde los ámbitos académico, político y militar definirla más claramente, de modo que deje de apreciarse como un concepto tan amplio y abstracto, pero que al mismo tiempo considere todas sus distintas aristas y elementos.

²³ Olga Pellicer de Brody, "La seguridad nacional en México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 231.

²⁴ Esto se inscribe en el contexto de las llamadas "crisis del petróleo"; una en 1973, marcada por la negativa de los países miembro de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPEP) a vender petróleo a los países que decidieron apoyar a Israel durante la Guerra del Yom Kippur; y la segunda en 1979, con otro embargo por parte de la OPEP en medio de la revolución iraní y el inicio de la guerra Irán-Irak. El consiguiente incremento en los precios del petróleo a nivel internacional, aunado al descubrimiento y explotación de yacimientos petroleros en México hizo de éste recurso un pilar fundamental no sólo para la economía mexicana de aquella época, sino también para la relación con Estados Unidos, al convertirse México en un proveedor importante de crudo frente a los problemas con los países de Medio Oriente.

²⁵ Como ejemplo de tales acontecimientos, puede citarse el derrocamiento de Anastasio Somoza a manos de la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua en 1979; el surgimiento de movimientos insurgentes o guerrilleros en Guatemala, o bien, la guerra civil en El Salvador, de 1980 a 1992.

Por su parte, María Cristina Rosas González ²⁶ apunta que este concepto es por demás subjetivo, y más aún en nuestro país, dado que “[...] se acuña en función a percepciones –todo ello en un contexto político determinado-, en México, la seguridad nacional fue pensada como sinónimo de ‘seguridad del régimen’, de manera que lo que se percibiera como amenaza contra la clase gobernante era tildado de amenaza a la seguridad nacional.” ²⁷ De modo que sería necesario tratar de acotar el concepto de seguridad nacional con respecto a los intereses nacionales a largo plazo, y no únicamente con base en los intereses partidistas o particulares del gobierno en turno. De manera similar, a últimas fechas han sido las acciones del crimen organizado, particularmente del narcotráfico, las que han definido el rumbo a seguir en la estrategia de seguridad nacional actual.

En suma, la mayoría de los autores coinciden que en México “es difícil afirmar que existe una visión clara y consensuada de la seguridad nacional, debido fundamentalmente a la falta de debate abierto y transparencia en este ámbito”; ²⁸ así como al hecho de que la seguridad ha sido un concepto históricamente asociado únicamente con la cuestión militar y de defensa del territorio, lo que dificulta su delimitación en los niveles teórico y práctico. Asimismo, en México no existe una “doctrina” de la seguridad nacional como tal; los objetivos de seguridad han sido muchas veces vinculados a la doctrina de política exterior, que contempla un conjunto de principios de acción básicos, como la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza y la igualdad jurídica de los Estados. Sin embargo, no existen directrices ni líneas de acción claras para proceder ante una amenaza real a la seguridad. ²⁹

En ese sentido, algunos expertos en el tema han señalado que:

La falta de precisión y claridad sobre este concepto [la seguridad nacional] en México, y lo que necesita ser considerado como un riesgo para la nación, pueden servir como útiles excusas para justificar abusos de poder, violación de derechos humanos y nulificación de libertades ciudadanas. Entre más vago y

²⁶ Docente en la UNAM y miembro del sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con diversos libros y publicaciones sobre seguridad nacional, terrorismo, política exterior, entre otros temas.

²⁷ María Cristina Rosas González, “Seguridad pública y seguridad nacional en México: los desafíos”, *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*. México, UNAM/FCPyS, 2010, p. 34.

²⁸ Martha Bárcena Coqui, *op. cit.*, p. 34.

²⁹ Para un análisis un poco más detallado al respecto, consúltese: Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, UNAM/CISAN, 2007, primera edición, pp. 81-105.

*vacío sea el concepto de seguridad nacional, habrá más margen de maniobra para manipularlo a su antojo.*³⁰

Por otro lado, también cabe mencionar que este concepto ha atravesado por una transformación progresiva, mediante la cual ha tenido que redefinirse constantemente y adaptarse a diversos cambios en el orden mundial y también el ámbito interno; lo que incluye nuevas amenazas a la seguridad distintas a las guerras convencionales y disputas por territorios, dando paso a otros factores de riesgo representados por el crimen organizado transnacional, desastres naturales, epidemias, pandillas, etc.

En tal contexto, y ante la preocupación no sólo de nuestro país, sino también de otros Estados latinoamericanos por el mantenimiento de su seguridad, resalta el apego de México durante los últimos años al concepto de la “seguridad multidimensional”, desarrollado oficialmente por primera vez en la Conferencia Especial de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2003, misma que fue presidida por México, y en la que se adoptó la idea de definir un concepto más amplio de la seguridad, que a su vez incluyera aspectos relacionados con la seguridad humana y la seguridad pública. Como explica Luis Ernesto Derbez, quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores de 2003 a 2006,

*Uno de los pilares de la seguridad multidimensional es el reconocimiento expreso de que cada Estado tiene el derecho soberano a identificar sus prioridades nacionales en cuestión de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas, conforme a su ordenamiento jurídico nacional y con pleno respeto del derecho internacional. [...] Para México, el contenido de esta Conferencia y los acuerdos alcanzados representan un importante elemento de continuidad y congruencia con nuestras [sic] posturas tradicionales sobre defensa del multilateralismo y los principios de convivencia internacional, a favor de la cooperación con otros países para solucionar problemas comunes.*³¹

Este enfoque de la seguridad multidimensional, que resulta sumamente empático con la noción “ampliada” de la seguridad, compartida por Estados Unidos al enfrentar una gama más extensa de amenazas, también incluye el principio de la cooperación entre distintos países (al menos en este caso, dentro del continente americano), para controlar las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad; lo que da cuenta

³⁰ Adolfo Urrutia y Jesús Aranda, “La seguridad nacional, sinónimo de guerra sucia y espionaje durante los gobiernos priístas”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 2 de abril de 2001, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2011/04/02/010n1pol.html, [consulta: 3 de abril de 2012].

³¹ Luis Ernesto Derbez Bautista, “La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional”, *Cuadernos de América del Norte*, vol. 6, México, UNAM/CISAN, 2006, pp. 12-13.

de la necesidad de generar acuerdos multilaterales de cooperación en torno a visiones compartidas sobre la seguridad, ya no únicamente con los Estados Unidos, sino también con otros países.

En ese sentido, dentro del Plan Nacional de Desarrollo del presente sexenio (2007-2012) se describen, aunque no tan detalladamente como en la Ley de Seguridad Nacional, algunos puntos principales sobre las amenazas a la seguridad en México y las posibles soluciones para hacerles frente. El documento destaca que:

*La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los estados.*³²

El Plan Nacional de Desarrollo también incluye un pequeño apartado sobre la importancia de promover la cooperación internacional en materia de seguridad. Al respecto, el PND 2007-2012 señala diversas estrategias para lograrlo, entre las que resalta la estrategia número 15, que literalmente se encargará de:

*Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados. La seguridad de las naciones es vulnerada por el constante tráfico de armas, drogas y personas, así como por quienes expresan mediante la violencia sus desacuerdos ideológicos. Siendo la seguridad un valor que debe ser procurado sin descanso, el Estado mexicano privilegiará la colaboración con otras naciones en esta materia.*³³

Esta estrategia, a su vez, está subdividida en otros puntos concernientes a:

*Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes, [...] Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen, y Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.*³⁴

³² Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [en línea], 323 pp., México, Dirección URL: pnd.presidencia.gob.mx/, pp. 298-299, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

Por citar una última definición más concreta de la seguridad, la Ley de Seguridad Nacional, publicada el 31 de enero de 2005,³⁵ es la que hoy en día define a la seguridad como: “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”,³⁶ y ésta es también la definición que provee el principal órgano de inteligencia civil del Estado mexicano, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).³⁷

1.1.3 La seguridad nacional en Estados Unidos: antes y después del 11 de septiembre de 2001

Un rasgo sobresaliente y distintivo de Estados Unidos como nación, es que ha basado sus creencias, sus leyes, su forma de vida e incluso la formulación de su política exterior en una serie de principios y valores fundamentales muy definidos, que datan desde su Declaración de Independencia en 1776, y que indudablemente vinculan sus intereses nacionales con las acciones que lleva a cabo en el exterior.

De acuerdo con un argumento desarrollado por Seymour Martin Lipset, “Estados Unidos, nacido de una revolución, es un país organizado en torno de una ideología que incluye un conjunto de dogmas acerca de la naturaleza de una sociedad buena. [...], la ideología de la nación puede describirse en cinco palabras: libertad, igualitarismo, individualismo, populismo y *laissez-faire*.”³⁸ Lo anterior, que va asociado a un sistema democrático supuestamente ejemplar para el resto del mundo, constituye a *grosso modo* la base ideológica de los Estados Unidos.

³⁵ Por otra parte, la reforma a esta Ley, presentada por el presidente Felipe Calderón el 21 de abril de 2009, mantiene esa misma definición, pero incorpora otros elementos importantes que antes no se tenían contemplados en dicha ley: “Artículo 5. La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.” Véase: “Ley de Seguridad Nacional (Iniciativa Poder Ejecutivo 23 de abril de 2009)”, [en línea], México, Diario Oficial de la Federación. Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf, [consulta: 20 de septiembre de 2011]. Asimismo, algunos autores como Raúl Benítez Manaut, sostienen que esta Ley de Seguridad Nacional en realidad no da una definición clara de tal concepto, ya que confunde u homologa a la *seguridad* con las labores de *inteligencia*. Véase: Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, México, núm. 191, vol. XLVIII, enero-junio 2008, pp. 184-208 (especialmente página 187).

³⁶ Cámara de Diputados, Ley de Seguridad Nacional, [en línea], México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 26 de diciembre de 2005, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf, [consulta: 10 de abril de 2011].

³⁷ CISEN, *Seguridad Nacional*, [en línea], México, Dirección URL: www.cisen.gob.mx/, [consulta: 14 de septiembre de 2011].

³⁸ Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism. A double-edged sword*, Estados Unidos de América, Norton Company, 1996, primera edición, p. 31.

En función de lo anterior, la definición y concepción de la seguridad nacional también debe ser entendida desde tal base ideológica, ya que el mantenimiento de la seguridad ha sido un requisito imperativo para garantizar la estabilidad del país y de su población, mediante la defensa del territorio ante cualquier ataque; previniéndose con un gran ejército y moderno armamento. Por lo tanto, la importancia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington (abreviados comúnmente como 9/11, por la fecha en que ocurrieron) radica en gran medida en que “[...] fueron actos de guerra contra los Estados Unidos y los principios de libertad, oportunidad y apertura que define el estilo de vida americano.”³⁹

Históricamente, el objetivo primordial de la política de seguridad en Estados Unidos ha sido alcanzar un “equilibrio de la política de poder fuera del Hemisferio Occidental”,⁴⁰ lo que ha derivado en una influencia evidente en las políticas estadounidenses hacia México y América Latina, especialmente durante las últimas décadas. Edwin A. Deagle Jr., investigador estadounidense en *The Rockefeller Foundation*, distingue cuatro grandes etapas de la política norteamericana, que a su vez, han servido para definir los objetivos y alcances de la estrategia de seguridad nacional en Estados Unidos. Esas cuatro etapas son:

1. *La búsqueda de la seguridad territorial* (1800 a 1898): este periodo se caracterizó por la necesidad básica de asegurar el territorio estadounidense, así como por la adquisición de más territorios, aún cuando el país todavía era relativamente débil en el aspecto militar y de defensa. En estos años resaltaron por su importancia la Doctrina Monroe⁴¹ con su célebre frase “América para los americanos”, y la declaración del *Destino Manifiesto*, término surgido en 1845, y que refleja la “misión ineludible” del pueblo estadounidense, elegido por Dios, para ser el ejemplo para otros países, justificando así su política expansionista.

³⁹ The White House, National Strategy for Homeland Security, [en línea], Estados Unidos de América, octubre 2007, Dirección URL: www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/homeland/nshs/2007/sectionL.html, [consulta: 10 de marzo de 2012].

⁴⁰ Edwin A. Deagle Jr., “México y la política de seguridad nacional de los Estados Unidos”, *Las relaciones México Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 219.

⁴¹ *Ibidem*, p. 220. Al respecto de la Doctrina Monroe, Edwin Deagle señala que: “Se piensa generalmente que la famosa Doctrina Monroe, promulgada por los Estados Unidos en 1823, es una expresión del creciente poder militar local de los Estados Unidos y de su deseo aislacionista de evitar compromisos con las potencias europeas continuamente en guerra. En realidad la Doctrina Monroe no era nada de eso, sino un instrumento de la política norteamericana de equilibrio de poder en Europa”. Véase: María del Rosario Rodríguez Díaz, *El Destino Manifiesto y el pensamiento expansionista de Alfred T. Mahan (1890-1914)*, Tesis de Doctorado en Estudios Latinoamericanos, México, UNAM, 2000, pp. 31-33.

2. *El coqueteo con el poderío militar* (1898-1942): se caracterizó por un incremento del dominio militar en el continente entre el fin de la Guerra Civil estadounidense y la Primera Guerra Mundial, lo que ayudó a la transición de una hegemonía solamente regional a una internacional.
3. *Superioridad estratégica indiscutible* (1942-1971): durante estos años los Estados Unidos desviaron su atención principalmente hacia las amenazas que representaban el comunismo y los movimientos revolucionarios o insurgentes, como en el caso de Cuba; especialmente después de la pérdida de poderío económico y militar de países europeos como Gran Bretaña, al término de la Segunda Guerra Mundial.
4. *Una transición incierta* (1971-1980): aunque ya para esta época es innegable el gran poderío económico, militar e ideológico que había adquirido Estados Unidos, algunos acontecimientos como la derrota estadounidense en Vietnam, el desgastante enfrentamiento con la Unión Soviética durante la Guerra Fría y el surgimiento de conflictos con algunos países de Medio Oriente, como Irak o Irán, sin duda ocasionaron un equilibrio de poder relativamente frágil que amenazaba constantemente a la seguridad de los Estados Unidos.

Dado que el mencionado estudio abarca únicamente hasta el decenio de los ochenta, faltaría mencionar el impacto que tuvo el fin de la Guerra Fría y la confrontación este-oeste, con el irrefutable triunfo de los Estados Unidos; y posteriormente, el quebrantamiento de la seguridad nacional en aquel país con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El gobierno de los Estados Unidos, a partir del 11 de septiembre de 2001, “ha llevado a cabo una revisión conceptual y de estrategia de su seguridad nacional, que se refleja en el documento *La estrategia de seguridad nacional para un nuevo siglo*”,⁴² en el cual se hizo una reclasificación de las amenazas a su seguridad, tanto de aquellas provenientes de otros Estados (principalmente el terrorismo), así como de otras procedentes de actores no estatales, como el narcotráfico, las epidemias o los desastres naturales. Sin embargo, pese a la consideración de nuevas amenazas a la seguridad, el terrorismo –junto con el llamado islamismo radical– se convirtió en el nuevo enemigo a perseguir; lugar que aproximadamente hasta 1989 había ocupado el comunismo. Así, la nueva estrategia de seguridad de Estados Unidos se concentró en dos *principios*

⁴² Martha Bárcena Coqui, *op. cit.*, p. 18.

básicos: en primer lugar, el de la protección de la patria, que sería gestionado mediante la creación en noviembre de 2002 del *Department of Homeland Security*, en el que se unificaron diversas dependencias estatales de seguridad y aduanas; y en segundo, con la puesta en marcha de una estrategia militar conocida como “Acción Preventiva Anticipada” (*Preemptive Action*).

Lo anterior fue dado a conocer en un documento llamado *National Strategy for Homeland Security*, presentado en 2007, el cual expone una serie de acciones y propósitos para el mantenimiento de la seguridad nacional tras recordar las experiencias vividas con los ataques terroristas de 2001 y con los daños ocasionados por desastres naturales, como sucedió con el huracán *Katrina* en 2005. También resalta la preocupación por la existencia de armas químicas y de destrucción masiva en países considerados potencialmente peligrosos,⁴³ como Irán, Irak o Corea del Norte (catalogados posteriormente por George W. Bush como el “Eje del Mal”).

Este documento coloca a la seguridad del país como un elemento central dentro de la agenda estadounidense, proponiendo, por principio, dos cosas: lograr una mayor cooperación y unidad entre las agencias gubernamentales responsables de la seguridad; y que las autoridades de los niveles federal, estatal y local, así como entre el sector público y el privado, actúen bajo el principio de la responsabilidad compartida; desarrollando al mismo tiempo una nueva estrategia de “Acción Preventiva Anticipada”, emprendiendo acciones de intervención militar previas a un posible ataque, como en el caso de la guerra contra Irak, iniciada en 2003, ante la supuesta imposibilidad de resolver conflictos por la vía diplomática. Para ello, el documento estipula cuatro metas principales: “1) prevenir ataques terroristas, 2) proteger al pueblo americano, la infraestructura crítica y recursos clave, 3) responder y recuperarse de los incidentes que ocurran, y 4) seguir fortaleciendo los principios que aseguren el éxito a largo plazo.”⁴⁴

Por otro lado, en un documento intitulado Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*), emitido anualmente por el poder Ejecutivo de los Estados Unidos, se incluyen los principales objetivos y preocupaciones en torno al tema de la seguridad nacional en aquel país; además de los principales obstáculos y amenazas a enfrentar, y

⁴³ James Sperling, “The American Search for an Existential Threat in the Twenty-first Century”, *Global Security Governance*, Estados Unidos de América, Routledge, 2007, p. 169.

⁴⁴ The White House, *National Strategy for Homeland Security*, *op. cit.*

las posibles soluciones para ello. Un fragmento de dicho documento que puede ilustrar, en términos generales, lo anterior, es la siguiente:

*Nuestro país [Estados Unidos] posee los atributos que han dado soporte a nuestro liderazgo durante décadas –alianzas fuertes, un ejército incomparable, la economía más grande del mundo, una democracia fuerte y en evolución, y una ciudadanía. En adelante, no habrá duda alguna: los Estados Unidos de América continuarán asegurando la seguridad global [...]. Al hacerlo, debemos reconocer que ninguna nación –sin importar cuán poderosa sea- puede enfrentar los desafíos globales ella sola. Como lo hicimos después de la Segunda Guerra Mundial, América debe prepararse para el futuro, forjando acercamientos más cooperativos entre las naciones que puedan dar buenos resultados.*⁴⁵

En la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2010 se puntualiza que la seguridad es uno de los pilares básicos del interés nacional estadounidense, junto con la prosperidad, el respeto de los valores y el mantenimiento del orden internacional. Asimismo, hace hincapié en la importancia de salvaguardar la seguridad no sólo al interior de su territorio, sino también en el resto del mundo, en aras de conservar la suya y alejar las amenazas provenientes del exterior que pudieran dañar la integridad de los Estados Unidos:

Las amenazas a nuestro pueblo, nuestra patria/nación [homeland], y nuestros intereses han cambiado dramáticamente en los últimos veinte años. La competencia entre los Estados perdura, pero en lugar de un simple adversario nuclear, Estados Unidos está ahora amenazado por la expansión potencial de armas nucleares a extremistas que pueden no ser disuadidos de utilizarlas.

*En vez de un imperio hostil y expansionista, ahora nos enfrentamos a una serie de diversos desafíos, desde una red de violentos extremistas hasta Estados que desacatan las normas internacionales establecidas, o afrontar un colapso internacional. [...] Esta Administración [la del Presidente Barack Obama] no tiene una responsabilidad mayor que la de proteger al pueblo Americano. Además, abrazamos la responsabilidad única de América de promover la seguridad internacional –una responsabilidad que proviene de nuestros compromisos con nuestros aliados, nuestro papel principal en el apoyo de un orden internacional justo y sostenible, y nuestras incomparables capacidades militares.*⁴⁶

De este documento, que resulta más una declaración política del poder Ejecutivo que una guía de acción real que articule los objetivos políticos junto con los militares y los de defensa, se desprende también la idea de que Estados Unidos debe fungir como un líder pragmático y transformador; al asumir un compromiso compartido con respecto a

⁴⁵ The White House, National Security Strategy 2010, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 17.

la seguridad global, mediante una estrategia de transición ante la naturaleza de las nuevas amenazas a la seguridad nacional.

En dicho documento también se aprecia una distinción mucho más clara de la redefinición de tales amenazas, de acuerdo con su origen e impacto, en comparación con las *Estrategias Nacionales* de años pasados. Por ejemplo, aquí se incluye un concepto más amplio de la seguridad, teniendo en cuenta los ámbitos externo e interno; en el externo, señala a los principales países que hoy en día representan un peligro latente para Estados Unidos, como Afganistán, Irak, Yemen, Somalia y la zona del Maghreb;⁴⁷ al igual que otros riesgos como la proliferación de armas de destrucción masiva, epidemias y pandemias, el tráfico ilícito de dinero, o drogas y los desastres naturales. En la esfera interna de la seguridad estadounidense (definida como *Homeland Security*), la *Estrategia* se refiere específicamente a la seguridad fronteriza y energética, así como al cambio climático, junto con algunas menciones a la seguridad pública y social.

Cabe resaltar que, en el caso de los Estados Unidos y según lo que afirma Martha Bárcena Coqui,⁴⁸ existen ciertas discrepancias entre la visión del Partido Republicano y del Demócrata sobre la seguridad, ya que, “si bien los dos partidos coinciden en el diagnóstico de la situación mundial y el papel de Estados Unidos en el mundo [...], difieren en la definición del concepto de seguridad, [y] en la identificación de amenazas y retos.”⁴⁹ El enfoque Republicano se inclina más hacia la teoría realista de las Relaciones Internacionales, con una perspectiva mucho más tradicionalista de la seguridad; mientras que los Demócratas sostienen una visión más amplia e incluyente de la agenda de seguridad.

⁴⁷ Estos países han sido divididos desde hace varios años en dos categorías: Estados fallidos y *Rogue States* (término acuñado durante la administración de Bill Clinton, y cuya traducción más cercana al español sería “Estado bribón”). Los primeros, como Somalia o Haití, representan un grave peligro debido a que sus condiciones de inestabilidad social, económica, institucional y política puede actuar como un factor multiplicador de las amenazas a la seguridad ya existentes. Algunas de las características principales de un Estado fallido, de acuerdo con la organización *Fund for Peace*, que elabora anualmente un índice de Estados fallidos, son: la pérdida de control físico de su territorio, o del monopolio del uso legítimo de la fuerza, y la incapacidad para proveer servicios públicos básicos, así como para interactuar adecuadamente con otros Estados como miembro de la comunidad internacional. Consúltese: The Fund for Peace, *The Failed States Index 2011*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011, [consulta: 20 de marzo de 2012]. Por su parte, los *Rogue States*, como Irán o Corea del Norte, son “países en desarrollo, esencialmente hostiles a los Estados Unidos, sospechosos del desarrollo de armas de destrucción masiva y programas de misiles, y probablemente también de patrocinar el terrorismo; y que no se adhirieron a lo que Washington considera como las normas de conducta internacional.” Véase: Nick Childs, “Analysis: The new bogeymen”, [en línea], Gran Bretaña, news.bbc.co.uk/2/hi/1376425.stm, [consulta: 21 de marzo de 2012].

⁴⁸ Embajadora de México en Dinamarca e investigadora de temas relacionados con la política exterior estadounidense.

⁴⁹ Martha Bárcena Coqui, *op. cit.*, pp. 20-21.

Finalmente, recopilando algunos de los argumentos desarrollados por los autores y académicos especializados en temas de seguridad y de la relación México-Estados Unidos consultados para fines de esta investigación, es posible rescatar algunas características generales que comparten las distintas definiciones sobre la seguridad nacional.

En primer lugar, es claro que en México existe una falta de consenso para definir a la seguridad, así como una carencia de tradición de estudios sobre seguridad nacional que no se encuentren limitados, ya sea en sus alcances o en su aplicación, puesto que muchas veces la discusión de la seguridad nacional queda relegada únicamente a determinados círculos académicos, políticos o militares; aunque en los últimos años los temas relacionados con la seguridad nacional en nuestro país han despertado el interés de investigadores y de la sociedad en general, a raíz de la crítica situación de inseguridad originada por las acciones del crimen organizado.

Pese a ello, también es evidente que la seguridad es un concepto que ha estado en constante transformación al paso de los años; no precisamente para llegar a un concepto universalmente aceptado, sino para poder definirlo con mayor precisión; así como para acondicionarlo a los cambios ocurridos en México y en el mundo, que obligan a reflexionar en torno a la seguridad como una noción más amplia e incluyente de factores distintos al punto de vista de la teoría realista. Otro de los factores clave para entender la idea de la seguridad nacional es, sin duda, la defensa de la soberanía como común denominador en cualquier estrategia de seguridad nacional.

Dicho lo anterior, algo que resumiría claramente la importancia de conocer y afrontar las distintas concepciones de la seguridad entre México y Estados Unidos, es el siguiente argumento que presenta Sergio Aguayo Quezada, quien sostiene que:

Las tendencias recientes en el mundo y la región [América del Norte] han llevado a que ambos gobiernos reconsideren el concepto de seguridad nacional y la agenda de seguridad bilateral. Desde fines de la década de los ochenta, y como parte de la reformulación fundamental de su proyecto de desarrollo nacional, el gobierno mexicano ha discutido asuntos de seguridad nacional en más detalle y más abiertamente que antes. Ha identificado nuevas amenazas a su seguridad, como la producción y el tráfico de drogas, y ha reconocido que existen temas de seguridad que competen a ambos países. Por su parte, Washington también ha reconsiderado el concepto de seguridad nacional a la luz de la aparición de bloques regionales comerciales y del surgimiento de nuevas amenazas:

*crimen organizado transnacional, terrorismo, conflictos regionales, desintegración de estados y movimiento descontrolado de refugiados.*⁵⁰

Estas diferencias no sólo en la conceptualización, sino también en la formulación y aplicación de estrategias de seguridad nacional, se han extendido hasta el caso de la relación México-Estados Unidos, en el que, paradójicamente, aunque la seguridad ha sido uno de los puntos centrales de la relación, también se ha caracterizado por ser uno de los temas con más obstáculos y discrepancias. Mientras que para la ideología política estadounidense la seguridad nacional ha sido un concepto claro y conciso, que se ha tenido que adaptar de acuerdo a sus intereses y a los cambios en la política internacional a lo largo del tiempo; para México aún se trata de un concepto un tanto abstracto, sin rumbo claro en cuanto a su aplicación y utilidad.

1.2 El concepto de cooperación internacional

Aún cuando es más fácil definir el concepto de cooperación internacional que el de seguridad nacional, es necesario rescatar algunos aspectos relevantes para esta investigación, misma que estará enfocada únicamente en la colaboración bilateral México-Estados Unidos, dado que la cooperación en general puede comprender un campo de acción sumamente amplio y diverso, no sólo en materia de seguridad nacional, sino también en el ámbito del desarrollo, el intercambio de tecnología, etc.⁵¹ Con ello, se tratarán de precisar las razones por las cuales es importante para México y Estados Unidos cooperar en materia de seguridad nacional y alcanzar así acuerdos institucionales concretos basados en dicha cooperación, los cuales deberían derivar en beneficios mutuos. A su vez, se señalarán los pros y contras de la cooperación a nivel bilateral entre dos países tan desiguales como México y Estados Unidos.

⁵⁰ Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, "Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos", *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 13.

⁵¹ No deberá confundirse con el concepto de cooperación internacional para el desarrollo, el cual tiene que ver con asuntos de cooperación científica y tecnológica internacional entre los países ("enfoque centrado en el conocimiento y la innovación que permite el flujo de recursos técnicos, pericias, información especializada, es una disciplina afín a la cooperación técnica."), o bien, con los programas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cual "comprende diferentes tipos concesionales de ayuda." Véase: Agencia Presidencial para la acción social y la cooperación internacional de Colombia, *Cooperación internacional en Colombia* [en línea]. Dirección URL: www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=517&conID=2925, [consulta: 28 de febrero de 2001], y Alfredo Pérez Bravo e, Iván Sierra Medel, *Cooperación Técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. SRE-PNUD. México, 1998, p. 22., (respectivamente).

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del portal de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica perteneciente a dicha dependencia:

*El término ‘cooperación internacional’ se refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos.*⁵²

Algunos autores sostienen otras definiciones similares, aunque más orientadas propiamente a la vertiente específica de la cooperación en seguridad nacional. Por ejemplo, para Luis Herrera-Lasso,⁵³ la cooperación consiste en “[...] el ajuste mutuo y deliberado de políticas para aumentar los beneficios de ambas partes,”⁵⁴ y además, considera que ésta puede ser un buen “indicador de la forma en que dos naciones interactúan para trabajar en una agenda de mutuo interés”.⁵⁵ Por su parte, Mercedes Pereña⁵⁶ señala que la cooperación “[...] ocurre cuando diversos actores (gobiernos, individuos, organizaciones) adaptan su comportamiento a las preferencias de otros, a través de un proceso de negociación que se denomina coordinación política.”⁵⁷

Una definición más, apunta que la cooperación internacional, específicamente a nivel bilateral, es aquella que “se realiza entre dos países, sustentada en un instrumento jurídico o convenio básico de cooperación.”⁵⁸ Mientras que, para David R. Mares, la cooperación entre Estados podría definirse como:

El ajuste en las políticas de las partes”. [...] La cooperación implica la posibilidad de escoger. También es racional, es decir, el país que decide cooperar tiene que esperar conseguir más beneficio cooperando que no cooperando. Si el país puede ganar más actuando solo o unilateralmente, no coopera. La cooperación es egoísta: ningún país lo hace sólo por

⁵² Secretaría de Relaciones Exteriores, *¿Qué es la cooperación internacional?*, [en línea], México, Dirección URL: www.dgcte.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html, [consulta: 12 de septiembre de 2011].

⁵³ Ex funcionario del CISEN que actualmente ocupa el cargo de director en la Escuela de Seguridad Nacional e Inteligencia civil (ESNIC)

⁵⁴ Luis Herrera-Lasso, “La relación bilateral México-Estados Unidos: ausencia de una visión compartida”, *El mundo desde México. Ensayos de política internacional (Homenaje a Olga Pellicer)*, México, Colmex, ITAM, CIDE, 2008, p. 121.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Maestra en Geografía y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales en la especialidad de Relaciones Internacionales.

⁵⁷ Mercedes Pereña, “La cooperación transfronteriza desde la perspectiva teórica del neofuncionalismo. El caso Tamaulipas-Texas”, *Procesos de integración en las Américas*, México, CISAN, 2007, p. 57.

⁵⁸ Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, *Glosario*, [en línea], Dirección URL: www.observacoop.org.mx/Glosario.php, [consulta: 28 de febrero de 2011].

*convicción. Nada de esto implica que la distribución de costos y beneficios tenga que ser equitativa: se define por el poder de negociación de las partes. Lo que sí queda fuera es la imposición de políticas de un socio al otro. Dada esta definición de la cooperación, el conflicto se define cuando los países rehúsan ajustar sus políticas y sus relaciones no son armoniosas.*⁵⁹

En último lugar, el texto de la Iniciativa Mérida (que será estudiada a fondo en capítulos posteriores), describe a la cooperación entre países como “cooperación en seguridad”, entendida como “la transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático y programas de capacitación.”⁶⁰

1.3 La cooperación México-Estados Unidos en seguridad: pros y contras

Partiendo de las ideas anteriormente propuestas, es posible sugerir que la cooperación entre dos o más Estados supone acciones conjuntas mediante las cuales, a corto o mediano plazo, las partes involucradas obtendrán beneficios que respondan a sus intereses nacionales particulares. Sin embargo, para que eso ocurra, es necesario que los participantes tengan, en primer lugar, intereses u objetivos en común; y en segundo, que se comprometan a colaborar de manera constante y en distintos niveles para lograr la consecución de dichas metas comunes.

Algunos autores incluso hablan de la creación de *regímenes de cooperación internacional*,⁶¹ conformados por dos o más Estados que tienen el propósito de colaborar entre sí para solucionar un problema en común. En el caso de la relación de Estados Unidos con México, e incluso con Canadá, “hoy en día, para bien o para mal, la seguridad es la prioridad fundamental de cooperación en el área; en otros términos, el eje dinamizador de la interacción como lo revelan los regímenes concertados a partir del 11-S”.⁶²

⁵⁹ David R. Mares, “¿Atados por la necesidad o caminando juntos? Respuestas cooperativas y conflictivas a los retos de la seguridad”, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, p. 316. David R. Mares es profesor e investigador en diversas universidades, como El Colegio de México. Sus líneas principales de investigación son: política exterior, estudios de defensa, el comercio internacional de drogas y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

⁶⁰ Silvia Elena Vélez Quero, *La Iniciativa Mérida y sus avatares*, [en línea], Instituto para la Seguridad y la Democracia. Dirección URL: www.insyde.org.mx/shownews.asp?newsid=63, [consulta: 25 de febrero de 2011].

⁶¹ La definición de estos regímenes de cooperación apunta que son: “un conjunto de principios, normas, reglas, procedimientos (e instituciones) que rigen el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional, con el propósito de evitar actitudes y prácticas unilaterales.”, véase: Stephen Krasner, “Structural causes and regime consequences as intervening variables”, *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press, 1983, p. 2.

⁶² José Octavio Tripp, “Las estructuras de seguridad en Norteamérica: México, Estados Unidos y Canadá”, *Bien Común*, núm. 121, vol. 11, México, enero 2005, p. 15.

En ese sentido, la cooperación en materia de seguridad nacional también debería funcionar con base en el supuesto de que es mucho más fácil afrontar los problemas y las amenazas uniendo esfuerzos y capacidades a nivel multilateral, en vez de actuar sólo de manera unilateral. Entonces, la colaboración México-Estados Unidos, tras la identificación de amenazas en común y el deseo de actuar en conjunto, debería derivar en la creación de acuerdos institucionales adecuados para obtener beneficios mutuos. El gobierno mexicano ha reiterado, por ejemplo, en el más reciente Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (en el *Eje 1*, concerniente al Estado de Derecho y a la seguridad), la intención de mantener acuerdos de cooperación, no sólo con Estados Unidos, sino también con otros países, en temas relativos a la seguridad nacional, especialmente para lograr la disminución del consumo y venta de drogas, así como del tráfico de armas y de personas; de modo que el fortalecimiento de la cooperación internacional pueda “contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.”⁶³ Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos también ha reconocido la importancia de invertir más en la cooperación no sólo con nuestro país, sino también con el resto de América Latina, a fin de evitar que otras amenazas a la seguridad nacional distintas al terrorismo, tales como el narcotráfico y la proliferación de pandillas, se conviertan en un peligro para su territorio y/o sus intereses nacionales.

Lo anterior, sin embargo, representa por sí mismo un obstáculo para que la cooperación bilateral se lleve a cabo de manera eficiente, ya que son frecuentes las discordancias en torno al grado de compromiso y apertura que tendrá cada uno de los países, así como del tipo de beneficios que obtendrán a cambio. En el caso de México y Estados Unidos, no es difícil imaginar que la distribución de responsabilidades y ganancias ha sido muchas veces desigual, lo que lleva a cuestionar si en verdad las estrategias de cooperación bilateral son factibles o no en el caso de la relación México-Estados Unidos.

En el caso de México y Estados Unidos, dentro de un esquema de cooperación como el que plantea la Iniciativa Mérida, una vez que ha quedado claro que ni México ni Estados Unidos podrán atacar el narcotráfico por sí solos, ya sea porque no cuentan con los recursos y/o las capacidades suficientes, o bien, porque necesitan que la

⁶³ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo, [en línea], México, 2007, Dirección URL: www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Eje1_Estado_de_Derecho_y_Seguridad/1_10_Cooperacion_Internacional.pdf, p. 70, [consulta: 3 de marzo de 2012].

contraparte realice determinadas actividades dentro de su jurisdicción, el principio de la *responsabilidad compartida* ⁶⁴ es fundamental para que esta cooperación ante amenazas de amplio alcance como son el crimen organizado transnacional y el narcotráfico ocurra de la manera más eficiente posible.

Otra particularidad adicional en el caso de la cooperación de Estados Unidos con México es que, en un inicio, ésta ocurrió bajo un esquema puramente asistencialista, debido a la existencia de una especie de *tradición* estadounidense de brindar asistencia de diversos tipos a países con persistentes conflictos económicos, políticos, sociales, bélicos o humanitarios que puedan vulnerar los intereses de Estados Unidos; lo que a su vez se relaciona estrechamente con los principios básicos de libertad, oportunidad o igualdad estadounidenses que se mencionaron anteriormente. Esta necesidad de cooperar con otras naciones en aras de promover y garantizar la consecución de sus propios intereses, lo que incluso se ha vuelto parte fundamental de su política exterior, se ha realizado en gran medida a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*USAID*, por sus siglas en inglés), ⁶⁵ la cual tiene como función primordial otorgar asistencia a “los países que se recuperan de un desastre, tratando de escapar de la pobreza, y que se comprometen a realizar reformas democráticas.” ⁶⁶

Esta agencia fue creada el 3 de noviembre de 1961 durante la presidencia de John F. Kennedy, con el objetivo de organizar y agrupar los programas de asistencia ya existentes, garantizando a largo plazo la ayuda o cooperación internacional al desarrollo económico y social de otros países. *USAID* opera prácticamente en todas las regiones del orbe (África subsahariana, Asia y Medio Oriente, América Latina y el

⁶⁴ Carlos Rico Ferrat, “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, *Foreign Affairs en español*, núm. 1, vol. 8., México, ITAM, enero-marzo 2008, p. 7.

⁶⁵ USAID, *This is USAID*, [en línea], Dirección URL: www.usaid.gov/about_usaid/, [consulta: 26 de marzo de 2012]. Por otro lado, un ejemplo que podrían ilustrar el ímpetu estadounidense por proveer asistencia militar, técnica, económica o humanitaria para promover sus intereses en el mundo y evitar posibles amenazas a su seguridad, aún sin la existencia de agencias estatales como USAID, podría ser el Plan Marshall, diseñado para la reconstrucción de Europa tras las pérdidas materiales, económicas y humanas ocurridas durante la Segunda Guerra Mundial.

⁶⁶ Al respecto, en la página de Internet de USAID se menciona que: “Los Estados Unidos tienen una larga historia extendiendo una mano de ayuda a los pueblos extranjeros que luchan por tener una vida mejor. Es una historia que, por un lado, promueve los intereses de política exterior de los Estados Unidos, y por otro, refleja la compasión del pueblo Americano y su apoyo a la dignidad humana. [...] La asistencia exterior de Estados Unidos ha tenido siempre el doble propósito de promover e impulsar los intereses estadounidenses, al mismo tiempo que mejora muchas vidas en un mundo en desarrollo. La Agencia lleva a cabo la política exterior de los Estados Unidos mediante la promoción a gran escala del progreso humano, al mismo tiempo que expande las sociedades estables, libres, crea mercados y socios comerciales, y fomenta la buena voluntad en el extranjero.” *This is USAID*, [en línea], *op. cit.*

Caribe y Europa), dividiendo sus programas de acuerdo con el tipo de asistencia que requiera cada país: militar, económica, contra crisis humanitarias, médica, comercial, educación, agricultura, prevención de conflictos, fortalecimiento de la democracia, etc. Con esto, Estados Unidos se ha convertido en el mayor proveedor de asistencia al desarrollo.

Sin embargo, esta perspectiva de la asistencia estadounidense a otros países no implica necesariamente situaciones de cooperación de igual a igual, como podría sugerir la teoría acerca de la cooperación internacional (ya sea cooperación para el desarrollo, o bien, para otro tipo de asuntos más específicos, como el de la seguridad nacional, por ejemplo). Los paquetes de ayuda gestionados por *USAID* provienen de planes meramente asistencialistas dentro de un esquema vertical en el que la ayuda fluye desde el presupuesto estadounidense hacia países con determinados conflictos o causas sociales por defender, lo cual no supone una relación de reciprocidad; por el contrario, muchas veces crea cierto grado de dependencia hacia la asistencia provista por Estados Unidos (o por muchos otros países, a través de canales adicionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); al mismo tiempo que incluso ha llegado a condicionar de alguna manera la ayuda a los términos que determinen las autoridades estadounidenses para que esta pueda ser entregada, como en el caso de Iraq, país que debía adherirse al modelo democrático impuesto por los Estados Unidos tras la caída del régimen de Saddam Hussein para poder recibir los recursos necesarios; o bien, durante la Guerra Fría, cuando Estados Unidos se negó a apoyar a algunos regímenes dictatoriales en América Latina que pudieran comulgar con las ideas comunistas procedentes de la Unión Soviética.

Si bien la cooperación supone una actitud de apoyo y equidad entre los actores (totalmente contraria a una situación de subordinación o dominación), esto no significa que forzosamente las partes implicadas se encuentren siempre en igualdad de condiciones. Tal es el caso de numerosos acuerdos de cooperación que se han concertado a lo largo de los últimos años a nivel internacional, los cuales involucran a países cuya situación política, social y de desarrollo económico es sumamente dispar, pero que se encuentran interesados en cooperar para lograr un fin en común.

Esta desigualdad obedece, en el caso de la relación México-Estados Unidos, a la evidente asimetría de circunstancias entre ambos países en todos los niveles posibles,

es decir, en lo económico, social, militar y político; lo que ha derivado en una preponderancia de las políticas estadounidenses por encima de las decisiones del gobierno mexicano, e inclusive, por encima del consenso entre ambas partes. En tal asimetría se inscriben también las diferencias estructurales en los sistemas políticos y jurídicos de México y Estados Unidos, que sin duda dificultan la coordinación intergubernamental y los procesos de toma de decisiones entre ambos gobiernos; ya que es muy complicado homologar y conciliar los intereses de los tres niveles de gobierno a nivel interno, y más aún si se trata de hacerlo entre las autoridades de dos o más países. Como ejemplo se pueden mencionar las distintas legislaciones antidrogas entre Estados Unidos y México, que son totalmente distintas, pese a que el combate al narcotráfico es un tema de interés común, y contra el que se supone que ambos gobiernos trabajan de manera coordinada.⁶⁷

Un obstáculo adicional para que la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos se pueda materializar en acuerdos concretos y funcionales, han sido los aparentes daños a la soberanía nacional, debido a la idea de una posible subordinación de México a los intereses estadounidenses, especialmente ante los ojos de la opinión pública y de buena parte de la clase política mexicana. Por ello, la apertura por parte de algunas autoridades mexicanas hacia una mayor participación con Estados Unidos ha sido nula o muy poca, pues históricamente se ha considerado que este tipo de alianzas sólo propiciarán cierta injerencia por parte de las autoridades estadounidenses en los asuntos internos de México.

De igual forma, en lo referente a la cooperación en seguridad, la presencia de personal estadounidense en México, o bien, la llegada de recursos provenientes del vecino país del norte, por lo regular generan desconfianza y afianzan la creencia de que la soberanía nacional está siendo trasgredida. Esta preocupación se ha vuelto más tangible en la frontera norte de nuestro país, ya que esta zona es considerada como el primer punto que podría ser vulnerable a la acción de agentes estadounidenses en

⁶⁷ A pesar de ello, existen algunos autores que opinan que los obstáculos estructurales (a diferencia de los políticos) no constituyen un reto mayor para la concertación de acuerdos de cooperación bilateral; sino que deben atenderse las diferencias a nivel político y discursivo, que son las que han entorpecido el proceso de toma de decisiones conjuntas y equilibradas entre México y Estados Unidos en materia de combate al crimen organizado transnacional y al narcotráfico. Confróntese con lo que sostiene José M. Ramos: “las limitaciones jurídicas y políticas que existen para [...] fomentar la cooperación bilateral [entre México y Estados Unidos] no son un obstáculo determinante para que las agencias policíacas estatales y locales desarrollen acuerdos de cooperación específicos, informales y coyunturales en cada ciudad fronteriza.” José M. Ramos, “Cooperación antidrogas y seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos”, *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Editorial Plaza y Janés, 2003, p. 460.

territorio mexicano.⁶⁸ Por otra parte, cabe mencionar que en Estados Unidos tampoco se ha logrado superar del todo la desconfianza existente hacia sus contrapartes mexicanas, a causa principalmente de la recurrente corrupción en los cuerpos policiacos e instancias gubernamentales de México. Tal desconfianza es expresada, como ejemplo, por Jorge Chabat, quien sentenció que:

*Es obvio que esta desconfianza tiene raíces históricas reales, pero también es evidente que, a pesar de los problemas que todavía subsisten en México, ha habido avances importantes en los temas de corrupción y derechos humanos. No obstante, parece que todavía seguimos atrapados en el pasado. En Estados Unidos se piensa que estamos en 1985 y en México se piensa que seguimos en 1847. Y mientras, el narco echa porras al nacionalismo mexicano.*⁶⁹

Aunado a eso, la percepción mexicana ha tendido históricamente, al menos desde la década de 1960, aproximadamente, a cuestionar con dureza la postura del gobierno estadounidense sobre el control de drogas, la cual ha estado enfocada solamente a la interdicción, sin destinar la cantidad suficiente de recursos a programas de prevención del uso de drogas. De modo que las autoridades mexicanas han considerado constantemente que sus homólogos estadounidenses podrían hacer mucho más dentro de sus propios esfuerzos de erradicación; que muchas veces son “esporádicos y políticamente sensibles.”⁷⁰

Por lo tanto, y como se apuntó inicialmente, la cooperación implica forzosamente una apertura mayor, e incluso privilegiada, de modo que pueda existir transparencia en el intercambio de información confidencial entre las partes involucradas. Empero, cabe destacar que no tiene implicación alguna sobre la pérdida o cesión de soberanía, ya que ninguno de los Estados involucrados debería perder su capacidad de autodeterminación.⁷¹ Por otra parte, algunos elementos causantes de inestabilidad

⁶⁸ En ese sentido, José M. Ramos explica que: “la cooperación que establecen las autoridades policiacas fronterizas mexicanas puede provocar la violación de la soberanía nacional, en la medida en que esos gobiernos carecen de la facultad para sostener acuerdos o acciones conjuntas con sus homólogos de Estados Unidos.” Cfr. José M. Ramos, *op. cit.*, p. 463.

⁶⁹ Jorge Chabat, “La desconfianza”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 5 de junio de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/editoriales/40660.html, [consulta: 8 de agosto de 2011]. El autor es profesor e investigador del CIDE de temas como narcotráfico, democracia y seguridad nacional.

⁷⁰ Véase Clint E. Smith, *Inevitable partnership. Understanding Mexico-United States relations*. Estados Unidos de América, Lynne Rienner Publishers, 2000, primera edición, pp. 133-144 (especialmente pp. 141-142).

⁷¹ Dado que la soberanía es uno de los conceptos con más variaciones dentro de su definición, y rescatando algunos de los elementos en común que aluden la mayoría de los autores en torno a la soberanía, para efectos de este trabajo será entendida como “[...] la facultad exclusiva del Estado para autodeterminarse, crear sus leyes y hacerlas cumplir dentro de su territorio. La soberanía en su aspecto externo consiste en la independencia de un Estado frente a otro.” Cfr. Luis Carlos Moreno Durazo, “Soberanía nacional, globalización y regionalización” [en línea], *El papel del derecho internacional en América*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones

política, social y económica al interior de cada país también pueden influir directamente en su relación con otros Estados, incluyendo, desde luego, la cooperación. En cuanto a México y Estados Unidos, dos factores coyunturales de cambio como las crisis económicas y los procesos electorales en aquel país han incidido en la relación con México, muy especialmente en lo que respecta al tema de la seguridad. Así,

Históricamente, la mayor o menor eficacia del gobierno de México para reducir el tráfico ilícito de drogas hacia Estados Unidos ha sido un elemento que ha influido en el estado de la relación bilateral en este campo [...]. Los periodos de crisis se han relacionado más con factores internos de Estados Unidos, como son el estado general de su economía y la celebración de elecciones, que con la dinámica misma del problema del tráfico trasfronterizo de drogas. [...]

*Naturalmente, cuando la economía estadounidense marcha sin dificultades, como ocurrió a fines de los años sesenta, así como en la segunda mitad de los ochenta y noventa, la clase política de ese país tiende a ponderar la gravedad del problema de las drogas y la supuesta responsabilidad de otros países en el mismo.*⁷²

Por ello, en ocasiones resulta muy difícil concebir la idea de que Estados Unidos coopere con nuestro país en cualquier rubro, en este caso, en el de la seguridad y el combate al crimen organizado, o bien, en el fortalecimiento de una relación mucho más estrecha, sin que ello implique una pérdida de soberanía nacional. De acuerdo con José Luis Piñeyro, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM),⁷³ las autoridades mexicanas temen que las de Estados Unidos sigan tomando decisiones de manera unilateral, lo que denota una falta de confianza y credibilidad que resulta altamente preocupante para ambos países. Lo que no se puede negar es que, ante la seriedad del problema del narcotráfico, en los últimos años ambos gobiernos han intentado concretar acuerdos y alianzas por la vía del diálogo y la colaboración, antes que por la de la confrontación.

Jurídicas, primera edición, 1997, pp. 264-265, Dirección URL: www.bibliojuridica.org/libros/2/950/18.pdf [consulta: 27 de febrero de 2011.]; o bien, como: “[la] soberanía, aunque sus significados han variado a través de la historia, también tiene un significado primordial, autoridad suprema dentro de un territorio. Es una noción moderna de autoridad política. Las variantes históricas pueden ser entendidas en tres dimensiones – los detentores de la soberanía, el absolutismo de la soberanía y las dimensiones internas y externas de la soberanía. El Estado es la institución política en la cual la soberanía se inscribe.” (Dan Philpott, Sovereignty [en línea], *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), 2010, Dirección URL: plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/sovereignty/, [consulta: 28 de febrero de 2011].)

⁷² Miguel Ruíz-Cabañas, “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación: el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses”, *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*, México, UNAM/Instituto Matías Romero, 1998, primera edición, p. 105.

⁷³ José Luis Piñeyro, “La seguridad en la relación México-Estados Unidos: controversias y críticas”, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, pp. 33-45.

Otro obstáculo importante para la cooperación México-Estados Unidos ha sido la falta de lo que Miguel Ruíz-Cabañas ⁷⁴ califica como “institucionalización” de la relación bilateral; es decir, que los esfuerzos de cooperación entre los dos países no son adecuadamente canalizados en acuerdos o programas sólidos que supongan soluciones a largo plazo. Por lo tanto, la endeble e incipiente institucionalización de propuestas de cooperación en seguridad y narcotráfico es una limitante en sí misma, a la vez que difiere de una institucionalización más fuerte y frecuente que sí se ha dado en otros ámbitos de la relación bilateral, como en el aspecto comercial, por ejemplo. Además, después de que a partir de 2001 Estados Unidos dirigió gran parte de su atención y recursos a otros países, principalmente a Medio Oriente por la amenaza terrorista, en los últimos años ha tenido que volver la vista hacia México y el resto de Latinoamérica, para delinear acciones conjuntas que detuvieran otra amenaza a la seguridad por demás creciente, es decir, la expansión del crimen organizado transnacional y el narcotráfico.

Resumiendo lo anterior, y, como se sugirió previamente, la cooperación implica un mayor grado de confianza y apertura entre los actores involucrados; entonces, sería necesario conocer si entre los gobiernos de México y Estados Unidos existe la suficiente confianza para el intercambio de información confidencial, así como si las autoridades mexicanas cuentan con la voluntad necesaria para reducir los niveles de corrupción con los que operan.

Por el contrario, podría decirse que la parte negativa de la cooperación comienza cuando ésta deja de ser vista como una estrategia de trabajo en equipo, dando paso a discordancias y controversias; o bien, generando un desequilibrio en el grado de responsabilidad de las dos partes; mediante consensos parciales y decisiones unilaterales de alguna de ellas (en este caso, mayormente de Estados Unidos). De ese modo, algunas veces los acuerdos de cooperación binacional se han dado sólo a nivel regional, es decir, entre uno o varios estados de la República Mexicana con dos o más estados de la Unión Americana, pero sin llegar a convertirse en acuerdos a nivel federal; en ocasiones se han dado sólo a nivel fronterizo. Así, dichos acuerdos sólo tienen un carácter parcial y de interés sectorial, es decir, se encuentran enfocados a un

⁷⁴ Miguel Ruíz-Cabañas pertenece al Servicio Exterior Mexicano. Actualmente se desempeña como Embajador de México en Italia.

solo tema (narcotráfico, migración ilegal, tráfico de armas, etc.), pero no al problema de la inseguridad en su totalidad.

Por tanto, para poder analizar si es posible una relación de colaboración entre México y Estados Unidos en lo relativo al mantenimiento de la seguridad nacional, es necesario conocer cuáles han sido las experiencias pasadas en ese rubro, ya que se trata, ciertamente, de una relación “compleja por su tamaño y alcance, por la proximidad y por las desigualdades. Cuanto más integrados estamos, más complicada se vuelve la relación.”⁷⁵ En la década de los noventa, por ejemplo, hubo grandes avances en la cooperación México-Estados Unidos para atender asuntos pendientes que concernían a los dos países, pues ambos deseaban obtener determinados beneficios en común, tanto en lo referente a los acuerdos migratorios para regularizar el problema de los mexicanos ilegales en Estados Unidos, como a los mecanismos de seguridad fronteriza y de comercio, por lo que la firma en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que también incluye a Canadá, como una especie de esfuerzo regional, ha sido uno de los instrumentos aparentemente más acabados para implementar el libre comercio en la región de América del Norte, con todo y las grandes disparidades existentes entre los tres países firmantes.

Al mismo tiempo, con todo y sus deficiencias e irregularidades que no serán ampliadas en esta investigación, el TLCAN reiteró la buena disposición de ambos gobiernos para “fomentar unas relaciones cordiales, tratando de resaltar las convergencias y aminorar las divergencias.”⁷⁶ Sin embargo, dichos esquemas de cooperación de los años noventa no soportaron los cambios surgidos con los ataques terroristas de 2001, abandonando por completo el tema migratorio; en gran parte porque Estados Unidos decidió redefinir la agenda internacional y bilateral en torno únicamente al tema de la seguridad nacional y el combate al terrorismo, y por otro lado, debido a la debilidad institucional de México y a la falta de una estrategia sólida de seguridad nacional basada en intereses propios, y no únicamente en los del gobierno estadounidense.

⁷⁵ Margaret Daly Hayes, “Obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de seguridad nacional”, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, p. 306.

⁷⁶ Remedios González Arnau, “Contradicciones en las relaciones entre México y Estados Unidos en la coyuntura actual”, *Dilemas estadounidenses en los noventa. Impactos sobre México*, México, UNAM, 1996, p. 19.

Con base en estos acontecimientos, es posible afirmar que aunque la cooperación México-Estados Unidos ha existido durante la última década, ha avanzado “a un ritmo muy lento”,⁷⁷ sorteando una buena cantidad de obstáculos ya que, como se mencionó anteriormente, la seguridad ha sido ubicada como una prioridad vital para la formulación de la política exterior de los dos países en los últimos años, además de que la defensa de la seguridad está muchas veces determinada por las amenazas a la seguridad de Estados Unidos.

Por otro lado, las capacidades reales de cooperación dentro de la relación de México con Estados Unidos se han vuelto cada vez más ambivalentes e incluso contradictorias, pues pese a que la seguridad ya se ha convertido en el hilo conductor de la relación, los acuerdos de cooperación rara vez se encuentran institucionalizados de manera oficial en cualquiera de los dos países, ya que “en la mayoría de los casos no han sido aprobados por los Congresos respectivos”, y se sirven únicamente de instrumentos *ad hoc*,⁷⁸ como es el caso de la Iniciativa Mérida. Asimismo, los recursos de cooperación de Estados Unidos a México no han sido de la cantidad ni de la magnitud esperada. Una observación adicional es que, aunque la cooperación o asistencia de Estados Unidos hacia México y otros países de América Latina involucrados en el problema del narcotráfico y el crimen organizado no es inédita, pues inició formalmente desde la década de 1970, al menos en nuestro país ésta no tenía un impacto tan grande debido a que era relativamente limitada por el miedo a la pérdida de soberanía al creer que se permitiría que las autoridades estadounidenses intervinieran en asuntos internos, o bien, agentes de la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas o DEA, por sus siglas en inglés (*Drug Enforcement Administration*) o la Agencia de Inteligencia Central (CIA, *Central Intelligence Agency*) pudieran operar dentro del territorio nacional.

Si bien la Iniciativa Mérida contempla la cooperación bilateral de seguridad México-Estados Unidos en un rango mucho más amplio que solamente el del combate al narcotráfico *per se* (ya que también pretende ayudar a combatir el crimen organizado transnacional, cuidar la observancia de los derechos humanos y crear comunidades

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ La mayoría de los autores refieren la ausencia de un marco jurídico a nivel binacional adecuado, debido a la misma asimetría existente entre los dos países. Véase Martha Bárcena Coqui, *op. cit.*, pp.15-32.

seguras en ambos lados de la frontera);⁷⁹ es innegable que ésta ha sido una de las mayores preocupaciones para ambos gobiernos, así como una de las principales razones por las que se firmó la Iniciativa Mérida, la cual estaba destinada originalmente a fortalecer las capacidades del Estado mexicano en contra del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional.

Finalmente, es importante destacar que aunque la relación bilateral tiene un carácter evidentemente estratégico, por lo que no se puede descuidar ni estancar, muchas veces parece responder más a los intereses del gobierno estadounidense. En ese tenor, resalta la postura del nacionalismo mexicano que se ha caracterizado por actuar con cierto temor a la subordinación ante las decisiones del gobierno de Estados Unidos. Así, podría resumirse que “la mayoría de los obstáculos para la colaboración entre Estados Unidos y México son estructurales y políticos; derivan de las diferentes posiciones de cada país en el escenario internacional”;⁸⁰ y que también existe todavía una gran brecha entre las capacidades económicas y políticas de ambos, lo que dificulta aún más los procesos de cooperación binacional a largo plazo.

⁷⁹ Los cuatro objetivos principales o “Pilares” de la Iniciativa Mérida son: a) La desarticulación de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países; b) El fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países, responsables del combate a la delincuencia organizada; c) Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI y d) El fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral. Consúltase: Secretaría de Gobernación “Iniciativa Mérida” [en línea], México, SEGOB, 2011, Dirección URL: www.iniciativamerida.gob.mx/, [consulta: 21 de noviembre de 2011].

⁸⁰ Margaret Daly Hayes, *op. cit.*, p. 311.

2. LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA INICIATIVA MÉRIDA

- “- Colaboraremos con nuestros buenos vecinos.
- Los vecinos son ellos. Nosotros somos los buenos.
- Entre México y los Estados Unidos, el desierto.”

Carlos Fuentes, *La voluntad y la fortuna*

Una vez explicados los conceptos básicos para esta investigación, y habiendo puntualizado algunas de las características y diferencias principales de la seguridad nacional en México y Estados Unidos, en este segundo capítulo se presentará un panorama general de los cambios ocurridos en la relación de esos dos países a medida que el narcotráfico se ha convertido en una amenaza seria a la seguridad de ambos Estados. Primero, se hará un bosquejo de los antecedentes del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de México y Estados Unidos, así como de las principales políticas antinarcóticas llevadas a cabo en ambos países durante las últimas décadas, de tal modo que sea posible comprender de qué manera dicha amenaza a la seguridad creció al grado de transformarse en uno de los temas centrales que han motivado la creación de mecanismos de cooperación entre las dos naciones.

A continuación, se expondrá un breve recuento de los principales antecedentes históricos y políticos de la relación entre México y Estados Unidos que sean de vital importancia para el tema; aproximadamente desde el fin de la Revolución Mexicana hasta la actualidad, de modo que sea más fácil comprender el contexto bajo el cual se inscribe la presente investigación acerca de la relación de seguridad entre ambos países. También se dará una breve exposición de los antecedentes de la cooperación

bilateral en materia de seguridad, confiriendo especial atención a los períodos presidenciales de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), por ser los dos periodos presidenciales en México más recientes, y en los que se encuentran los principales acontecimientos que sentaron las bases para llegar a un esquema de cooperación como la Iniciativa Mérida.

Posteriormente, será descrita la estructura y el funcionamiento de la Iniciativa Mérida, al igual que los principales Tratados y acuerdos firmados con los Estados Unidos que sirvieron de base para la formulación de un esquema de cooperación como la Iniciativa Mérida. Finalmente, se intentará llegar a una conclusión preliminar sobre los factores que han motivado la cooperación México-Estados Unidos en contra de la delincuencia organizada; así como de la importancia del principio de la responsabilidad compartida dentro de la Iniciativa Mérida.

2.1 El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de México y Estados Unidos

La seguridad nacional se ha visto vulnerada, aproximadamente desde el fin de la Guerra Fría, por una serie de amenazas que ya no se limitan únicamente a los conflictos armados o a las guerras convencionales como se conocían hasta mediados del siglo XX. Estas nuevas amenazas a la seguridad nacional han derivado de toda clase de problemas que atentan contra la estabilidad de los países, directa o indirectamente. Por tanto, en la actualidad es posible hablar de la ampliación del concepto de la seguridad nacional, dada la multidimensionalidad de las amenazas, las cuales pueden ser de distinta índole, siendo las principales las militares, financieras, ambientales y sociales.

Pese a que son muchas y muy variadas las amenazas a la seguridad que existen hoy en día, mismas que incluso han sido catalogadas como “intermésticas”,⁸¹ para efectos de esta investigación sólo se harán algunas anotaciones puntuales acerca del peligro que representa el narcotráfico para la seguridad de México y Estados Unidos como una de

⁸¹ Si bien el término “interméstico” y su utilización dentro de las Relaciones Internacionales sigue siendo ampliamente debatido, para efectos de este trabajo, la definición de interméstico que se adoptará es la que se refiere a la interpenetración de los asuntos extranjeros o externos con los domésticos o internos; de tal forma que “los gobiernos nacionales operan cada vez más en la intersección de la seguridad interna y externa.” Obtenido de: Victor D. Cha, “Globalization and the Study of International Security”, *Journal of Peace Research*, núm. 3, vol. 37, Londres, Sage Publications, Ltd., mayo 2000, p. 391.

las ramas del crimen organizado trasnacional que más se ha ampliado y fortalecido durante las últimas décadas; y que ha sido objeto de programas y acuerdos bilaterales como la Iniciativa Mérida.

Mónica Serrano, profesora e investigadora de El Colegio de México, comenta que,

*El narcotráfico es una de las muchas actividades que forman parte del crimen empresarial ilegal. En esta actividad criminal organizada, los bienes y servicios que se intercambian son ilegales –ya sea por su propia naturaleza, o en virtud de los medios que se utilizan- pero hay también una dosis importante de consentimiento.*⁸²

Una primera aproximación al concepto del narcotráfico se desprende de la idea de que el consumo de sustancias ilegales o prohibidas ha existido desde hace siglos, ha ocurrido en prácticamente todos los países del mundo a lo largo de muchos años, teniendo como fin último la “búsqueda de la ebriedad, entendida ésta en dos sentidos: la festiva y la terapéutica.”⁸³ De alguna manera, las drogas siempre han formado parte del medio natural en el que el ser humano se ha desarrollado, y también han influido en sus distintas culturas.⁸⁴

Una definición de narcotráfico ofrecida por Belén Boville Luca de Tena, sugiere que “el tráfico de drogas define un proceso económico y social: el consumo de narcóticos, estimulantes y alucinógenos y su satisfacción mediante una oferta creciente y diversificada. Se trata de un fenómeno con dos variantes interdependientes: oferta y demanda.”⁸⁵ Una segunda percepción que resulta útil para este trabajo, afirma que:

Conceptualmente, el narcotráfico como expresión y sinónimo de un fenómeno que ha irrumpido en el escenario latinoamericano significa, desde mi [sic] punto de vista, la referencia a una actividad esencialmente económica. Tiene otras implicaciones, pero lo económico es lo que lo nutre para desarrollarse. Por ello hoy en día se ubica como la actividad más rentable en el escenario mundial. Pero también es cierto que irrumpe y se desarrolla por medio de la violencia organizada [...]. Es decir, el

⁸² Mónica Serrano, “Narcotráfico y gobernabilidad en México”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, España, 2007/2, p. 253.

⁸³ Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2004, primera edición, p. 29. Entendiendo, por un lado, el uso festivo de cualquier tipo de droga con un fin personal y meramente recreativo; y por otro lado, el uso medicinal que pueden tener algunas sustancias, como por ejemplo, la marihuana, que puede ser administrada en dosis altamente controladas para tratar algunos padecimientos como cáncer, glaucoma, VIH/SIDA, hepatitis C, esclerosis múltiple, Alzheimer y epilepsia, principalmente.

⁸⁴ Véase: Víctor Manuel Rico Maestre, “Goeconomía y geopolítica de las drogas en el continente americano”, Doctorado de Economía y Relaciones Internacionales, *Working Papers*, Universidad Autónoma de Madrid, 2002, p. 4.

⁸⁵ Belén Boville Luca de Tena, *La guerra de la cocaína. Drogas, geopolítica y medio ambiente*, Madrid, Temas de Debate, 2000, p. 147.

*narcotráfico responde sobre todo a la lógica y al interés de la economía capitalista hoy globalizada [...].*⁸⁶

En tal contexto, el narcotráfico es un negocio que va de la mano de la oferta y demanda de drogas a nivel mundial, especialmente en aquellos países con un mayor desarrollo, debido a que cuentan con más recursos para que sus sociedades continúen comprando sustancias ilícitas⁸⁷ e involucrando a más países en el ciclo económico del narcotráfico. Lo anterior corrobora el argumento de que el narcotráfico se convirtió rápidamente en un “fenómeno transnacional, con implicaciones regionales”;⁸⁸ y se ha consolidado a su vez como un complejo proceso económico y social de dimensiones internacionales, basado en la creciente oferta y demanda de drogas a nivel mundial, e involucrando otras actividades como la producción o cultivo de drogas, su traslado, venta, almacenaje, distribución, adquisición y consumo.

El narcotráfico y el consumo de drogas representan dos de los principales problemas de seguridad nacional y de salud pública en México y Estados Unidos hoy en día. En cualquier país del mundo en el que el narcotráfico opere, afecta indudablemente su estabilidad social, económica y política. A su vez, el tráfico de sustancias prohibidas ha sido catalogado como una amenaza a la seguridad nacional con un impacto cada vez mayor, debido a factores como el aumento de la disponibilidad y diversidad de drogas, la facilidad para adquirirlas, el incremento y ampliación de las actividades de los narcotraficantes en ambos lados de la frontera, etc., por lo que cada gobierno ha tenido que implementar a lo largo de las últimas décadas una serie de políticas antinarcóticas destinadas a la reducción del consumo y el tráfico de drogas, mediante “[...] el uso de recursos militares para evitar la introducción de drogas en Estados Unidos y para atacar y destruir las fuentes de abastecimiento en otros países.”⁸⁹

Sin embargo, estas políticas no siempre han resultado exitosas, dado que durante muchos años no se contó con la regulación institucional ni la legislación adecuada para combatir y penalizar de manera homóloga al narcotráfico, tanto internacionalmente, como a nivel interno. Para el gobierno de los Estados Unidos, el narcotráfico no sólo “está socavando la independencia de los aparatos estatales de

⁸⁶ Adalberto Santana, *op. cit.*, pp. 23 y 25.

⁸⁷ Véase Marcos Kaplan, *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Editorial Porrúa, 1991 (especialmente en las páginas 97-99).

⁸⁸ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *Foro Internacional*, núm. 4, vol. 41, México, El Colegio de México, octubre-diciembre 2001, p. 968.

⁸⁹ Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México, Tusquets Editores, 2007, primera edición, p. 15.

muchos países y está poniendo en riesgo la democracia en algunos de ellos; también estiman que se trata de un problema de seguridad nacional [...]”⁹⁰

Se calcula, con base en un documento publicado por el Departamento de Justicia y el Departamento Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, titulado *National Drug Threat Assessment 2010*,⁹¹ que el costo económico del narcotráfico en los Estados Unidos es de 215 mil millones de dólares al año, incluyendo severos daños al funcionamiento del sistema de salud, a la productividad nacional y al medio ambiente, así como a las estructuras sociales y familiares; de modo que algunos de los programas y políticas públicas destinadas a combatir las consecuencias del tráfico de drogas se han tornado insuficientes e inoperantes. Mientras tanto, el narcotráfico se ha consolidado desafortunadamente como una de las actividades ilícitas más lucrativas a nivel mundial, registrando hasta el año en que se realiza esta investigación, ganancias que rondan los 320 mil millones de dólares por año, de acuerdo con un reciente informe publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).⁹²

Estados Unidos, que ha sido el principal consumidor de drogas prácticamente durante todo el siglo XX y hasta la fecha, ha centrado sus políticas antidrogas en la prohibición, y en menor medida, en el control del consumo. Sin embargo, históricamente también ha considerado que el origen del problema del narcotráfico (y el incremento de violencia que éste genera), se encuentra indiscutiblemente fuera de su territorio. Por ello, siempre apoyó y promovió iniciativas a nivel multilateral para la firma de tratados internacionales destinados a frenar el narcotráfico, encabezando así la creación y ampliación de un régimen prohibicionista al que se adhirieron rápidamente

⁹⁰ Remedios Gómez Arnau, *op. cit.*, p. 29.

⁹¹ Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, *National Drug Threat Assessment 2010*, [en línea], p. 1, Estados Unidos de América, Dirección URL: www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/index.htm, [consulta: 28 de mayo de 2011].

⁹² S/a, “Ganancias del crimen organizado equivalen al 1.5% del PIB mundial: ONU”, [en línea], México, animalpolitico.com, 16 de julio de 2012, Dirección URL: www.animalpolitico.com/2012/07/ganancias-del-crimen-organizado-equivalen-al-1-5-del-pib-mundial-unodc/, [consulta: 17 de julio de 2012]. De acuerdo con esta nota, en general, hasta 2012, el crimen organizado transnacional ha registrado ingresos anuales de 870 millones de dólares, cantidad que equivale a 1.5% del PIB mundial; siendo el tráfico de drogas la actividad del crimen organizado más amplia y redituable. Puede consultarse también la campaña global que realiza la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para crear conciencia de las consecuencias del crimen organizado transnacional, disponible en: <http://www.unodc.org/toc/>.

otros países; un régimen punitivo marcado por la penalización de la producción, venta y, posteriormente, del consumo de drogas.⁹³

Las cifras relativas a los niveles y tendencias en el consumo de drogas en México y Estados Unidos, que se presentan de manera ilustrativa a continuación, dan cuenta de la magnitud que ha adquirido este problema durante las últimas décadas, lo que revela una situación ya de por sí preocupante que se ha ido agravando tanto en la sociedad estadounidense como en la mexicana. De hecho, aunque es bien sabido que Estados Unidos se ha convertido en el mayor consumidor de drogas en el mundo; en el caso de nuestro país ya no sólo se fabrican y venden las drogas, sino que también se ha incrementado notablemente el consumo de las mismas.

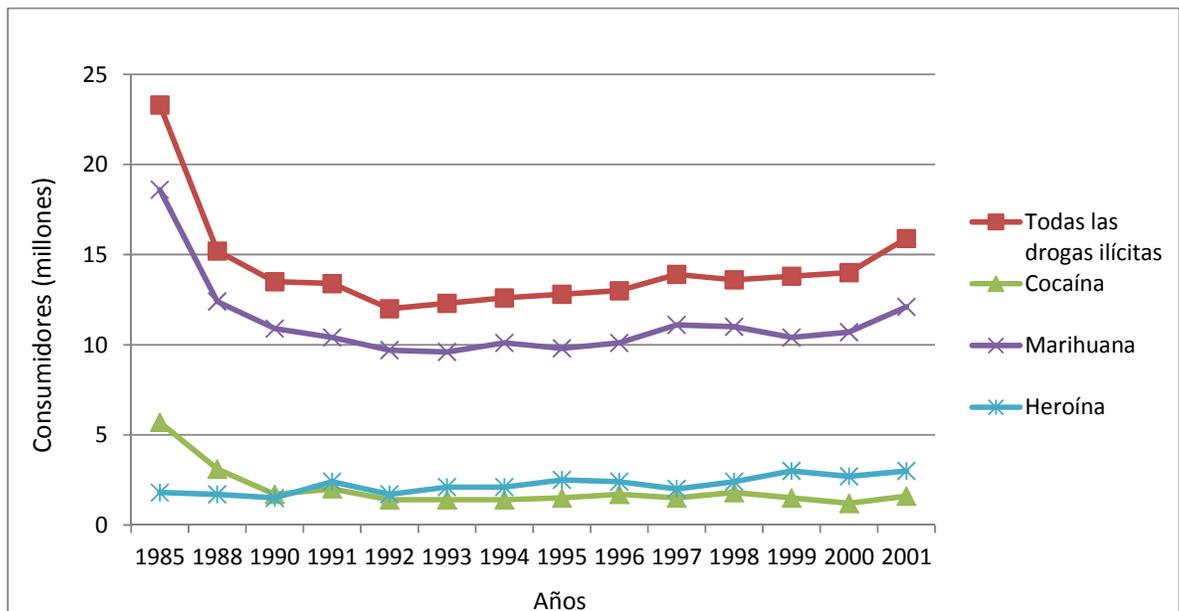
Para el caso de Estados Unidos, la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2000 presenta una relación aproximada de las tendencias que han manifestado los consumidores de drogas en Estados Unidos desde 1985 hasta 2009 (ver gráficas 1 y 2),⁹⁴ lo que permite observar cómo el incremento relativamente moderado en la demanda de las principales drogas ha determinado e impulsado su producción, al distribuir volúmenes mayores de droga y ampliar las rutas comerciales. De acuerdo con este documento, y con *The National Drug Threat Assessment 2010*, que ha sido citado previamente, Estados Unidos contaba con cerca de 25 millones de consumidores de drogas en 2010.⁹⁵

⁹³ Miguel Ruíz-Cabañas afirma que a principios del siglo XX, este régimen prohibicionista del narcotráfico, aunque pretendía reducir la oferta de drogas, no penalizaba el consumo de drogas como lo hace en la actualidad. Por otro lado, Una restricción más a la que se enfrentan estas políticas antinarcóticos, ha sido el funcionamiento del mismo sistema político estadounidense, el cual permite diversas enmiendas constitucionales, modificaciones a leyes estatales y otras limitantes políticas, como la presión ejercida por los grupos de cabildeo, las divergencias entre partidos políticos y el nivel de autonomía en la toma de decisiones por parte de los gobiernos estatales, lo que se vuelve muy evidente cuando se presentan, por dar un ejemplo, propuestas para la legalización de la marihuana y otras drogas con fines medicinales en algunos estados, contrario a la política federal, que, en general, se opone a la legalización. Véase: Silvia Elena Vélez Quero, “El conservadurismo en las políticas antinarcóticos de Estados Unidos. Impactos internos y en su relación con México”, *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?*, [en línea], México, CISAN-UNAM, 1998, pp. 181-210, Dirección URL: www.cisan.unam.mx/pdf/lc01_08.pdf, [consulta: 22 de mayo de 2011].

⁹⁴ Los datos fueron divididos en dos gráficas debido a que en éste último documento se explica que en 2002 la encuesta mediante la cual se obtuvieron estos datos cambió de nombre a *National Survey on Drug Use and Health* (antes titulada *National Household Survey on Drug Abuse*), con lo que a su vez se implementaron modificaciones metodológicas importantes que afectaron significativamente los resultados, por lo que las cifras posteriores a 2002 no son directamente comprobables con las de años anteriores.

⁹⁵ Si bien el consumo de drogas y las fallas en los programas sociales de prevención y rehabilitación son dos de las raíces principales del poder del narcotráfico, la gravedad y magnitud de este problema no se ven reflejadas necesariamente en la cifra de muertes relacionadas únicamente con el consumo de drogas. Por ejemplo, en Estados Unidos, han sido sólo 17 estados de la Unión Americana los que han tenido un elevado índice de mortandad a causa de la drogadicción (entre ellos; Oregon, Nevada Utah, Nueva York, Ohio, etc.); mientras que en el resto de los estados existe una considerablemente mayor cantidad de decesos por accidentes automovilísticos, que por consumo de drogas (véase: Centers for disease control and prevention, “Number of drug-induced deaths versus deaths from motor vehicle accidents in 2006”, [en línea], Estados Unidos de América, septiembre de 2009, Dirección URL: www.wonder.cdc.gov/cmfi-icd10.html, [consulta: 26 de octubre de 2012]. En el caso de México, las cifras son

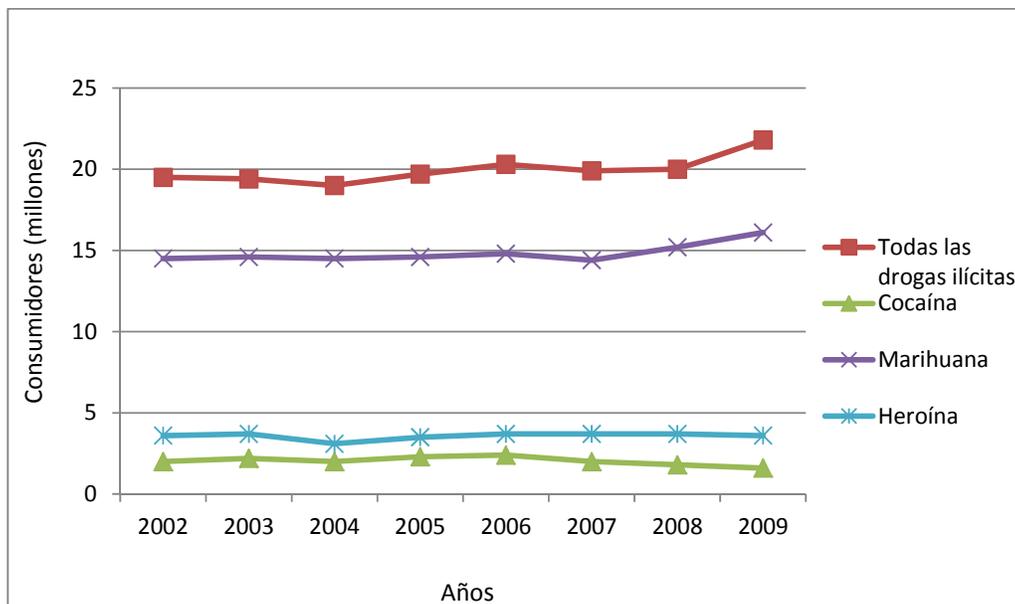
Gráfica 1. Tendencias en el uso de las principales drogas en Estados Unidos (1985-2001)



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de: The White House, National Security Strategy 2010, [en línea], *op. cit.*, p. 115, The White House, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2009, [en línea], 2009, Dirección URL: www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/09datasupplement.pdf, [consulta: 18 de marzo de 2012], y The White House, National Drug Control Strategy, Data Supplement 2010, [en línea], 2010, Dirección URL: www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/10datasupplement.pdf, [consulta: 18 de marzo de 2012].

Gráfica 2. Tendencias en el uso de las principales drogas en Estados Unidos (2002-2009)

relativamente similares. En fechas recientes, el periódico *The Guardian* dio a conocer que desde 2006, anualmente mueren 16 mil 700 personas en accidentes de tránsito. Véase: S/a, “Más muertes al volante que por el narco”, [en línea], México, *animalpolitico.com*, 31 de octubre de 2012, Dirección URL: www.animalpolitico.com/2012/10/en-mexico-mueren-mas-personas-en-su-auto-que-por-la-guerra-contra-el-narco/, [consulta: 31 de octubre de 2012].

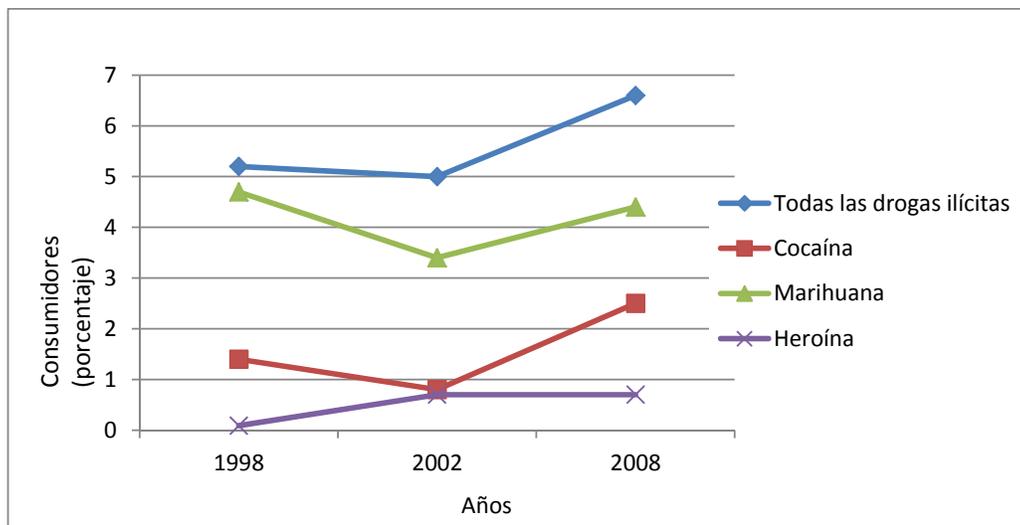


Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de: The National Drug Control Strategy 2009 (Data Supplement), The White House, 2009, p. 19. Cabe aclarar que la categoría de “todas las drogas ilícitas”, tanto para las cifras correspondientes a Estados Unidos como para las de México, incluye: cocaína, marihuana, heroína, alucinógenos e inhalantes, así como cualquier tipo de sedantes, tranquilizantes, estimulantes o analgésicos que no sean de utilizados por prescripción médica.

Por otro lado, en lo que concierne a México, un estudio realizado por la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Nacional contra las Adicciones (Conadic) titulado *Encuesta Nacional de Adicciones*, arrojó datos relacionados con el porcentaje del consumo de drogas durante los últimos años. Dado que dicho estudio no se ha realizado con la misma periodicidad que el de Estados Unidos, es decir, anualmente, o en cada sexenio,⁹⁶ no es posible comparar directamente todos los años con las cifras de Estados Unidos, pero sí es posible apreciar cómo la adicción a las drogas también representa un problema serio y creciente en nuestro país, ya que la demanda de las drogas más consumidas (marihuana, cocaína y heroína), se ha elevado, o en su defecto, se ha mantenido relativamente constante. (Ver gráfica 3).

Gráfica 3. Tendencias en el consumo de drogas en México (1998-2008)

⁹⁶ Al respecto, el periódico *La Jornada* refirió en su momento que: “De acuerdo con [...] [Carlos Rodríguez Ajenjo, secretario técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic)], ‘no hay obligación de hacerla [la Encuesta Nacional de Adicciones] cada determinado tiempo, pero pensamos que con realizarla cada cuatro o cinco años sería suficiente para mostrar cambios. Además, estamos ante un problema en el cual las variaciones gruesas no se detectan cada año o dos, sino en periodos mayores’”. La nota señala que dicha Encuesta se realizó en 48 mil hogares de toda la República Mexicana. Véase: Carolina Gómez Mena, “La Encuesta Nacional de Adicciones tiene un universo de 48 mil hogares”, [en línea], jornada.unam.mx Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2008/06/06/index.php?section=politica&article=014n2pol, [consulta: 30 de marzo de 2012].



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de: INEGI, Encuesta Nacional de Adicciones 2002, [en línea], Dirección URL: www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/salud/2004/ena02.pdf, [consulta: 29 de marzo de 2012], Secretaría de Salud, “Encuesta Nacional de Adicciones 1998”, El consumo de drogas en México: diagnóstico, tendencias y acciones, [en línea], Dirección URL: www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM1-2.htm, [consulta: 29 de marzo de 2012] y Mónica Arriola, “Encuesta Nacional de Adicciones 2008”, [en línea], *cronica.com.mx*, 23 de septiembre de 2008, Dirección URL: www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=386715, [consulta: 29 de marzo de 2012].

Además de las cifras presentadas en esta gráfica, resulta claro que los recursos destinados a los programas preventivos y de tratamiento contra la drogadicción no han sido suficientes, o bien, o han sido aprovechados adecuadamente para la creación de una política social fuerte y trascendente, pese a que son bastante conocidas las consecuencias que tiene la venta y el consumo de drogas, aún cuando, de acuerdo a lo que señala la Conadic, entre 2000 y 2005, el gobierno federal destinó 2, 067 millones de pesos a programas sociales contra las adicciones; mientras que de 2007 a 2011 el monto se elevó a 4, 752 millones de pesos.⁹⁷

Bajo esta perspectiva, es posible advertir que el narcotráfico se ha transformado en un problema de carácter *global*,⁹⁸ gracias al incremento constante de la producción, tráfico, y consumo de drogas. Sin embargo, el problema, como lo reconoce Guadalupe González González, profesora e investigadora del CIDE, es que aún cuando el narcotráfico se ha convertido en una amenaza en común para la seguridad de México y

⁹⁷ Conadic/Secretaría de Salud, “Programa de acción específico. Prevención y tratamiento de las adicciones (actualización 2011-2012).” [en línea], México, Secretaría de Salud, 2012, Dirección URL: www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/actualizaci%20n_2012.pdf, [consulta: 23 de octubre de 2012].

⁹⁸ Silvia Elena Vélez Quero, “La Iniciativa Mérida y sus avatares” [en línea], *op. cit.*

Estados Unidos, cada uno de ellos posee una visión distinta del mismo, y por lo tanto, formas diferentes de abordarlo. Así, “la definición del problema por parte de los formuladores de la política de control de drogas no es la misma: de salud pública para uno [Estados Unidos] y de delincuencia para el otro [México].”⁹⁹

La gran mayoría de los académicos e investigadores de temas relativos a la seguridad nacional coinciden en que el narcotráfico es una actividad comercial ilícita que ha existido en gran parte del mundo durante cientos de años; sin embargo, se ha agravado mucho más en las últimas décadas, hasta tornarse en un problema sin precedentes, de dimensión transnacional y con un carácter multidimensional, que lo vincula inmediatamente con otro tipo de delitos, como lavado de dinero, trata de personas, corrupción, tráfico de armas, prostitución, extorsiones, secuestros, tráfico de órganos, piratería, y actos violentos en general.¹⁰⁰

Por ejemplo, de acuerdo con la investigadora adscrita al Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM, Silvia Vélez Quero,

*El narcotráfico [...] le impone [al Estado-nación], retos que intensifican su debilitamiento y reducen su control y jurisdicción interna; rebasa las fronteras físicas e ideológicas y obliga a una cooperación internacional aún sin estructura clara y objetivos coherentes para todos. Por la índole de las transformaciones actuales, el tráfico de fármacos también plantea problemas para identificar competencias propias y ajenas, delimitar responsabilidades, diseñar estrategias de solución y coordinar esfuerzos que, en un tiempo razonable, resulten más eficaces que las políticas antinarcóticos en curso.*¹⁰¹

⁹⁹ Guadalupe González González, “Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico”, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, primera edición, 2003, p. 265.

¹⁰⁰ Al respecto, hay que señalar que gran cantidad de las muertes en México vinculadas al crimen organizado, no tienen que ver únicamente con el narcotráfico o con el consumo de drogas. Por ejemplo, en este año el Fondo de Población de las Naciones Unidas ha dado a conocer que México ocupa el tercer lugar en trata de personas en América Latina y el Caribe; mientras que el Departamento de Estado en Estados Unidos ha considerado a México en su Informe Anual sobre la trata de Personas, como un gobierno que no cumple plenamente con las normas mínimas de la Ley de Protección de Víctimas de la Trata. Así, la trata de personas es considerada como el segundo negocio ilícito más redituable para la delincuencia organizada en nuestro país (según el “Diagnóstico de las Condiciones de vulnerabilidad que propician la Trata de Personas en México”, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social), sólo por debajo del narcotráfico, pero por encima del tráfico de armas; aún cuando éste también último es un delito cuyas consecuencias son de una magnitud incalculable, debido a la enorme cantidad de armas que fluyen ilegalmente a través de la frontera, la facilidad para adquirirlas, y la dificultad para regular su venta y su uso. Consúltese: Patricia Guillén, “Trata de personas, segundo ilícito más redituable en México”, [en línea], México, animalpolitico.com, 13 de abril de 2011, Dirección URL: www.animalpolitico.com/2011/04/trata-de-personas-segundo-ilicito-mas-redituable-en-mexico/#ixzz2Bgeg2w87, [consulta: 15 de octubre de 2012], y Scott Stewart, “Mexico's Gun Supply and the 90 Percent Myth”, [en línea], Estados Unidos de América, *Stratfor*, 10 de febrero de 2011, Dirección URL: www.stratfor.com/weekly/20110209-mexicos-gun-supply-and-90-percent-myth, [consulta: 16 de octubre de 2012].

¹⁰¹ Silvia Vélez Quero, “La seguridad nacional y el narcotráfico desde las perspectivas de México y de Estados Unidos. Acuerdos teóricos, diferencias empíricas”, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, primera edición, 2003, p. 246.

Argumentos como el anterior dan cuenta del peligro que representa el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional e internacional, dado que no se trata únicamente de la acción ilegal de comerciar con drogas, sino que actualmente también involucra a una gran cantidad de delitos que, en conjunto, han logrado debilitar a las instituciones gubernamentales del Estado, provocando que éste vea disminuidas sus capacidades para enfrentar las amenazas a su seguridad.

Aunado a la relevancia que ha adquirido el narcotráfico dentro de la agenda de seguridad de ambas naciones,¹⁰² existe otro factor que ha dificultado enormemente la cooperación y coordinación de estrategias a nivel bilateral. Se trata de la discrepancia de opiniones e intereses entre las autoridades de México y Estados Unidos, ya que éste último ha hecho extensiva, principalmente en el continente americano, la tendencia hacia políticas antinarcóticos y prohibicionistas,¹⁰³ partiendo del hecho de que el narcotráfico representa una amenaza directa para su territorio y para la seguridad hemisférica, y por ende, hay que combatirlo multilateralmente, aunque ello implique una influencia directa en la redefinición de la agenda de seguridad mexicana; al mismo tiempo, es necesario que Estados Unidos asuma por completo su parte de responsabilidad en las consecuencias del narcotráfico, principalmente por ser el principal país proveedor de armas “sofisticadas y de alto calibre”¹⁰⁴ a los grupos de narcotraficantes en México.

Según lo que señala Raúl Benítez Manaut, profesor e investigador de la UNAM, también existe una serie de factores internos que han influido directamente en la actual intensificación de las amenazas comunes a la seguridad entre México y Estados Unidos,¹⁰⁵ como: la consolidación de un mercado interno de producción y de consumo de drogas ya no únicamente en Estados Unidos, sino también en nuestro país, la penetración de los narcotraficantes en las estructuras gubernamentales (creando así intrincadas redes de corrupción), el tráfico de armas, el adelgazamiento del Estado como ejecutor de políticas de seguridad nacional, la incapacidad del

¹⁰² Véase: Raúl Benítez Manaut, “México: la agenda internacional de seguridad a fin de siglo”, [en línea], *FASOC*, Año 13, n° 3, julio-septiembre, 1998. Dirección URL: www.fasoc.cl/files/articulo/ART411263bcbbdfa.pdf, [consulta: 28 de febrero de 2011], quien afirma que: “El narcotráfico internacional es quizás el elemento más importante de la nueva agenda de seguridad interna en México y hacia el exterior. A la par de la migración de mexicanos a Estados Unidos, es el factor prioritario de conflicto entre los dos países, y junto con la migración, es el tema que merece atención prioritaria. Por ello, para los dos temas existen grupos de trabajos bilaterales.”

¹⁰³ Bajo el concepto de *War on drugs*, establecido por el ex presidente estadounidense Richard Nixon en 1971.

¹⁰⁴ Stephen Clarkson, *op. cit.*, p. 116.

¹⁰⁵ Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna, *Atlas de la seguridad y la defensa de México* 2009, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), primera edición, 2009, p. 143

gobierno para garantizar la seguridad pública, y la escalada de violencia derivada de otros delitos como la trata de personas, el tráfico de armas, el lavado de dinero, etc. En palabras del diplomático mexicano Adolfo Aguilar Zinser, “el crimen organizado, en particular el narcotráfico, tiene los recursos para poner a las instituciones al servicio de intereses criminales y, por tanto, pone en riesgo la soberanía y el interés nacional del país.”¹⁰⁶

Tomando en consideración el alto nivel de interacción entre México y Estados Unidos, debido, en principio, a su cercanía geográfica, y a todos los lazos históricos, políticos, comerciales y culturales entre ambas naciones que han contribuido a forjar esta peculiar relación, es evidente que el narcotráfico y otras actividades del crimen organizado constituyen una amenaza a la seguridad de los dos países. Esto conduce a la necesidad de asumir una responsabilidad compartida frente al creciente poder del narcotráfico, ya que,

*Estados Unidos comparte la responsabilidad de los cárteles de la droga en México. Estados Unidos es el mayor consumidor de drogas ilegales en el mundo, y la mayoría de estos productos llegan a través de México. El dinero y las armas enviados al sur contribuyen al aumento de la violencia. Los dos países están también vitalmente interconectados en el comercio y la manufactura -y el turismo también-.*¹⁰⁷

En general, los principales obstáculos del lado mexicano para combatir esta amenaza son: la debilidad institucional en el combate al narcotráfico, la corrupción infiltrada a gran escala, la falta de capacitación de los cuerpos policíacos y las fuerzas armadas, así como el aumento de los actos violentos que a su vez se relacionan con otros delitos como la prostitución, el tráfico de armas y de personas, lavado de dinero, etc., lo que ha ocasionado un combate frontal al narcotráfico en nuestro país desde 2006; pero con la ausencia de una adecuada estrategia antinarcóticos y de seguridad nacional.

En ese mismo orden de ideas, otros autores como Clint Smith, sostienen que dentro de la relación México-Estados Unidos, el tema del narcotráfico “ha tenido un carácter cíclico a través de los años, desde amargas disputas hasta la cooperación estrecha.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Adolfo Aguilar Zinser, “La nueva seguridad internacional”, [en línea], España, elpais.com, 17 de mayo de 2011, Dirección URL: www.elpais.com/diario/2001/05/17/internacional/990050412_850215.html, [consulta: 20 de mayo de 2012].

¹⁰⁷ William Booth, “Mexico’s presidential election: the old may be new again”, [en línea], Estados Unidos de América, washingtonpost.com, 27 de mayo de 2012, Dirección URL: www.washingtonpost.com/world/the_americas/mexicos-presidential-election-the-old-may-be-new-again/2012/05/26/gJQAF8mPuU_story.html, [consulta: 29 de mayo de 2012].

¹⁰⁸ Clint Smith, *México ante los Estados Unidos, historia de una convergencia*, México, Editorial Grijalbo/UAM Azcapotzalco, 1995, segunda edición, p. 109.

Ello refuerza la afirmación de que, a pesar de que ambos países desean encontrar soluciones conjuntas más eficaces contra el tráfico ilegal de drogas, los desacuerdos y la desconfianza mutua han impedido un avance sostenido y permanente en la cooperación antinarcoóticos.

2.2 Antecedentes del narcotráfico y la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos: una breve revisión histórica

Diversos autores que han estudiado a conciencia la historia y la política exterior de México y Estados Unidos coinciden al afirmar que la relación entre estos dos países podría calificarse como *cíclica*,¹⁰⁹ es decir, como una especie de vaivén entre algunas etapas de cooperación, y otras de conflicto, debido a que “tradicionalmente, la relación entre México y Estados Unidos ha estado matizada por diversas contradicciones. No sólo ambos países han transitado por senderos históricos diferentes, sino que además muestran realidades socioeconómicas y políticas asimétricas, diferencias culturales y conflictos de interés.”¹¹⁰

Sin embargo, aunque es claro que la relación es, en términos generales, asimétrica, también ha dado pie a la creación de numerosos acuerdos y alianzas que han fortalecido los vínculos entre ambas naciones. Algunos de los principales factores que han alterado y condicionado en gran medida la relación México-Estados Unidos, según lo que menciona el internacionalista de la UNAM y la Universidad de Harvard, Mario Ojeda, han sido en primer lugar, la contigüidad geográfica, que ha permitido a México el acceso un intercambio mercantil y social muy intenso, pero bajo un esquema de desigualdad muy evidente. En segundo lugar, está la dependencia económica y tecnológica de México hacia Estados Unidos, lo que hace a nuestro país altamente vulnerable ante el impacto de las decisiones que toma el gobierno estadounidense en torno al comercio, las inversiones en México, etc.

¹⁰⁹ Véase: Raúl Benítez Manaut, “México-Estados Unidos: consensos y tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad”, *Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos - América Latina post 11/9/2001*, Chile, FLACSO, 2004, pp. 101-110; y Luis Herrera-Lasso, “La relación bilateral: México-Estados Unidos. Ausencia de una visión compartida”, *El mundo desde México. Ensayos de política internacional (homenaje a Olga Pellicer)*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 121-136.

¹¹⁰ Remedios Gómez Arnau, *op. cit.*, p. 21.

Mario Ojeda también resalta algunas de las principales fuentes de conflicto entre México y Estados Unidos a lo largo del siglo XIX y principios del XX, mismas que no deben ser ignoradas y que sirven como antecedente para conocer los motivos que han impulsado los acuerdos de cooperación bilateral en la actualidad. Destacan, por ejemplo, la pérdida de Texas en 1836, la guerra con Estados Unidos en 1847 (junto con la pérdida de más territorios como Nuevo México y California), la cesión de La Mesilla en 1854, la intervención estadounidense durante la Revolución Mexicana (con la ocupación de Veracruz y la Expedición Punitiva); para culminar en las últimas décadas con algunos conflictos distintos de la invasión y las guerras convencionales, marcados por disputas por la explotación y venta de petróleo (que concluyó con la expropiación de la industria petrolera en México en 1936), así como con el proceso de migración ilegal masiva de mexicanos hacia los Estados Unidos.¹¹¹

Estos cambios y ajustes en la relación han acontecido en medio de periodos de relativo estancamiento y de otros más activos, todos ellos marcados en ocasiones por hechos coyunturales que han dado un giro total a la relación en todos sus ámbitos, y muy especialmente en el de la seguridad; por ejemplo, a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando una serie de “eventos ‘inesperados’ cambiaron la agenda de prioridades internacionales de Estados Unidos y ubicaron la seguridad como la principal y casi única prioridad de su política exterior”,¹¹² lo que afectó directamente a México y su propia estrategia de seguridad. Por otro lado, a medida que ha ido creciendo el problema del narcotráfico, también lo han tenido que hacer los esfuerzos antinarcóticos y las alianzas internacionales diseñadas para combatirlo, complementando, en la medida de lo posible, las estrategias nacionales de seguridad en cada uno de los países involucrados.

Al respecto, Guadalupe González afirma que “a pesar del aumento de la cooperación formal [entre México y Estados Unidos], los resultados y los grados de cooperación sustantiva han sido limitados”,¹¹³ y distingue cuatro grandes etapas en la historia de la relación bilateral México-Estados Unidos en materia de narcotráfico y seguridad:

a) *Los años de la cooperación tácita (1975 a 1980)*: pese a que la única gran acción antinarcóticos a nivel bilateral durante éste período fue la llamada *Operación Cóndor*,

¹¹¹ Mario Ojeda, “El futuro de las relaciones entre México y los Estados Unidos”, *Las relaciones México Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 380-410.

¹¹² *Ibidem.*, p. 122.

¹¹³ Guadalupe González González, *op. cit.*, p. 263.

el hecho de que ambos gobiernos decidieran cooperar uno con el otro mediante la puesta en marcha de una campaña de erradicación sin precedentes representó un avance importante en la relación bilateral, al homologar más los intereses en común de ambos países, con respecto a los años anteriores. La mayoría de los esfuerzos realizados durante estos años estuvieron enfocados a la reducción de la producción de drogas y el contrabando de armas.

b) *Los años conflictivos (1980 a 1988)*: como su nombre lo indica, la autora apunta que esta etapa se caracterizó por un quiebre en la relación bilateral, al volverse aún más evidente la asimetría de intereses de seguridad; ya que el gobierno estadounidense clamaba por un endurecimiento en las políticas antinarcóticos dentro y fuera de su territorio, mientras que México adoptó una mayor tolerancia hacia las actividades derivadas del narcotráfico, situación que alcanzó su punto más álgido y tenso tras el asesinato del agente de la *DEA*, Enrique Camarena, en 1985.

c) *Los años del conflicto administrado (1989-1994)*: aunque para entonces el problema del narcotráfico ya era considerado como un problema grave de seguridad nacional en México, pues se había convertido en un negocio mucho más dinámico y rentable (gracias a la alta demanda de cocaína), fueron otros temas, como la migración ilegal y el libre comercio, los que motivaron a los dos países a buscar un aumento en la cooperación bilateral, lo que culminó con la firma del TLCAN.

d) *Los años de la institucionalización de la cooperación: entre la cooperación genuina y la subordinación (1994-2000)*: en este periodo, los esfuerzos de cooperación sin duda estuvieron representados por la creación de acuerdos y grupos de trabajo especializados en el combate binacional al crimen organizado y el narcotráfico (mismos que se explicarán más adelante); mientras que la aparente subordinación estuvo definida por la persistencia de la incapacidad institucional de México para combatir eficazmente éstas amenazas a su seguridad, así como por el marcado unilateralismo en las acciones del gobierno estadounidense al respecto.

En cada uno de dichos periodos sucedieron cambios significativos que determinaron el rumbo de los distintos acuerdos de cooperación entre México y Estados Unidos, a medida que el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas se fortalecían. Por otra parte, es importante resaltar que la cooperación con Estados Unidos y con otros

países no ha sido exclusiva de las últimas décadas, sino que encuentra sus antecedentes aproximadamente desde la época de la Revolución Mexicana.¹¹⁴

Así, Clint Smith señala que la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad y combate al narcotráfico dio inicio formalmente cuando el ex presidente Álvaro Obregón prohibió el tráfico de opio, con base en la participación de México en la Convención Internacional del Opio de 1912,¹¹⁵ la cual estaba destinada a frenar el tráfico y consumo de esta sustancia. Sin embargo, fue hasta la llegada al poder de Venustiano Carranza cuando se declaró oficialmente ilegal la importación de cualquier tipo de opiáceo en México.¹¹⁶ Por su parte, “Plutarco Elías Calles [...] firmó acuerdos internacionales prohibiendo el tráfico internacional de marihuana y heroína, empeñándose en aprobar una legislación interna para controlar la producción y distribución de drogas peligrosas.”¹¹⁷

Según lo que mencionan Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz,¹¹⁸

*[...] en 1930 Washington propuso a México un ‘acuerdo informal’ en materia de narcotráfico –que había sido aceptado ya por otros 17 Estados-, mediante el cual los dos países no sólo intercambiarían información tanto sobre personas ligadas al tráfico de drogas como sobre cargamentos sospechosos, sino que además, de manera general, establecerían una cooperación más estrecha en la realización de las investigaciones.*¹¹⁹

Ante tal propuesta, Lázaro Cárdenas trató de dar continuidad a los esfuerzos de sus predecesores, especialmente ante la presión del gobierno estadounidense para controlar el creciente flujo de drogas provenientes de México y Sudamérica, sobre todo después de que se incrementó la demanda de morfina por parte de las tropas

¹¹⁴ Aunque el objetivo de esta investigación es analizar únicamente la cooperación bilateral en seguridad entre México y Estados Unidos, conviene recordar que también se han llevado a cabo esfuerzos y acuerdos antinarcóticos y en materia de seguridad con otros países. Como ejemplo, puede citarse el programa conocido como Sistema de Integración Centroamericana (SICA), gracias al cual el gobierno mexicano realiza consultas y debates con los países centroamericanos; al igual que otras colaboraciones con países como Colombia, Canadá, Italia, Francia y otros miembros de la Unión Europea, con los que existen acuerdos para intercambios técnicos. Obtenido de: Secretaría de Relaciones Exteriores, Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida, “La Cooperación Internacional Antinarcóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes”, [en línea], México, julio de 2009, Dirección URL: www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/dialogo.pdf, p. 4, [consulta: 23 de noviembre de 2011].

¹¹⁵ Mediante esta Convención, los países firmantes acordaron colaborar para tratar de detener el tráfico ilegal de opio, morfina y cocaína; dado que el exceso en el consumo de alcohol, principalmente en Estados Unidos, dejó de ser la preocupación principal del gobierno y de la sociedad.

¹¹⁶ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “La cotidianidad política y social de la soberanía”, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. América del Norte*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, p. 389.

¹¹⁷ Clint Smith, *op. cit.*, p. 111.

¹¹⁸ Octavio Herrera es Doctor en Historia por El Colegio de México y Arturo Santa Cruz es Doctor en Ciencias Políticas e investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte de la Universidad de Guadalajara.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 390.

estadounidenses que participaban en la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, acontecimientos como la nacionalización de la industria petrolera en México colocaron a las negociaciones bilaterales sobre narcotráfico en un segundo plano.

Pese a ello, ambos gobiernos orquestaron algunas acciones alternas contra el narcotráfico que son dignas de resaltarse; como cuando en 1938 se realizó en Sonora la primera campaña antinarcóticos gracias al apoyo financiero y técnico del gobierno estadounidense. Más tarde, en 1941, mediante el intercambio de información con Estados Unidos, agentes mexicanos lograron destruir una gran cantidad de plantíos de enervantes al norte de México.

Aunque la cooperación bilateral antinarcóticos fue relativamente constante durante la década de 1940, especialmente al estallar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos necesitaba solventar la demanda de amapola de su personal militar para la fabricación de morfina y de opio, lo cual ocasionó que, en muy poco tiempo, la producción de dichas drogas en México llegara a ser excesiva, por lo que ambas naciones acordaron prohibir, o al menos limitar, su cultivo y distribución.¹²⁰ Esto dio inicio a las llamadas *campañas permanentes* en México para la destrucción sistemática de cultivos ilícitos; y con ello, a lo que autores como Herrera y Santa Cruz califican como “la mejor época en la cooperación bilateral en la materia, la cual se prolongaría hasta el inicio de la década de 1960.”¹²¹

En contraste, aunque desde los años cuarenta y cincuenta el gobierno mexicano había implementado una serie de políticas punitivas orientadas al control y disminución de la venta y consumo de drogas, el narcotráfico adquirió dimensiones internacionales reales hasta el decenio de 1960, debido, entre otros factores, al

*[...] consumo de drogas ilegales [especialmente la marihuana, y en menor medida, la heroína] en Estados Unidos en el marco de la contracultura jipi [sic]. Esta situación llevó al gobierno de Richard Nixon a pedir una mayor colaboración de México en el combate al tráfico de la marihuana y la heroína que se producían en el país y que Estados Unidos importaba.*¹²²

Para ello, ya desde entonces “el gobierno de Estados Unidos empezó a proporcionar aviones a México, entrenamiento y equipo para el combate contra la droga, ejerciendo

¹²⁰ Confróntese con: Carlos Resa Nestares, “Nueve mitos del narcotráfico en México (de una lista no exhaustiva)”, *Nexos*, marzo 2005, pp. 1-9; quien sostiene que la idea de que el gobierno estadounidense permitió, e incluso favoreció el cultivo de drogas en México para su utilización en los servicios militares durante la Segunda Guerra Mundial es un solamente un mito que se ha fortalecido erróneamente con el paso del tiempo.

¹²¹ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, *op. cit.*, p. 391.

¹²² Silvia Vélez, *op. cit.*, p. 24.

una creciente presión diplomática sobre éste para que redoblara sus esfuerzos para destruir los plantíos de amapola y marihuana, y prohibir drogas ilícitas.”¹²³ En esta década también se creó, durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), que al principio dependía de la Presidencia de la República, y que en 1986 cambió su nombre a Dirección de Investigación y Seguridad Nacional, hasta que en 1989 se transformó en lo que actualmente es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Como ejemplo de este espíritu de cooperación, y de la línea de entendimiento que se trataba de seguir entre México y Estados Unidos, sobresale una reunión ocurrida en junio de 1962 entre los presidentes Adolfo López Mateos y John F. Kennedy, en la que pactaron el aumento y fortalecimiento de la cooperación entre ambos gobiernos para detener el tráfico de drogas. Sin embargo, ante tal “presión diplomática”¹²⁴ por parte de Washington, algunas estrategias bilaterales planteadas durante esta época no tuvieron el éxito esperado.

Para modificar esa situación, el gobierno mexicano puso en marcha el 21 de septiembre de 1969 la llamada *Operación Intercepción*, mediante la cual se hicieron exhaustivas revisiones de todos los vehículos que ingresaban a Estados Unidos, en respuesta a la creciente preocupación de las autoridades estadounidenses por la inseguridad en los dos países. Pese a que esta *Operación* ha sido considerada como una de las pesquisas antinarcóticos más grandes en la frontera norte de México con Estados Unidos, no deja de ser el resultado de una decisión meramente unilateral del gobierno de los Estados Unidos que incluso resultó contraproducente, ya que ocasionó fuertes disgustos, tanto de los viajeros interceptados en ambos lados de la frontera, como de las autoridades fronterizas.¹²⁵

No fue sino hasta después del fracaso de la *Operación Intercepción* que surgió una nueva preocupación por parte del gobierno estadounidense con respecto al combate al

¹²³ Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, *Los grandes problemas de México, Vol. XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 112.

¹²⁴ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, *op. cit.*, p.392.

¹²⁵ De acuerdo con Walter Astié-Burgos, la *Operación Intercepción* tuvo una duración aproximada de dos meses, durante los cuales fueron inspeccionados cerca de 4 millones y medio de personas. Véase Walter Astié-Burgos, *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*, México, Siglo XXI Editores, 1998, primera edición, p. 172. Consúltese también: Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México, Editorial Grijalbo, 2003, primera edición.

narcotráfico en México: el vínculo entre la corrupción y la violación de los derechos humanos.¹²⁶ A raíz de la mala experiencia vivida con la *Operación Intercepción*, Estados Unidos decidió que sería mejor cooperar con México, como ya se ha visto, no por mero altruismo, sino para evitar que en el futuro se repitiera un fracaso similar. Por ello, el gobierno estadounidense no dejó de exhortar al mexicano para que llevara a cabo de manera periódica operaciones de erradicación de cultivos, decomisos e intercepción, de modo que la oferta de drogas hacia su territorio disminuyera y cesara la violencia transfronteriza. Asimismo, desde entonces Estados Unidos comenzó a considerar, al menos en el discurso, el respeto a los derechos humanos como una condición *sine qua non* dentro de los esquemas de cooperación antinarcóticos con México. Al respecto, Clint Smith apunta que “las críticas sobre los esfuerzos antidrogas de México están con frecuencia fundados no en los esfuerzos mismos, sino en los extensos cargos sobre abusos contra los derechos humanos y la corrupción que los acompaña.”¹²⁷

En lo que concierne al ámbito político en México, a partir de 1969, los gobiernos priístas se adhirieron sin problemas a la política antinarcóticos estadounidense, y durante años cumplieron con las labores de erradicación, decomisos y detenciones exigidos por dicha política. Pero en los ochenta, como se verá más adelante, México dejó de ser el modelo del combate antidrogas para convertirse en 1985, “por obra del presidente Reagan: ‘en el más serio problema para la seguridad nacional de Estados Unidos’.”¹²⁸

Aunque el gobierno estadounidense ha elaborado una gran cantidad de estrategias y políticas antinarcóticos a nivel federal desde 1914, año en que se declararon ilegales los opiáceos, no fue sino hasta la declaración de la “Guerra contra las drogas”¹²⁹ de Richard Nixon (quien en 1971 catalogó al consumo de drogas como el enemigo público número uno en Estados Unidos), que verdaderamente se reconoció el problema que representaba el tráfico ilícito de sustancias prohibidas; pues al ser una amenaza de carácter multidimensional, comenzó a afectar no sólo a la seguridad

¹²⁶ Cabe recordar que el segundo “pilar” u objetivo primordial de la Iniciativa Mérida incluye la observancia de los derechos humanos como condición necesaria para la existencia de acuerdos de cooperación bilateral.

¹²⁷ Clint Smith, *op. cit.*, p. 112.

¹²⁸ Silvia Vélez, *op. cit.*, p. 251.

¹²⁹ S/a, Thirty years of America’s Drug War, [en línea], Estados Unidos de América, *PBS Frontline*, Dirección URL: www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron/, [consulta: 29 de mayo de 2011]. Cabe resaltar que esta nueva guerra o campaña antidrogas tuvo como particularidad la militarización de la misma, ya que el gobierno de los Estados Unidos se encargó desde entonces de procurar una participación mayor de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico.

pública, sino también a otros ámbitos como la economía, la sociedad, el medio ambiente, e incluso, al sistema judicial.¹³⁰ Cabe señalar que fue en esta misma década de 1970, aproximadamente, que la palabra *narcotráfico* (y sus derivados con el prefijo *narco*) comenzaron a utilizarse más frecuentemente en México, tanto en el *argot* cotidiano, como también a nivel político.

El gobierno de Nixon emprendió entonces una lucha directa contra el tráfico de drogas, entre otras acciones, mediante la creación de agencias especializadas en el combate al narcotráfico, como la Oficina de Acción Especial para la Prevención del Abuso de Drogas (SAODAP) o la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (DEA), creada en 1973.¹³¹ Hoy en día, destacan también las tareas antinarcóticas realizadas por agencias federales como la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (ONDCP) y la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), ambas pertenecientes al Departamento de Justicia. Además, como consecuencia de esta “Guerra contra las drogas”, el gobierno estadounidense dispuso desde aquel entonces dar continuidad de manera significativa y constante a los programas de ayuda militar y policial que tenía pactados no sólo con México, sino también con otros países de Latinoamérica como Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, entre muchos otros.¹³²

Desde entonces, esta *Guerra contra las drogas* ha constituido el principal antecedente histórico y la base para la formulación de políticas antinarcóticas en los Estados Unidos.¹³³ Hay que reconocer, sin embargo, que al menos en un inicio, éstas políticas

¹³⁰ En 2009 existían, aproximadamente, 7 millones de personas en Estados Unidos que se declararon consumidores asiduos de drogas, de los cuales, 1.8 millones ingresaron en ese año a los hospitales para recibir tratamiento contra las adicciones, o por sobredosis y efectos adversos ocasionados por las drogas. Por otro lado, los daños ambientales generados por el narcotráfico se refieren principalmente a que los cultivos de marihuana han contaminado mantos de agua, peces, vegetación, y han desertificado el suelo en donde se encuentran; mientras que las sustancias con las que se fabrican las metanfetaminas son enviadas a basureros clandestinos altamente tóxicos que contaminan el aire y el suelo. Cfr. *National Drug Threat Assessment 2010*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron/, p. 7, [consulta: 10 de junio de 2011].

¹³¹ U.S Drug Enforcement Administration, DEA History (1970-1975), [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.justice.gov/dea/pubs/history/deahistory_01.htm, [consulta: 30 de mayo de 2011].

¹³² Estos programas de ayuda militar de Estados Unidos hacia América Latina incluso destinados a la alcanzaron niveles similares a los de la asistencia en materia socioeconómica para esta misma región. Para una referencia más detallada de la evolución de dichos programas de asistencia militar de Estados Unidos hacia los países de América Latina, consúltese: Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editoras), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Argentina, Editorial Biblos/WOLA, 2005, primera edición, pp. 17-28.

¹³³ Cfr. Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, op. cit. De acuerdo con este autor, la llamada “guerra contra las drogas”: “en primer lugar, parece generalizar la idea según la cual lo que es válido para Estados Unidos también lo es para el resto del mundo bajo su influencia. En segundo, el discurso dominante concibe el surgimiento del tráfico y los traficantes como una actividad y como agentes sociales necesariamente ajenos a las estructuras de poder político en todo tiempo y lugar. [...] En tercero, el enfoque jurídico y policiaco con el que se inicia la era moderna de las prohibiciones de ciertos fármacos en Estados Unidos a partir de 1914, se

estuvieron orientadas a lograr la prohibición total y a la cero tolerancia en el consumo, por lo que el negocio de la producción y venta de drogas en vez de disminuir, aumentó, volviéndose mucho más rentable y clandestino de lo que era antes. Es por ello que en la actualidad el diseño de las políticas contra las drogas ha intentado contemplar una visión más integral del problema, atendiendo a sus distintas causas y consecuencias.¹³⁴

Tras haberse acuñado el título de *Guerra contra las drogas* en el seno del gobierno estadounidense, la cooperación sobre seguridad con México siguió avanzando a un ritmo relativamente constante durante algunos años más. Así, al llegar la década de los setenta, el gobierno mexicano se enfocó en lograr la reducción de la producción de marihuana y amapola. Según Jorge Chabat, la cantidad de marihuana que Estados Unidos importaba de México pasó de 90% en 1974 a 5% en 1981; mientras que las importaciones de heroína pasaron de 85% a 37% en 1980.¹³⁵ Entre 1975 y 1976¹³⁶ dio inicio en México la *Operación Cóndor*; una campaña permanente de erradicación aérea de cultivos, que contó con apoyo financiero y táctico del gobierno estadounidense, y que implicó una importante colaboración y coordinación entre los militares mexicanos y los agentes estadounidenses. Tuvo gran éxito porque gracias a

ve reforzado hoy en día con la participación directa, abierta y legítima de los militares en los mandos de dirección y operativos del combate antidrogas.”

¹³⁴ En cuanto a Colombia, uno de los principales productores de droga, por ejemplo, Cabe recordar que el Plan Colombia, concebido en 1999 entre el entonces presidente de Colombia, Andrés Pastrana y el presidente estadounidense Bill Clinton, fue un proyecto creado para disminuir la producción y venta de drogas, así como para resolver los conflictos armados en Colombia, mediante la ayuda de Estados Unidos. En este plan se previó la presencia de asesores militares estadounidenses, así como contratistas privados que podían operar en Colombia. Originalmente, el monto total de recursos para el Plan Colombia sería de 7, 500 millones de dólares, transferidos de manera diferida.

Adicionalmente, el presidente Pastrana prometió 4 mil millones de pesos por parte del gobierno de Colombia. Cabe señalar que en el diseño de este acuerdo contra el narcotráfico entre Estados Unidos y Colombia ya se contemplaba la idea de que los recursos otorgados a éste país latinoamericano no sólo fueran utilizados para combatir de frente a los cárteles de la droga, sino que también fueran aplicados en el ámbito político y social, principalmente en lo que respecta a crear estrategias que promuevan: el proceso de paz (especialmente con los grupos paramilitares y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, las FARC), la reactivación de la economía colombiana, la sustitución de cultivos ilegales, el fortalecimiento de los pilares democráticos e institucionales de Colombia, y finalmente, la protección de las personas desplazadas a causa del crimen organizado, y la defensa de los derechos humanos, lo que sin duda ha generado suspicaces comparaciones entre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, como si ésta fuera una adecuación del primero; pero hay que recalcar que ambos planes están enmarcados en países, contextos y periodos distintos, por lo que las medidas o condiciones que fueron estipuladas para el Plan Colombia a finales de la década de los noventa (como la presencia de personal militar estadounidense en suelo colombiano), no serán las mismas que México necesita actualmente, debido a que su relación y cercanía con Estados Unidos también es distinta a la que tiene Colombia. Éste último cuenta con una policía nacional muy ligada a las fuerzas armadas, además de la presencia de grupos paramilitares y guerrilleros, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Véase: Bureau of Western Hemisphere Affairs, “United States Support For Colombia”, [en línea], Estados Unidos de América, Department of State, 28 de marzo de 2000, Dirección URL: www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs_000328_plancolombia.html, [consulta: 8 de julio de 2012].

¹³⁵ *Ibidem*, p. 24.

¹³⁶ Algunas fuentes difieren en la fecha de inicio; autores como Herrera y Santa Cruz sostienen que fue en 1976, mientras que otros señalan que fue en 1975.

ella se eliminó una gran cantidad de cultivos de marihuana, además de que logró conjuntar de una mejor manera los intereses y las acciones de ambos países en torno a la seguridad nacional. Participaron cerca de 3, 000 miembros del Ejército, de la Armada, de la Policía Federal; así como 30 agentes de la DEA.¹³⁷ El costo de dicha Operación ascendió a 35 millones de dólares, aproximadamente.¹³⁸

Hasta inicios de la década de los ochenta, aproximadamente, el narcotráfico aún no era considerado como una amenaza a la seguridad nacional a gran escala, dado que el volumen del tráfico de narcóticos comercializados en aquella época no era tan grande como lo es hoy en día. Además, no existía una diversidad tan amplia de drogas, como la que hay actualmente, dado que la marihuana y la heroína prácticamente cubrían la totalidad del mercado de las drogas. Sin embargo, muchos autores como Silvia Vélez coinciden en que algunos cambios en el comercio mundial y la política internacional a partir de los años ochenta ocasionaron el aumento y diversificación del narcotráfico; por ejemplo, el repentino incremento en la demanda de cocaína en Estados Unidos y la masificación en la producción colombiana de drogas, así como también:

[...] la invasión soviética a Afganistán en 1979, que impulsó la producción de opio [...], y modificó las rutas de tránsito a Irán y Pakistán; las medidas represivas del tráfico aplicadas en México y Colombia [...], que desplazaron y expandieron la producción a Brasil y Ecuador, y alteraron las rutas, involucrando a Venezuela, Surinam, Haití y Paraguay; la saturación del mercado de cocaína estadounidense, a principio de los noventa, que dirigió la oferta de esta droga hacia Europa, Japón y el Medio Oriente [...].¹³⁹

Además de la creación de drogas sintéticas gracias a la utilización de nuevos precursores químicos, en esta época se incrementó la cantidad de cárteles y de redes delictivas organizadas en México y en algunos países de América Latina, especialmente en Colombia. Adicionalmente, la crisis económica de 1982 generó una gran preocupación en Estados Unidos por la posible falta de estabilidad en México, lo que se agravó con otros factores que ocasionaron el inicio del declive de la cooperación antinarcóticos, como el cierre de las rutas de paso de cocaína colombiana del Caribe hacia Estados Unidos, con lo que México se convirtió en la nueva ruta,¹⁴⁰ y

¹³⁷ Véase Herrera y Santa Cruz, *op. cit.*, p. 392.

¹³⁸ Se estima que dicha campaña de erradicación logró reducir la participación de México en el mercado estadounidense de las drogas de 75 a 8% en marihuana, y de 67 a 25% en la heroína. *Cfr.* Guadalupe González, *op. cit.*, p. 273.

¹³⁹ Silvia Vélez, *op. cit.*, p. 248.

¹⁴⁰ Peter Andreas, "Construyendo puentes y barricadas: facilidades comerciales y combate a las drogas en la frontera México-Estados Unidos", *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Editorial Plaza y Janés, 2003, p. 258. De acuerdo con el autor, esto se debió a que en los años

la expansión y diversificación de los cárteles, mismos que comenzaron a fragmentar el territorio mexicano debido a disputas por la defensa de su zona de acción e influencia, y que continúan hasta la actualidad.¹⁴¹

Sin embargo, a nivel bilateral, otros acontecimientos como el llamado “Caso Camarena”, en 1985, sólo contribuyeron a aplicar una presión diplomática mayor por parte del gobierno estadounidense, avivando la tensión entre México y Estados Unidos en temas como el narcotráfico y la seguridad fronteriza, lo que debilitó de manera importante la cooperación bilateral. Se trató del secuestro, tortura y asesinato -a manos de narcotraficantes-¹⁴² de Enrique Camarena, ciudadano estadounidense que se encontraba trabajando para la DEA en el Consulado General de Estados Unidos en Guadalajara.

Según la DEA, el asesinato del agente Camarena fue consecuencia de la llamada *Operación Padrino*,¹⁴³ llevada a cabo por la misma DEA para dismantelar una red de traficantes de cocaína.¹⁴⁴ En esa ocasión también fue asesinado el piloto mexicano Adolfo Zapata Avelar, quien trabajaba en la Secretaría de Agricultura y era colaborador de Camarena. Ambos trabajaron en un operativo destinado a la destrucción de un sembradío de marihuana en Ciudad Juárez, supuestamente propiedad del Cártel del Pacífico. Los cuerpos de estos dos agentes fueron encontrados en el estado de Michoacán, aproximadamente un mes después del secuestro, con marcas de tortura. No fue sino hasta después del asesinato de Camarena que el entonces presidente de México, Miguel de la Madrid, declaró formalmente en 1986 al

ochenta México se convirtió en el principal lugar de trasbordo de cocaína hacia Estados Unidos; además de que los narcotraficantes colombianos tuvieron que buscar una ruta alterna a la del Caribe para el ingreso de drogas hacia los Estados Unidos.

¹⁴¹ *Cfr.* con Walter Astié-Burgos, Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra, op. cit., ya que el autor sostiene que, aunque es cierto que existe una lucha por la hegemonía (misma que incluso le disputa espacios públicos al Estado), y por la expansión de sus mercados, los grupos de narcotraficantes no constituyen realmente “grandes tentáculos [que] abarquen hasta el último vendedor callejero de la droga; y por lo mismo carecen de capacidad para controlar la violencia más allá de ciertos límites e intereses estratégicos en la competencia con jugadores de su mismo nivel”, lo que vuelve ampliamente discutible el control que los cárteles pueden ejercer en un territorio, y debilitar a las instituciones del Estado hasta que éste se convierta en un “Estado fallido”.

¹⁴² Walter Astié-Burgos, op. cit., p. 173.

¹⁴³ Esta operación, en la que participaba Enrique Camarena, fue diseñada para investigar al sinaloense Miguel Ángel Félix Gallardo, conocido como el “Padrino” del tráfico de drogas al norte del país. Véase: Luis Astorga, “Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment”, [en línea], UNESCO, Discussion Paper No. 36, Dirección URL: www.unesco.org/most/astorga.htm, [consulta: 22 de enero de 2011].

¹⁴⁴ Peter Andreas, op. cit., p. 258.

narcotráfico como un problema de seguridad nacional. En ese mismo año, también se emitió la Ley de Control de Drogas.¹⁴⁵

Tras el asesinato de Camarena, el gobierno estadounidense (encabezado por el presidente Ronald Reagan),

*[...] endureció su posición tanto en la lucha contra las drogas como en su trato con México. De entrada, el asesinato de Camarena tuvo como consecuencia la ejecución del operativo Operación Leyenda de la DEA, el cual tenía como objetivo poner a disposición de jueces estadounidenses a los presuntos responsables del asesinato de Camarena. Además, en 1986 se aprobó la Ley Contra el Abuso de Estupefacientes, la cual contenía medidas punitivas contra el vecino del sur, como el retiro de recursos (un millón de dólares de ayuda para el combate a las drogas) en tanto México no informara del avance en las investigaciones del caso Camarena.*¹⁴⁶

Otra consecuencia directa del caso Camarena, fue que las autoridades estadounidenses decidieron implementar en México un *proceso de certificación*,¹⁴⁷ para que fuera posible “avaluar” o comprobar de algún modo la buena voluntad de las autoridades mexicanas en la lucha contra el narcotráfico, en buena medida gracias a que éste caso dejó al descubierto la corrupción que ya había permeado en algunas agencias mexicanas, infiltradas por grupos de narcotraficantes. Tal proceso de certificación constaba de siete criterios básicos: “a) presupuesto dedicado a combatir el narcotráfico; b) decomisos de cargamentos y erradicación de cultivos; c) bajas policiacas y militares [...]; d) número de arrestos; e) reformas institucionales y legales a fin de fortalecer las instituciones encargadas de combatir el narcotráfico; f) firma de acuerdos internacionales; y g) aceptación de colaboración de Estados Unidos así como la presencia de agentes de la DEA en territorio mexicano.”¹⁴⁸ Además, este caso desencadenó un nuevo conflicto diplomático entre México y Estados Unidos, después de que varios agentes de la DEA ingresaran a nuestro país para investigar el caso, mediante una acción unilateral que derivó no sólo en la captura de dos narcotraficantes, Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo; sino también en la detención y el secuestro del doctor Humberto Álvarez Machain, presunto cómplice de

¹⁴⁵ Se trata de una ley destinada a la guerra contra las drogas, y estipula una pena mínima obligatoria para delitos de drogas. El proyecto de ley permite un presupuesto de \$ 1.7 mil millones para financiar la guerra contra las drogas. Véase: S/a, “¿Qué leyes fueron aprobadas por Ronald Reagan?, [en línea], Dirección URL: www.historyking.com/Spanish/American-History/political-history/ronald-reagan/What-Laws-Were-Passed-By-Ronald-Reagan.html, [consulta: 3 de agosto de 2011].

¹⁴⁶ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, *op. cit.*, p. 394.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 193, México, CIDE, noviembre de 2009, p.5.

la tortura y muerte de Enrique Camarena, y quien, años más tarde, fue declarado inocente.¹⁴⁹

Acorde con lo anterior, todos aquellos factores que contribuyeron a la extensión e intensificación de las consecuencias del narcotráfico a partir de la década de los ochenta en México hicieron de éste un verdadero problema de seguridad nacional; sin mencionar el clima de desconfianza por parte de las autoridades estadounidenses hacia las mexicanas, lo que redujo las capacidades de negociación y diálogo abierto entre ambos gobiernos, enfriando la relación bilateral. A pesar de eso, el gobierno en México no se preocupó por crear una estrategia antinarcóticos adecuada,¹⁵⁰ debido a que los niveles de violencia generados por el narcotráfico aún no eran tan elevados como en otros países de Latinoamérica, particularmente en Colombia.

Al llegar Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México, éste siguió considerando al narcotráfico como un problema de seguridad nacional, por lo que creyó necesario continuar en la línea de cooperación con los Estados Unidos. Sin embargo, Salinas no consideró necesaria la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico (situación que cambió a partir de la administración de Ernesto Zedillo).¹⁵¹ Al respecto, Peter Andreas¹⁵² sugiere que:

*Carlos Salinas de Gortari llegó al poder a finales de 1988 con una ambiciosa agenda de reformas económicas orientadas al libre mercado en el plano doméstico y de aumento de la integración económica con Estados Unidos. Las iniciativas de combate al narcotráfico durante su administración deben ser revisadas y entendidas dentro de este contexto. Una condición política para el éxito de las negociaciones del TLC, aunque no formó parte formal de éstas, era que México tenía que mostrar renovados esfuerzos en el combate al narcotráfico.*¹⁵³

Por ello, en 1989 ambos gobiernos suscribieron el *Tratado sobre Cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia*, que derivó en la creación de

¹⁴⁹ S/a, “Tres casos de asesinatos de funcionarios de EU en México”, [en línea], México, mexico.cnn.com, 17 de febrero de 2011, Dirección URL: mexico.cnn.com/nacional/2011/02/17/un-agente-muerto-y-un-herido-en-una-carretera-mexicana, [consulta: 3 de diciembre de 2011].

¹⁵⁰ Aunque para entonces ya existían cuatro de los grandes cárteles que hasta la fecha controlan el negocio del tráfico de drogas en nuestro país: Juárez, Tijuana, Sinaloa y Golfo. Véase: Jorge Chabat., *op. cit.*

¹⁵¹ En palabras de Carlos Salinas de Gortari, “mi gobierno se opuso a que el Ejército Mexicano efectuara investigaciones y combatiera a las bandas de narcotraficantes. Era innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas.” Véase Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, *op. cit.*, p. 19.

Cfr. con Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, *op. cit.*, p. 344, quienes afirman que Carlos Salinas “fue el primer presidente mexicano que directamente incluyó las fuerzas armadas en instancias de toma de decisiones relacionadas con operativos antidrogas,” situación que se intensificó durante el sexenio de Ernesto Zedillo.

¹⁵² Profesor de Ciencia Política y Estudios Internacionales en Brown University.

¹⁵³ Peter Andreas, *op. cit.*, p. 261.

grupos bilaterales especializados para cada uno de los temas a tratar (seguridad fronteriza, tráfico de armas, venta de drogas, etc.). Acciones como ésta, dieron cuenta de la creciente preocupación del gobierno de México por el narcotráfico, al grado de considerarlo como una parte de la política exterior mexicana.”¹⁵⁴

En lo que respecta al sexenio de Ernesto Zedillo, éste trató de impulsar la cooperación antinarcóticos con Washington mediante la creación en 1996 del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN),¹⁵⁵ el cual realizó el primer Estudio-Diagnóstico Conjunto, para conocer y reducir las tendencias de producción, consumo y venta de drogas tanto en México como en Estados Unidos. Cabe señalar que con este Estudio, que reunió a funcionarios expertos en el tema de la seguridad, ambos gobiernos; el de Ernesto Zedillo y el de Bill Clinton, intentaron fortalecer la institucionalización¹⁵⁶ de la cooperación bilateral contra el narcotráfico. El GCAN fue conformado por los titulares de todas las dependencias involucradas en la seguridad y el control del narcotráfico. Fue subdividido en varios grupos de trabajo, cada uno encargado de analizar temas muy específicos, lo que representó el primer esquema de cooperación bilateral al más alto nivel, creado para buscar soluciones en conjunto al problema del narcotráfico.

A la creación del GCAN siguió, el 6 de mayo de 1997, la firma de la *Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas*, la cual es conocida como la primera estrategia conjunta formal entre ambos países.¹⁵⁷ Asimismo, Zedillo también promovió una iniciativa para realizar una “conferencia mundial sobre las drogas”¹⁵⁸ en el seno de la

¹⁵⁴ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, *op. cit.*, p. 397.

¹⁵⁵ *Ibidem.*, p. 397. La creación de este Grupo dio paso posteriormente a la firma de la Declaración Presidencial sobre Cooperación Antidrogas, la cual también incluía la negociación de un protocolo de extradición para poder juzgar a los delincuentes relacionados con el narcotráfico en ambos países.

¹⁵⁶ Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *op. cit.*, p. 125.

¹⁵⁷ Esta Alianza, firmada por Ernesto Zedillo y William Clinton, enuncia como su objetivo principal lo siguiente: “Con base en la confianza mutua, y en nuestro compromiso como Jefes de Estado, nuestra colaboración avanzará de acuerdo con los siguientes principios fundamentales: a) respeto absoluto a la soberanía y a la jurisdicción territorial tanto de México como de los Estados Unidos; b) responsabilidad compartida para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos, tales como el tráfico ilícito de armas y el lavado de dinero; c) adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas, enfrentando simultáneamente el problema desde el lado de la demanda y de la oferta; d) equilibrio y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de las drogas en ambos países; y e) aplicación efectiva de las leyes en los dos países.” Véase: “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas” [en línea], México, Presidencia de la República Dirección URL: www.zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html, [consulta: 30 de octubre de 2011].

¹⁵⁸ Walter Astié-Burgos, *Encuentros y desencuentros entre México y Estados Unidos en el siglo XX. Del porfiriato a la posguerra fría*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, primera edición, p. 399. El autor señala que tal Iniciativa derivó únicamente en una “sesión especial de la Asamblea General de la ONU contra las drogas en 1998”.

Organización de las Naciones Unidas, con el objetivo de involucrar a otros países en las discusiones sobre el narcotráfico; de manera que un intercambio de información más amplio y diverso pudiera conducir a encontrar soluciones conjuntas y a largo plazo. Ya para este entonces, las decisiones que fueron tomadas durante la administración de Bill Clinton comenzaron a dar signos de una mayor cooperación con México en varios temas, debido a la importancia que tenía la seguridad y estabilidad internas de México para el bienestar de los Estados Unidos. Como explica Walter Astié-Burgos,

*[...] se empezaron a tomar diversas medidas para reforzar la cooperación en todas aquellas áreas relacionadas con la seguridad, que van desde la económica-financiera, la migración, el narcotráfico, las cuestiones fronterizas, la lucha contra el crimen organizado, etcétera, hasta la militar.*¹⁵⁹

Asimismo, durante la administración de Ernesto Zedillo comenzó una redefinición de atribuciones relativas a la seguridad nacional que tenían la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, el Poder Judicial y los gobiernos estatales y municipales; a la par de una redistribución de funciones también relacionadas con los temas de seguridad nacional en algunas dependencias del Poder Ejecutivo, como la Secretaría de Gobernación, de Defensa de Marina, de Relaciones Exteriores, y la Procuraduría General de la República (PGR).¹⁶⁰

Por tanto, durante la década de los noventa se realizaron muchos esfuerzos antidrogas en México, los cuales trataron de complementar los acuerdos bilaterales que se tenían hasta el momento con Estados Unidos. En general, durante esos años la relación México-Estados Unidos fue particularmente rica en cuanto a la cantidad y variedad de acuerdos bilaterales (e incluso regionales, incluyendo a Canadá) que fueron alcanzados, en comparación con las décadas anteriores.

Así, por ejemplo, en 1989 se creó el CISEN, órgano encargado de “generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer al Estado de Derecho.”¹⁶¹ En 1992 se creó la Comisión Binacional México-

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 401.

¹⁶⁰ Véase: Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *op. cit.*, pp. 963 y 964.

¹⁶¹ El portal de Internet del CISEN también sostiene que: “El papel del CISEN consiste en alertar y proponer medidas de prevención, disuasión, contención y neutralización de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, al orden constitucional, las libertades e instituciones democráticas de los mexicanos, así

Estados Unidos, la cual fue dividida en 16 grupos de trabajo. Según Luis Herrera-Lasso,¹⁶² dicha Comisión, que pretendía fungir como un foro de discusión de alto nivel, estaba encargada de tratar los distintos temas de la relación bilateral de forma separada, de modo que los problemas de una sección no se confundieran ni contaminaran los de otras; al mismo tiempo que intentó dar un seguimiento sistemático a las acciones de cooperación bilateral que se habían llevado a cabo hasta entonces.

Posteriormente, en 1993 fue establecido el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, que actualmente se ha convertido en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.¹⁶³ En ese mismo año, se estableció una nueva figura de colaboración en materia fronteriza, con la creación de los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF), que atendían las situaciones de emergencia y conflicto en la frontera norte de México; aunque no lograron delinear ninguna estrategia concreta para evitar o disminuir la migración ilegal de mexicanos hacia los Estados Unidos. También en 1993 se instauró la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) para la coordinación de acciones mutuas a favor del medio ambiente en las ciudades colindantes con la frontera.

Otro antecedente importante a considerar durante esta época es la *Estrategia Binacional Antidrogas* entre México y Estados Unidos de 1998, la cual respondía “a las perspectivas de Washington y de la Ciudad de México al abordar un ángulo del problema, pero ignora las distintas perspectivas transfronterizas del narcotráfico.”¹⁶⁴ Para 1995 fue establecido el Sistema Nacional de Seguridad Pública; y casi a la par, en 1996, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que estuvo acompañada de una Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico, en la que se sugirió que era necesario y conveniente el establecimiento de procedimientos más exigentes para atacar a un grupo de delincuentes *altamente sofisticados*. Finalmente, Chabat destaca la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1998. También en ese mismo año

como el desarrollo económico, social y político del país.” Véase: “¿Qué es el CISEN?”, [en línea], CISEN, Dirección URL: www.cisen.gob.mx/espanol/cisen_acerca_cisen.htm, México, [consulta: 29 de octubre de 2011].

¹⁶² Cfr. Luis Herrera-Lasso, *op. cit.*, p. 129.

¹⁶³ De acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), éste órgano es el encargado de “apoyar y coordinar los programas nacionales, regionales y estatales en materia de delincuencia organizada [...]. Consultar: “Delincuencia organizada, antecedentes”, [en línea], México, Procuraduría General de la República, Dirección URL:

www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Antecedentes.asp, [consulta: 2 de noviembre de 2011].

¹⁶⁴ José M. Ramos, *op. cit.*, p. 433.

México y Estados Unidos firmaron la Estrategia Binacional de Cooperación contra las Drogas.

A pesar de que a finales de los años noventa la cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad y narcotráfico atravesó por uno de sus mejores momentos, una serie de condiciones adversas al interior de México quebrantaron de manera contundente la seguridad del país. De acuerdo con lo que sugiere Sergio Aguayo,¹⁶⁵ durante el sexenio de Ernesto Zedillo destacan tres variables principales para la redefinición de la seguridad nacional en México:

1) La firma del TLCAN, que representó un cambio en las relaciones económicas y de seguridad con Estados Unidos (y en menor medida con Canadá), aún a pesar de que México era el socio más débil, económica e institucionalmente hablando, dentro de tal acuerdo. Lo anterior derivó en una visión mucho más amplia e integral de la seguridad que contemplaba la existencia de amenazas más diversas, y ya no únicamente de índole militar¹⁶⁶

2) La emergencia del crimen organizado como una amenaza potencial a la seguridad nacional; así como la infiltración del mismo en las instituciones gubernamentales, militares y policiacas, generando procesos de corrupción.

3) El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que aunque surgió durante el sexenio anterior, de Carlos Salinas, puso de manifiesto la importancia de los nuevos “fenómenos de protesta sociopolítica”,¹⁶⁷ ante las evidentes fallas del proceso de reforma agraria en México, y dirigiendo la atención de las autoridades estatales y gubernamentales hacia conflictos internos antes que hacia amenazas de origen externo o transnacional. El problema en Chiapas se convirtió en uno de los principales problemas de seguridad nacional para la administración de Ernesto Zedillo (e incluso para la de Vicente Fox); entre otras cosas porque presentó la posibilidad de que grupos inconformes, armados y bien organizados, con los que el

¹⁶⁵ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *Foro Internacional*, núm. 4 (166), vol. 4, México, El Colegio de México, octubre-diciembre 2001, pp. 965-966.

¹⁶⁶ Otra cara de la importancia del TLCAN, más allá del aspecto comercial y el incremento de la interdependencia económica entre estos tres países, tiene que ver con su relación con el combate al narcotráfico, pues un ambiente de tranquilidad y entendimiento con el gobierno estadounidense en materia de seguridad, facilitaría la negociación y firma del TLCAN, especialmente tras el surgimiento de amenazas no estatales a la seguridad nacional. Véase Peter Andreas, *op. cit.*, p. 261.

¹⁶⁷ Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 964.

diálogo no era una opción viable para la solución de conflictos, pudieran convertirse en un nuevo riesgo latente para la seguridad del país.

Un obstáculo más para la cooperación en esta época fue la llamada *Operación Casablanca*,¹⁶⁸ un operativo llevado a cabo por el gobierno de los Estados Unidos, sin el consentimiento del gobierno mexicano, mediante el cual se investigó durante aproximadamente tres años sobre el lavado de dinero relacionado con el narcotráfico en ambos países, y que derivó en la captura de cerca de 160 personas en México, Venezuela, Colombia y Estados Unidos. Se estima que contó con la participación de más de 200 agentes estadounidenses en México, lo que sin duda ocasionó molestias y fricciones entre México y Estados Unidos, e incluso resultó contraproducente para la relación bilateral en seguridad.

2.2.1 El sexenio de Vicente Fox Quesada

Vicente Fox Quesada, quien asumió la presidencia de la República en 2006, ordenó una serie de reformas institucionales que incluyeron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, y la transformación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) en Secretaría de Economía (SE); mientras que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) pasó a ser la Secretaría de la Función Pública (SFP). Asimismo, trató de impulsar en los foros internacionales, como la OEA y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), algunas iniciativas para redoblar los esfuerzos antinarcóticos colectivos en el continente americano, como la Campaña para la Prevención del Consumo de Drogas.¹⁶⁹

Sin embargo, al poco tiempo de haber iniciado su sexenio, las expectativas positivas que había generado en la sociedad mexicana la llegada a la presidencia de un candidato no priísta se diluyeron; su popularidad decayó rápidamente debido, entre otras cosas, a un Congreso sumamente dividido, conformado por una mayoría priísta (42% de ocupación por parte del PRI en la Cámara de Diputados, frente a 39% que representaba el PAN), por no haber logrado acuerdos reales con representantes del PRI

¹⁶⁸ Al respecto, en el periódico *El Universal* se señaló que: “La llamada operación ‘Casablanca’, dada a conocer públicamente el 18 de mayo de 1998 por Estados Unidos, fue la culminación de una investigación encubierta efectuada por agentes estadounidenses en territorio nacional y que llevó a la cárcel en aquel país a una decena de funcionarios bancarios mexicanos de nivel medio que participaron en operaciones irregulares para presuntamente ‘lavar’ dinero.” Véase: Francisco Gómez, “Sentencian a 5 implicados en el asunto ‘Casablanca’”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 4 de abril de 2001, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=51411&tabla=nacion, [consulta: 10 de marzo de 2012].

¹⁶⁹ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz *op. cit.*, p. 399.

y el Partido de la Revolución Democrática (PRD); así como por otras inconsistencias en las decisiones de política exterior tomadas durante su gobierno, las cuales ocasionaron a nuestro país distanciamientos e incluso conflictos diplomáticos, por citar un ejemplo, con Cuba y Venezuela.¹⁷⁰

En el caso de la relación con Cuba, podrían mencionarse los incidentes surgidos a raíz del distanciamiento del gobierno mexicano hacia el de la Isla, después de que México mantuvo durante muchos años una actitud de apoyo y solidaridad con este país, además de ser uno de sus principales socios comerciales, lo que se manifestó claramente frente al tema de la defensa de Cuba en foros multilaterales, especialmente por la observancia de derechos humanos como condición para permanecer en organizaciones como la OEA y para evitar restricciones y sanciones económicas por parte de Estados Unidos. Sin embargo, “a partir del 11 de septiembre, Cuba pasa a formar parte de las naciones inestables y enemigas del gobierno de la Casa Blanca, y por lo tanto, la Cancillería mexicana actúa en consonancia con este hecho [lo que resulta una ofensa para el gobierno cubano]. El tema de los Derechos Humanos en la isla [también] comienza a ocupar un plano importante en las relaciones bilaterales”¹⁷¹ (lo anterior fue distinto, por ejemplo, al caso de China y de los países que formaron parte de la Unión Soviética; pues aunque eran rivales políticos e ideológicos para Estados Unidos, su poderío económico y su importancia geopolítica han hecho que Washington mantenga una relación mucho más cordial con ellos que con Cuba).

En lo que respecta a Venezuela, el mayor desencuentro suscitado con aquel país durante el gobierno de Vicente Fox ocurrió en 2005, tras las confrontaciones verbales entre éste último y el presidente venezolano Hugo Chávez, a raíz de algunas diferencias relativas al comercio y a la relación de México con los Estados Unidos,

¹⁷⁰ Cabe recalcar que las tensiones políticas y diplomáticas entre México y la mayoría de los países de Latinoamérica surgieron a raíz de que el gobierno mexicano parecía tener un acercamiento mayor con Estados Unidos, y actuar en función de las decisiones de éste último; dejando atrás la actitud de solidaridad y cooperación que nuestro país había mantenido durante muchos años con los países latinoamericanos. Esta situación, que fue vista con recelo por parte de algunos mandatarios en América Latina, se sumó a una serie de decisiones erróneas y a una mala interpretación de los principios de política exterior en México (especialmente la autodeterminación de los pueblos, y la no intervención). Véase: Mario Ojeda, “El rompimiento de facto con Cuba”, *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLVII, México, El Colegio de México, octubre-diciembre 2007, pp. 868-894.

¹⁷¹ A ello se suman las fricciones surgidas después de que “el 22 de abril de 2002 el presidente Fidel Castro hizo pública una conversación que había sostenido con el presidente Vicente Fox antes de la reunión en Monterrey [la Cumbre Mundial contra la pobreza, convocada por la ONU], en la cual se le sugería al presidente cubano retirarse de la Cumbre antes de que ésta finalizara.” Sin embargo, se habla de un rompimiento solamente *de facto* de la relación con Cuba, ya que no fue sino hasta mayo de 2004 que la relación bilateral quedó reducida al envío de Encargados de negocios, reanudándose el envío de Embajadores en julio de ese mismo año. Véase: Pablo Telman Sánchez Ramírez, “Las relaciones entre México y Cuba después del 11 de septiembre y el rol de EE.UU”, *Revista Enfoques*, núm. 008, vol. VI, Santiago de Chile, Universidad Central de Chile, primer semestre 2008, pp. 221-222, y Mario Ojeda, “El rompimiento de facto con Cuba”, *op. cit.*

misma que Venezuela catalogaba como “entreguista”, al cooperar más con el gobierno estadounidense (el “Imperio”) que con los países latinoamericanos. Después de una serie de declaraciones desafortunadas del presidente Fox en la prensa, y de que Hugo Chávez se negara a ofrecer disculpas por sus acusaciones, la situación derivó en el retiro de los respectivos embajadores en ambos países y en la ruptura de relaciones diplomáticas con Venezuela en el mismo año.¹⁷²

En un sentido similar, la relación con el gobierno de los Estados Unidos tampoco fue precisamente la mejor. Las negociaciones para lograr un acuerdo migratorio integral y favorable tanto para México como para Estados Unidos fueron suspendidas tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, suceso que colocó a la seguridad nacional como la preocupación principal dentro de la agenda estadounidense, y al terrorismo (primordialmente, el islámico) como el enemigo número uno, desatendiendo por completo los avances relativos al tema migratorio.

El 9/11 representó un duro golpe a la seguridad de los Estados Unidos, que hasta entonces se creía prácticamente inquebrantable. A raíz de dichos ataques, la política de seguridad y defensa de los Estados Unidos cambió radicalmente, enfocándose en la lucha contra el terrorismo. Lo anterior también tuvo consecuencias graves y prácticamente inmediatas para México; debido, evidentemente, a la cercanía geográfica y a la gran cantidad de lazos comerciales y políticos que unen a nuestro país con los Estados Unidos:

Por un lado, casi en automático, se abandonó la negociación sobre el tema migratorio [lo que el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, llamó la “enchilada completa”] que se encontraba por primera vez en décadas en la agenda bilateral; ahora la inmigración adquiriría otra óptica: impedir el ingreso a Estados Unidos de cualquier individuo que pudiese representar una amenaza a su seguridad. La segunda consecuencia fue el rediseño de la agenda con México a partir de las preocupaciones de seguridad, es decir, se redefinió la relación con México en función de factores no intrínsecos a la relación bilateral. [...] En ese contexto, todo el andamiaje institucional construido en los noventa de poco sirvió para revertir las nuevas tendencias.¹⁷³

Asimismo, otro factor de tensión o rispidez entre México y Estados Unidos surgió cuando éste último emitió una declaración de guerra en contra de Irak en 2003, ante lo

¹⁷² Véase: Guadalupe Vautravers Tosca, “Las relaciones internacionales entre México y Venezuela. Encuentros y desencuentros”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 743-778.

¹⁷³ Luis Herrera-Lasso, *op. cit.*, pp. 130-131.

cual, México (quien en ese entonces formaba parte del Consejo de Seguridad de la ONU, como miembro no permanente) mostró una postura indecisa, prefiriendo no involucrarse ni apoyar la decisión del gobierno estadounidense, lo que sin duda ocasionó cierto resentimiento por parte del entonces presidente, George W. Bush hacia México y que sin duda ocasionó un nuevo distanciamiento con el gobierno estadounidense.

En un primer momento, el entonces embajador de México ante la ONU, Adolfo Aguilar Zinser reaccionó con una firme oposición, y declaró:

*[...] de manera abierta, que México sólo tenía dos opciones: no comprometerse ante el tema más candente de la comunidad internacional, o bien, alzar su voz y hablar con fuerza. En México se aceptó que aun cuando el tema de la reunión era el papel de la ONU en situaciones posconflicto, nuestro país debería pronunciarse sobre Irak. México asumía entonces la presidencia del Consejo en un momento de verdad difícil. Los cinco permanentes estaban enfrentados y el sistema de seguridad colectiva, sobre el que se sustenta la organización, probaba su ineficiencia. México realizó entonces un ejercicio sin precedentes, liderado por el embajador Aguilar Zinser, para que el Consejo reasumiera el papel que le correspondía como órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales.*¹⁷⁴

Es decir, que la postura inicial de la representación de México fue de rechazo a la decisión de invadir Iraq con el pretexto de salvaguardar la seguridad internacional y luchar contra el terrorismo, resaltando así la congruencia del gobierno mexicano con los principios de política exterior vigentes para México, como la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la proscripción del uso de la fuerza en conflictos internacionales. Sin embargo, tras este pronunciamiento, y después de las en las que declaraciones que Aguilar Zinser rechazó la idea de que México avalara esa decisión en el Consejo de Seguridad de la ONU, fue removido de su cargo, y a continuación, el gobierno de México, encabezado por el presidente Fox, decidió apoyar la invasión a Iraq.

La mayor prueba del apoyo de México, más que en el discurso, fue tangible en la aceptación prácticamente inmediata de todas las nuevas medidas de seguridad implementadas por el gobierno estadounidense, adaptando su estrategia de seguridad de acuerdo con la de los Estados Unidos; principalmente en cuanto a mecanismos exhaustivos de revisión y control en aeropuertos.

¹⁷⁴ S/a, “Adolfo Aguilar Zinser y el Consejo de Seguridad”, [en línea], México, proceso.com.mx, 13 de junio de 2005, *Proceso*, Dirección URL: www.proceso.com.mx/?p=227549, [consulta: 18 de octubre de 2012].

Por otro lado, Jorge Chabat resume así las principales consecuencias para el narcotráfico y el crimen organizado en México tras la llegada a la presidencia de Vicente Fox Quesada:

*La llegada a la Presidencia de un candidato de un partido diferente al que había gobernado el país durante 71 años [el Partido Revolucionario Institucional] rompió varias inercias de corrupción entre el gobierno mexicano y el narcotráfico, lo cual se reflejó en una política del gobierno de Fox de mayor confrontación, dando como uno de los resultados el arresto de varios líderes del narcotráfico como Osiel Cárdenas, del cártel del Golfo, Benjamín Arellano Félix, del cártel de Tijuana, Adán Amezcua, del cártel de Colima y otros líderes importantes como Gilberto García Mena, alias el June, del cártel del Golfo.*¹⁷⁵

Pese a que se realizaron todas esas capturas de *capos* o líderes de los cárteles, dichas organizaciones criminales no desaparecieron ni se debilitaron demasiado.¹⁷⁶ De hecho, fue durante los primeros meses de éste periodo presidencial, el 19 de enero de 2001, que se registró la fuga del Penal de Puente Grande, en Jalisco, de uno de los principales narcotraficantes del país: Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del Cártel de Sinaloa, lo que, de acuerdo con Luis Astorga,

[...] originó muchas dudas acerca de su capacidad para contener a las organizaciones de traficantes. El éxito relativo en las capturas posteriores de líderes del tráfico de drogas logró en parte prevalecer el estado de derecho y generar cierto grado de confianza en las autoridades. Pero esas medidas no tuvieron un impacto sensible en las condiciones generales de inseguridad; tampoco en las tendencias de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, ni del precio de las mismas, lo cual provocó un inevitable desencanto.

Además, los volúmenes de la droga que se traficaba a Estados Unidos tampoco disminuyeron significativamente, y México continuó siendo la principal ruta de tránsito, principalmente, para cerca de 65% de la cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos.¹⁷⁷ A la par de este escenario, el gobierno de Vicente Fox se caracterizó por reflejar una gran pérdida de credibilidad de la sociedad hacia las autoridades estatales, dada su aparente incapacidad para combatir a los narcotraficantes, pese a que mantuvo la decisión de seguir incorporando a las fuerzas

¹⁷⁵ Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 29. De acuerdo con el autor, esa situación ocasionó incluso serias disputas entre algunos cárteles, como entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo, por el control de la plaza de Nuevo Laredo.

¹⁷⁷ Departamento de Estado de Estados Unidos, “U. S drug czar lauds Mexico’s efforts”, [en línea], *Informe sobre la estrategia internacional de control de drogas*, 2002, Oficina de Asuntos Internacionales sobre narcóticos y procuración de justicia, Estados Unidos de América, Dirección URL: www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2002/html/17941.htm, [consulta: 20 de marzo de 2012].

armadas en actividades para el control de drogas.¹⁷⁸ Tal situación no sólo derivó en desconfianza por parte de la sociedad y del gobierno estadounidense, sino también en el fortalecimiento de las organizaciones delictivas, sin mencionar que en 2002 Washington suspendió de manera indefinida el “proceso de certificación” sobre acciones antinarcóticos -previamente mencionado- que Estados Unidos aplicaba en México desde 1986.

En la medida en que el narcotráfico ha sido catalogado como una amenaza seria a la seguridad nacional en países como Colombia, México o Estados Unidos, han aumentado los esfuerzos antinarcóticos, individual y multilateralmente. Sin embargo, muchas veces las políticas antinarcóticos implementadas por México y Estados Unidos se han centrado únicamente “[...] en la erradicación de cultivos en el país de origen (incluyendo a Estados Unidos), en la confiscación de narcóticos en tránsito y en la desarticulación de las bandas de narcotraficantes.”¹⁷⁹

Sin embargo, dada la magnitud y la multidimensionalidad del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, dichas acciones no lograron atacar el problema de raíz.¹⁸⁰ Fue así que, aproximadamente en 2004, se registró un incremento “en actos violentos y de alta criminalidad que no se habían detectado anteriormente, las cuales [sic] estuvieron asociadas [sic] a actividades del narcotráfico.”¹⁸¹ En ese sentido, hay que resaltar el operativo antinarcóticos más exitoso y notorio durante este sexenio, conocido como “México Seguro”, que fue implementado el 11 de junio de 2005. Este operativo dio inicio en Nuevo Laredo, Tamaulipas (una de las ciudades con mayor índice de violencia relacionada con el narcotráfico y la lucha por el control de las plazas entre los narcotraficantes), y “[...] tuvo por objeto remover a 700 policías locales coludidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los cárteles, el 26 de junio de 2005 se encontraron 44 secuestrados que estaban siendo retenidos por tales policías. Sin embargo, el operativo

¹⁷⁸ Incluso, el Procurador General de la República elegido por Vicente Fox fue un alto oficial militar, el brigadier general Rafael Macedo de la Concha.

¹⁷⁹ María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, segunda edición, p. 370.

¹⁸⁰ Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, op. cit., p. 297.

¹⁸¹ Miguel David Norzagaray López, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*, Tesis de Maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010, p. 130.

México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y sólo puede enviar fuerzas de forma temporal [...]”.¹⁸²

En dicho contexto resulta por demás interesante lo que señala Miguel Norzagaray, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México (FLACSO) al precisar que, a diferencia de lo que se cree actualmente,

*[...] fue en el sexenio foxista cuando se desataron las nuevas expresiones de intimidación intergrupala del narcotráfico, como las decapitaciones y las mutilaciones, así como el nivel de ataque entre bandos de narcotraficantes, al punto de llevar a cabo en 2005 el operativo ‘México Seguro’, llevado a cabo principalmente por la Policía Federal Preventiva, mismo en el que por primera vez se introdujo al Ejército al combate directo contra narcotraficantes en zonas urbanas y por lo tanto civiles. Es así que el uso directo del Ejército inició con Fox y no estrictamente con Calderón.*¹⁸³

De manera análoga, fue también durante el mandato de Vicente Fox que se volvió más tangible la preocupación por el aumento del consumo interno de drogas, ya que México se perfiló no solamente como un país productor de drogas, o como uno de mero tránsito (de Colombia a Estados Unidos, por ejemplo), sino también en un consumidor que ahora debía lidiar con un problema de salud pública, implementando campañas -no siempre efectivas- de prevención y rehabilitación de personas adictas, en coordinación con instancias gubernamentales como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Procuraduría General de la República (PGR), entre otras.

Lo anterior “desembocó en el intento de aprobar la llamada *Ley de Narcomenudeo*, en la cual se despenalizaba la portación de cantidades mínimas para consumo personal en 2006.”¹⁸⁴ Dicha ley no fue aprobada sino hasta el 28 de abril de 2009, tras una visita de Barack Obama a México, lo que terminó con el rechazo manifestado hacia esa ley por el Departamento de Estado de Estados Unidos.¹⁸⁵

De hecho, un aspecto que muchas veces no es tomado en cuenta al hablar de narcotráfico y seguridad nacional, es que el consumo de drogas se ha convertido ya en

¹⁸² Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *op. cit.*, p. 205.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 157.

¹⁸⁴ Froylán Enciso, “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, *Los grandes problemas de México, Vol. XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 86.

¹⁸⁵ Esta ley establece la coordinación de los tres niveles de gobierno en su combate y define los consumos máximos sin criminalizar a los consumidores. Asimismo, permitió el aumento de dos a cinco gramos de marihuana para consumo personal; así como dos gramos de opio, 50 miligramos de heroína 500 miligramos de cocaína, 0.01 gramos de LSD y 40 gramos de metanfetaminas. Véase: Jorge Ramos Pérez y Ricardo Gómez, “Senado aprueba ley contra narcomenudeo” [en línea], México, eluniversal.com.mx, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/notas/594310.html, [consulta: 19 de noviembre de 2011].

un verdadero problema de salud pública, especialmente a los ojos del gobierno estadounidense. Según lo que explica María Celia Toro,

Esta política antinarcoóticos [la mexicana] confunde tres problemas de naturaleza distinta: a) la producción y la distribución nacionales (es decir, el comercio ilegal de drogas dentro de un país); b) el tráfico internacional (o sea, el contrabando) y c) el consumo de drogas. La política supone que estos tres problemas se vinculan en una relación de causalidad: mientras mayores sean la producción y el tráfico ilícitos, mayor será el consumo. Sin embargo, la relación entre estos tres problemas, que afectan de distintas maneras a Estados Unidos y a México, no es tan simple como lo suponen las actuales políticas antidrogas.¹⁸⁶

Fue también durante la presidencia de Vicente Fox cuando comenzó a hablarse propiamente de la idea de la fragmentación del Estado y de las instituciones del mismo a causa del fortalecimiento de los cárteles, los cuales a su vez, comenzaron a generar una violencia cada vez mayor al enfrascarse en luchas armadas por el control de territorios; principalmente debido a la rivalidad existente entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo. Asimismo, entre 2000 y 2006 surgieron nuevas organizaciones criminales, muchas de las cuales derivaron de las ya existentes desde la década de los ochenta, y que indudablemente agravaron el problema del narcotráfico y de la inseguridad en México. De entre estas nuevas organizaciones destacan el cártel de La Familia Michoacana y algunos otros grupos más pequeños de delincuentes en Acapulco, Guerrero.¹⁸⁷

2.2.2 El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y la situación actual de violencia en México

En general, la situación que encontró Felipe Calderón al asumir la presidencia de la República en 2006, en materia de seguridad nacional, estaba caracterizada por:

a) control del narcotráfico de diversos territorios del país; b) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenca en la frontera; e) el flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarco [sic] de Fox; f) aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, sobre todo a partir de la década de los noventa.¹⁸⁸

¹⁸⁶ María Celia Toro, *op. cit.*

¹⁸⁷ Cfr. Froylán Enciso, *op. cit.*, p. 86.

¹⁸⁸ Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 29.

Adicionalmente, Calderón tuvo que enfrentarse a las sospechas de gran parte de la sociedad mexicana que señalaron como fraudulento al proceso electoral que le dio la victoria en 2006, frente al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, y al priísta Roberto Madrazo, quien quedó en tercer lugar en la contienda electoral.¹⁸⁹ Las aparentes anomalías e irregularidades que envolvieron a este proceso electoral también ocasionaron que el Congreso estuviera muy dividido, y por lo tanto, Calderón no contaba con un apoyo total por parte del Poder Legislativo. Aún con antecedentes tan poco halagüeños, Felipe Calderón decidió implementar una política de combate abierto y frontal al narcotráfico con el apoyo del Ejército, a tan sólo diez días de haber asumido la presidencia.¹⁹⁰

Sin embargo, esta nueva política que fue implementada casi inmediatamente, y con un impacto mediático constante en radio y televisión con campañas publicitarias y *slogans* como *Vivir mejor* o *Para que la droga no llegue a tus hijos*, condujo a un aumento de los enfrentamientos entre los integrantes de los cárteles, al igual que los niveles de violencia en algunos estados del país, lo que se vio reflejado en el incremento del número de ejecuciones a causa del crimen organizado.¹⁹¹

Más allá del uso primordial de la fuerza militar, algunas de las principales reformas legales e institucionales que ha propuesto Calderón a lo largo de su sexenio han sido: las iniciativas de reformas legales de 2007 y 2008 que permitieron, entre otras cosas, la utilización del arraigo como medida cautelar contra los delitos graves, la autorización para que la policía entre en un domicilio sin una orden de cateo, cuando sea posible impedir un delito flagrante; así como el establecimiento de un código penal único para todo el país. Asimismo, desde el inicio de su gestión propuso dar un mayor

¹⁸⁹ De acuerdo con los resultados oficiales del Proceso Federal Electoral de 2006, Felipe Calderón obtuvo 35.89% de los votos, y Andrés Manuel López Obrador, 35.31%, por lo que el margen de diferencia entre ambos fue de apenas 0.58%. Véase: Proceso Electoral Federal 2005-2006, *Resultados del cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006 por entidad federativa*, disponible en: www.ife.org.mx/Computos2006/index_computos.html. Aunque algunos autores como Froylán Enciso sostienen que el narcotráfico más bien fue un pretexto para encubrir el supuesto fraude electoral: “La estrategia del gobierno fue usar el tema del narcotráfico para construir un enemigo interno que permitiera otorgar una imagen de fuerza que desdibujara su déficit de legitimidad.” *Cfr.* Froylán Enciso, *op. cit.*, p. 87.

¹⁹⁰ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, *op. cit.*, p. 401.

¹⁹¹ El primer gran operativo realizado bajo este nuevo esquema se llevó a cabo en Michoacán, estado de donde es originario el presidente Felipe Calderón y que actualmente cuenta con uno de los índices más elevados de violencia relacionada con el narcotráfico.

impulso a la profesionalización de la PFP, de modo que sus integrantes estuvieran más capacitados para combatir a la delincuencia organizada.¹⁹²

Frente a este panorama, resulta un poco más sencillo conocer las causas que han ocasionado la escalada de violencia que ha prevalecido en México aproximadamente durante los últimos tres años, y que al mismo tiempo han impulsado la búsqueda de soluciones en acuerdos bilaterales de cooperación como la Iniciativa Mérida. El problema principal reside, en que

El crimen organizado le disputa al Estado espacios de poder y el ejercicio legítimo de la fuerza y está construyendo un poder paralelo basado en el terror, el asesinato y el control territorial. [...] Esto ha convertido al narcotráfico en la principal amenaza a la democracia y la gobernabilidad.
¹⁹³

A su vez, dicha erosión al Estado y a sus instituciones ha ocurrido en todos los niveles: federal, estatal y municipal, por lo que se requiere de una intervención de prácticamente todas las agencias gubernamentales en el país, y ya no únicamente de la PGR.

En cualquier caso, todo ello ha derivado en la conceptualización de este intenso enfrentamiento con el narcotráfico como una guerra, declarada como tal por el presidente Felipe Calderón. Sin embargo, “uno de los cuestionamientos a la estrategia de guerra del presidente Calderón es que, a pesar de la gran cantidad de delincuentes detenidos, los cárteles del narcotráfico parecen aumentar sus actividades y capacidad de fuego, en vez de ser reducidos.”¹⁹⁴

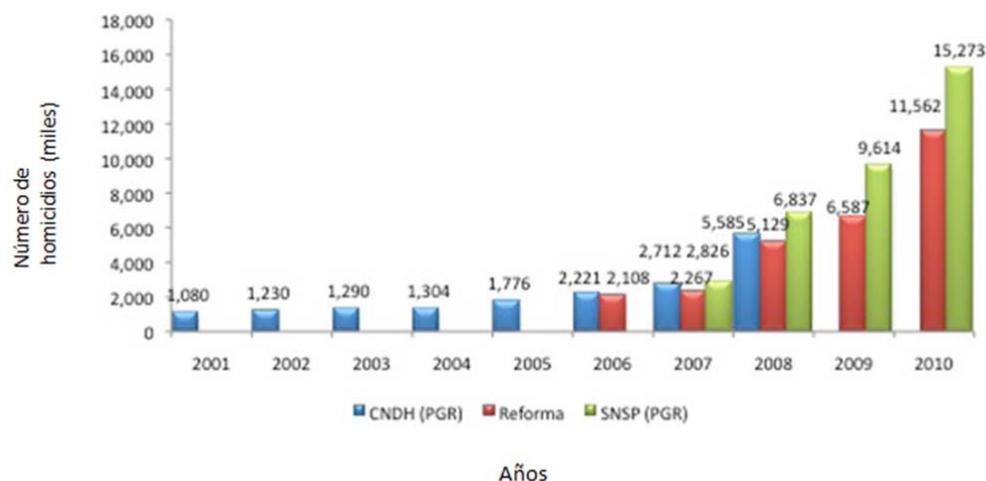
¹⁹² Parte de dicho propósito debería cumplirse con los recursos de la Iniciativa Mérida, ya que uno de sus objetivos es brindar capacitación del lado estadounidense a las fuerzas policíacas y militares, dotándolos además de mejores equipos tecnológicos, militares y de transporte para dejar de perder terreno ante los grandes cárteles de la droga.

¹⁹³ Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril de 2009, México, 2009, pp. 181-182.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 185. Por otra parte, hasta el momento en que se realiza esta investigación, es decir, a finales del sexenio de Felipe Calderón, existen en México cuatro cárteles que han dominado determinadas regiones y estados del país. A grandes rasgos, el dominio del negocio del narcotráfico es ejercido por los siguientes grupos: a) el cártel de Tijuana, liderado por el grupo de los Arellano-Félix, y que opera principalmente en sonora y Tijuana; b) el cártel del Pacífico o de Sinaloa, encabezado por los integrantes de la familia Beltrán-Leyva, y cuya área de influencia se encuentra principalmente en Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz; c) el cártel del Golfo, del cual se desprendió otro grupo criminal conocido como La Familia Michoacana, quienes se disputan con el cártel del Golfo territorios en Nuevo León, Tamaulipas, Tabasco, Michoacán y Veracruz; d) Los Zetas, que también se separaron del cártel del Golfo, y que actúan en Tamaulipas y Monterrey. Véase: Stratfor, “Mexican drug wars: bloodiest year to date”, *Stratfor Global Intelligence*, Austin, Texas, 20 de diciembre de 2010, pp. 3-12.

En ese sentido, cabe señalar algunas cifras que den cuenta de la magnitud del problema que se describe en esta investigación.¹⁹⁵ De acuerdo con un documento titulado *Drug violence in Mexico, data and analysis from 2001-2009*, los homicidios relacionados con el tráfico de drogas han ido en aumento desde 2001, especialmente entre 2007 y 2009, cuando el número estimado de muertes se elevó de 2, 280 a 6, 587 en tan sólo dos años ¹⁹⁶ (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Cantidad de muertes relacionadas con el narcotráfico en México (miles), 2001-2010



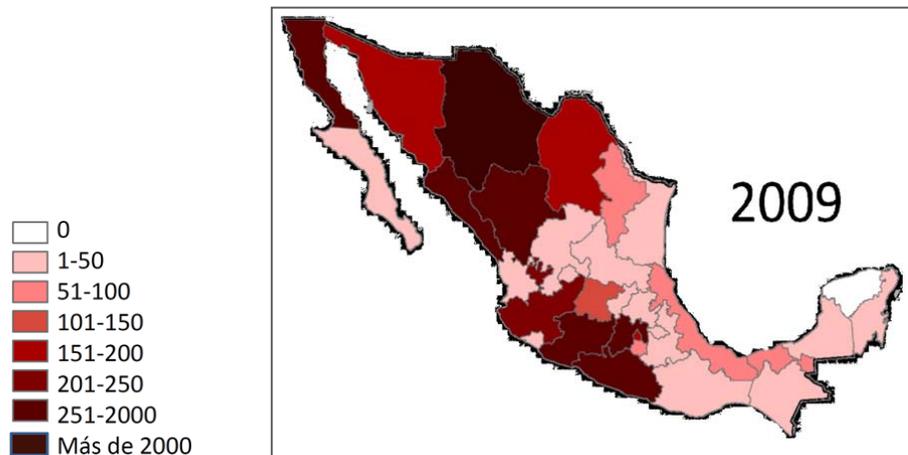
Fuente: elaboración propia con base en: Justice in Mexico Project/Transborder Institute, “Drug violence in Mexico, data and analysis through 2010” [en línea], Estados Unidos de América, febrero 2011, Dirección URL: www.justiceinmexico.files.wordpress.com/2011/02/2011-tbi-drugviolence4.pdf, [consulta: 17 de marzo de 2012].

Paralelamente, también es necesario observar el alarmante incremento de las muertes relacionadas con el narcotráfico en cada una de las entidades federativas del país; especialmente porque hasta hace algunos años, los niveles más altos de violencia se encontraban localizados sólo en determinados estados del país (Baja California, Sinaloa, Durango, Guerrero, Michoacán y Chihuahua, principalmente), pero ahora esa violencia se ha extendido y generalizado a prácticamente todo el territorio nacional.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Por otro lado, hoy en día existe una gran cantidad de estadísticas e indicadores que dan cuenta de la creciente inseguridad que persiste en nuestro país. Por citar un ejemplo, en el Índice de Paz Global correspondiente a 2008, México figuraba en la posición 79, mientras que para el año siguiente se ubicó en el lugar 93, y en 2011 cayó hasta la posición 121 de un total de 149 países. Véase: María Cristina Rosas González, *op. cit.*, p. 30, y Vision of Humanity, “Global Peace Index GPI Map 2011”, www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2011/scor.

¹⁹⁶ Por otro lado, el think tank estadounidense Stratfor señala que para 2010 la cifra total del muertes relacionadas con el narcotráfico se elevó hasta 11, 000, con un aumento del 10% en relación con el porcentaje de muertes ocurridas en 2009. Véase: Stratfor, “Mexican drug wars: bloodiest year to date”, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁷ Algunos estados y ciudades (principalmente Nayarit, Monterrey, Tamaulipas y Sonora) se han transformado en cuestión de meses en zonas sumamente peligrosas por la presencia de batallas entre grupos criminales y la



Fuente: Ambos mapas obtenidos de: Justice in Mexico Project, “Drug violence in Mexico, data and analysis from 2001-2009” [en línea], Estados Unidos de América, 2010, Dirección URL: www.justiceinmexico.org/resources-2/drug-violence. [consulta: 30 de octubre de 2011].

Por otra parte, en lo que a la agenda bilateral de seguridad se refiere, esta situación refleja las consecuencias negativas que tuvo el exacerbado interés de la administración Bush por el tema del terrorismo, frente al poco interés mostrado en otros temas de seguridad como el narcotráfico, la migración ilegal o el contrabando de armas a través de la frontera con México, situación que sin duda cobró fuerza desde los primeros años de gobierno de Felipe Calderón. Al respecto, Leonardo Curzio señala que “[...] la centralidad que adquirió el terrorismo como principal tema de la agenda, eclipsó el problema del narcotráfico. Lo mismo podríamos [sic] decir del tráfico de armas.”¹⁹⁸

A propósito del tráfico ilegal de armas, de acuerdo con un reporte titulado *Gun Control Legislation*,¹⁹⁹ emitido el 3 de junio por el Servicio de Investigación del Congreso (CRS, por sus siglas en inglés), presenta una recopilación de algunas de las iniciativas más importantes que se han presentado en el Congreso para combatir el tráfico ilegal de armas al interior de los Estados Unidos, así como también los avances logrados en colaboración con agencias especializadas como la ATF. En ese sentido, como una medida para frenar el tráfico de armas de Centroamérica, Sudamérica y/o México hacia Estados Unidos, el Congreso aprobó el otorgamiento de 73.5 millones

¹⁹⁸ Leonardo Curzio, “La seguridad en América del Norte”, *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, México, UNAM/FCPyS, 2010, p. 116.

¹⁹⁹ William J. Krouse, “Gun Control Legislation”, [en línea], Estados Unidos de América, *Congressional Research Service*, 2 de marzo de 2012, Dirección URL: www.assets.opencrs.com/rpts/RL32842_20120302.pdf. [consulta: 3 de abril de 2012].

de dólares, diferidos en tres años, para incrementar los recursos de ATF para frenar el tráfico ilegal en México, como parte, a su vez, de la Iniciativa Mérida.

De acuerdo con tal documento del CRS, hace algunos años, los narcotraficantes utilizaban las armas como medio de control de rutas del comercio ilícito de drogas, pero ahora las usan también para combatir y amedrentar a otros cárteles rivales, lo que ha tornado más peligroso el tráfico ilícito de armas hacia México, pues los cárteles mexicanos están adquiriendo armas cada vez más sofisticadas, destinadas al uso del ejército o la policía, como son las granadas de fragmentación y rifles AK-47; por lo que también debe evitarse que los narcotraficantes en México puedan adquirir armas para uso exclusivo del ejército.

Otras iniciativas relativas al control de armas podrían estar enfocadas a: 1) la creación de una base de datos con el análisis de antecedentes penales de las personas que posean armas, para verificar que no tengan nexos con organizaciones criminales o terroristas, 2) reformar la regulación de los vendedores de armas a nivel nacional, estableciendo penas criminales para quienes incurran en alguna falta, 3) realizar investigaciones de antecedentes penales para personas involucradas en transferencias privadas o personales de armas, así como en los llamados *gun shows*, pues se ha comprobado que 30% del total de armas traficadas ilegalmente provienen de estos eventos. Por otro lado, se estima que alrededor de 74% de los vendedores de armas en *gun shows* realizan ventas ilegales, o a personas con antecedentes penales y sin ninguna licencia o autorización, y 4) promover una regulación más estricta para determinadas armas previamente definidas, como armas de asalto semiautomáticas o de gran calibre, ya que su venta ha sido desregulada desde que terminó la prohibición de un acta conocida como Federal Assault Weapons Ban, en 1994.²⁰⁰

En conclusión, y resumiendo algunas de las características más importantes de la cooperación antinarcóticos y en materia de seguridad nacional entre México y Estados Unidos que se han señalado en este segundo capítulo, resalta, en primer lugar el hecho de que dicha cooperación no es un asunto nuevo o desconocido por ninguno de estos dos países; comenzó aproximadamente entre los años veinte y treinta del siglo pasado.

²⁰⁰ Para un análisis más detallado al respecto, consúltese estos y otros datos en: Diane Feinstein, Charles Schumer y Sheldon Whitehouse, "Halting U. S firearms trafficking to Mexico", [en línea], Estados Unidos de América, *United States Senate Caucus on International Narcotics Control*, junio de 2011, Dirección URL: www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm?Fuseaction=Files.View&FileStore_id=beaff893-63c1-4941-9903-67a0dc739b9d, [consulta: 2 de junio de 2012].

Sin embargo, ya que en aquel entonces el narcotráfico no era considerado como un problema de seguridad nacional tan grande como lo es hoy en día, y por lo mismo no ocupaba un lugar prioritario en la agenda de seguridad de ninguna de las dos naciones, no generaba demasiadas fricciones entre estos dos gobiernos.

Sin embargo, a raíz de acontecimientos como la *Operación Intercepción* o el asesinato de Enrique Camarena, quedaron al descubierto algunas situaciones que obstaculizaron la relación bilateral: la corrupción imperante en el actuar de las autoridades mexicanas (y de las estadounidenses, en menor medida), la agudización del problema del crimen organizado y el narcotráfico, así como de la violencia y de la adicción a las drogas en la sociedad de ambos países.

Asimismo, existe una evidente inconformidad generada a nivel social, político y académico por la falta de efectividad de la estrategia actual para combatir al narcotráfico, misma que se ha resultado, cuando menos, inadecuada e ineficiente; centrándose únicamente en acciones punitivas que no atacan de raíz las causas de la violencia generada por el crimen organizado. Joseph Stiglitz, quien recibió el Premio Nobel de Economía en 2001, ha cuestionado las políticas antidrogas avaladas por los gobiernos mexicano y estadounidense, señalando que éstas se encuentran “[...] plagadas de defectos; en un caso [Estados Unidos], porque no ha sabido regular el consumo y, en el otro [México], porque no ha invertido tanto en educación, investigación, infraestructura, tecnología, ni ha sabido brindar oportunidades de empleo.”²⁰¹

2.3 La Iniciativa Mérida: un cambio en el paradigma de la relación bilateral

2.3.1 ¿Qué es y cómo funciona la Iniciativa Mérida?

Con el narcotráfico convertido en un serio problema de seguridad nacional para México y Estados Unidos, y después de todos los antecedentes que ya fueron mencionados a grandes rasgos, en marzo de 2007, el Presidente Felipe Calderón, el ex presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, y participó el ex presidente guatemalteco Oscar Berger-Perdomo (dado que en un inicio la Iniciativa Mérida

²⁰¹ Pedro Matías, “Deplora Nobel de Economía estrategia antidrogas de EU y México”, [en línea], México, proceso.com.mx, 27 de octubre de 2011, Dirección URL: www.ht.ly/7brZl, [consulta: 3 de marzo de 2012].

incluía determinados recursos para Centroamérica), sostuvieron un encuentro en la ciudad de Mérida, Yucatán, en el que coincidieron en la necesidad de ampliar y fortalecer los esquemas de cooperación bilateral en materia de seguridad nacional, con el fin de unir esfuerzos y atacar de manera conjunta las amenazas representadas por el crimen organizado en general, y por el narcotráfico en particular. Este nuevo marco de cooperación incluiría una visión más amplia e integral de la misma, permitiendo que los objetivos alcanzados perduren a corto, mediano y largo plazo; lo que en teoría también permitiría el fortalecimiento de la relación bilateral.

De acuerdo con la Declaración Conjunta que marcó el inicio de la Iniciativa Mérida, todo indicaba que ésta contemplaría acciones muy específicas destinadas a mejorar las capacidades operacionales del gobierno mexicano para hacer frente al narcotráfico. Por su parte, mediante tal acuerdo, el gobierno estadounidense se comprometería a combatir todos los factores que ocasionan la demanda de drogas, el tráfico de armas y la proliferación de grupos criminales a ambos lados de la frontera. Dichas acciones estarían dirigidas a:

1. Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México
2. Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos
3. Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada

Por otra parte, en la página de Internet de la Secretaría de Gobernación se encuentra una definición un tanto más detallada de la Iniciativa Mérida:

La Iniciativa Mérida representa una nueva etapa de un mayor nivel de cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación entre México y Estados Unidos. [...] se sustenta en el pleno respeto de la soberanía, la jurisdicción territorial y el marco legal de cada país, por lo que cada una de las estrategias planteadas se orienta por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad. La Iniciativa se construye sobre las estrategias internas vigentes y los esfuerzos desarrollados por las dependencias encargadas de la procuración de justicia en ambos países.

Asimismo, la Iniciativa contempla una mayor cooperación bilateral, incluyendo intercambio de información, asistencia técnica y transferencias de equipo, tecnología y capacitación, para fortalecer las capacidades de las

*dependencias mexicanas encargadas de la seguridad, la procuración y la administración de justicia. [...].*²⁰²

Por lo tanto, la Iniciativa Mérida fue concebida como un instrumento de ayuda que plantea una mayor cooperación entre ambas naciones, el cual cuenta con estrategias específicamente definidas para tratar de disminuir las actividades del crimen organizado. Para ello, el gobierno estadounidense solicitó al Congreso 500 millones de dólares adicionales al presupuesto aprobado en ese año para destinarlos a los esfuerzos antinarcóticos en México. La Iniciativa Mérida también representó un cambio sustancial en la retórica estadounidense en temas de seguridad y cooperación dentro de su relación con México; al menos en el discurso, este acuerdo conllevó un giro de nueva cuenta hacia México y América Latina, tras haber descuidado la región después de los ataques del 9/11. Así, la Iniciativa Mérida constituyó:

*[...] un significativo paso adelante en los asuntos regionales. Durante años, los desacuerdos centrados en la definición de seguridad estancaron la cooperación; el énfasis de Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo chocaba con insistencia de los gobiernos latinoamericanos de que las amenazas a la seguridad estaban más definidas por el creciente desempleo, la pobreza extrema y el persistente descontento.*²⁰³

Según la Declaración Conjunta que formalizó la Iniciativa, “esta sería la primera parte de una solicitud multianual de fondos fiscales por 1.4 mil millones de dólares. Estados Unidos también ha solicitado la asignación de 50 millones de dólares para los países centroamericanos a fin de fortalecer la seguridad en la región.”²⁰⁴ Las transferencias acordadas en el marco de la Iniciativa Mérida se llevarían a cabo a lo largo de tres años, y el primer monto a entregar fue aprobado por 400 millones de dólares. Según lo que ha reportado la SRE, los recursos entregados en esta primera etapa de transferencias contempladas se dividieron, a grandes rasgos, de la siguiente manera:²⁰⁵

²⁰² Secretaría de Gobernación, Iniciativa Mérida, [en línea], México, 2011, Dirección URL: www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Todo_Sobre, [consulta: 3 de enero de 2011].

²⁰³ Marcela Sánchez, “Merida Initiative a welcome distraction”, [en línea], Estados Unidos de América, washingtonpost.com, 7 de diciembre de 2007, Dirección URL: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/06/AR2007120601783.html, [consulta: 21 de diciembre de 2011].

²⁰⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, Declaración Conjunta de la Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, [en línea], México, 22 de octubre de 2007, dirección URL: www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf, [consulta: 27 de diciembre de 2011].

²⁰⁵ Para conocer con mayor detalle cada uno de los programas para los cuales se destinaron recursos de la Iniciativa Mérida en 2008, así como las entidades receptoras, consúltese: Secretaría de Relaciones Exteriores, Desglose de los principales programas previstos en el primer año de la Iniciativa Mérida (en miles de dólares), [en línea], México, Dirección URL: www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/Desglose2008Publico.pdf, [consulta: 5 de febrero de 2011].

- Programas de capacitación sobre derechos humanos y promoción de la “cultura de la legalidad” (20 mil millones de dólares)
- Aeronaves de vigilancia marítima, helicópteros de transporte de personal, escáneres de inspección no intrusiva, etc., para la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) (116, 500 millones de dólares)
- Equipos de inspección no intrusiva, modernización de sistemas informáticos y laboratorios periciales, programas de profesionalización policíaca, asistencia, técnica, asesoría para fortalecimiento del sistema penitenciario federal, etc., para distintas dependencias como PGR, SSP, CONADIC, Instituto Nacional de Migración (INAMI), CISEN, etc. (263, 500 millones de dólares)

Cabe señalar que inicialmente, 48% del capital asignado al fondo de la Iniciativa Mérida estaría destinado a la compra de aeronaves de ala fija y rotativa, helicópteros y aviones de vigilancia en general, los cuales mejorarían las capacidades de intercepción y respuesta contra los narcotraficantes, mientras que el resto sería utilizado para adquirir equipo de inspección y detección de armamento y drogas.²⁰⁶ A su vez, el acuerdo inicial estipulaba que, gracias a una petición formulada por el Departamento de Estado estadounidense, México también participaría con 7 mil millones de dólares destinados a la lucha contra el narcotráfico; cantidad que sería aprovechada dentro del territorio nacional, y supuestamente sin la necesidad de una partida adicional al presupuesto de egresos original. Por otra parte, los fondos para la Iniciativa Mérida tienen que forzosamente aprobados por el Congreso estadounidense, y provienen de tres agencias distintas pertenecientes al Departamento de Estado.²⁰⁷ La primera de ellas es el *Economic Support Fund* (ESF), que a su vez es parte de la agencia USAID. En 2008 los recursos provenientes del ESF para la Iniciativa Mérida sumaron 20 millones de dólares, es decir, 5% del total del monto de aquel año.²⁰⁸

²⁰⁶ Athanasios Hristoulas, “Algo nuevo, algo viejo. La Iniciativa Mérida y la lucha contra el narcotráfico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 1, vol. 10, México, ITAM, 2010, p. 34.

²⁰⁷ Nina María Catalano, *Del Plan Colombia a la Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la evaluación de la cooperación bilateral anti-drogas*, [en línea], Dirección URL: drugsandconflict.files.wordpress.com/2010/07/catalano_merida.doc, [consulta: 19 de enero de 2011].

²⁰⁸ Sin embargo, una relación del total de ayuda económica y social provista por el ESF a los países de América Latina de 2008 a 2013 asienta que en 2008 el monto total de ayuda que se otorgó a México fue de 34, 703 millones de dólares. Véase: Just the facts, U.S. Aid from Economic Support Fund, Entire Region, 2008-2013, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: justf.org/Program?program=Economic_Support_Fund, [consulta: 14 de febrero de 2011].

La segunda agencia de la que proceden recursos para la Iniciativa Mérida es *Foreign Military Financing* (FMF),²⁰⁹ que “incluye fondos para la compra de helicópteros, aviones para transporte táctico y patrulla marítima, escáneres de iones para detectar explosivos, armas y drogas—es decir, recursos destinados a la SEMAR, SEDENA y PGR y para control y vigilancia del territorio nacional y de la frontera. Estos fondos representan casi 30% del total.”²¹⁰

Finalmente, la agencia INCLE (*International Narcotics Control and Law Enforcement*)²¹¹ otorga \$263.5 millones de dólares (65% del total) para desarrollo de la capacidad del gobierno de México para la detección y aseguramiento de drogas, explosivos, armas y personas.²¹² Para 2010 el Congreso estadounidense aprobó una partida adicional a la de estas tres cuentas por 210, 250 millones de dólares.²¹³

Un rasgo sobresaliente de este nuevo acuerdo de cooperación es que incluye una serie de “condiciones” que, de no acatarse, podrían retrasar hasta 15% del total de los recursos que deberían ser entregados (situación que será analizada con mayor detalle en el siguiente capítulo). Estas condiciones están relacionadas con el respeto a los derechos humanos y a los esfuerzos para reducir la corrupción, para evitar que las acciones antinarcóticos realizadas con los recursos provenientes de la Iniciativa deriven en violaciones a los derechos humanos o en círculos viciosos de falta de transparencia, que obstaculicen la lucha antidrogas en ambos países.

Tales condiciones, de acuerdo con Armando Rodríguez Luna, profesor e investigador de la UNAM, y miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), se pueden resumir en: 1) mejorar los mecanismos de transparencia y

²⁰⁹ La Agencia de Seguridad y Cooperación (Security Cooperation Agency), perteneciente al Departamento de Defensa de Estados Unidos, dice lo siguiente acerca del funcionamiento del FMF: “El Congreso estadounidense asigna los fondos de FMF con base en el Presupuesto de Asuntos Internacionales (International Affairs Budget); mientras que el Departamento de Estado asigna los fondos de “amigos elegibles y aliados”; y el Departamento de Defensa ejecuta el programa. El FMF ayuda a algunos países a solventar sus necesidades de defensa legítimas, promueve los intereses de seguridad nacional estadounidenses reforzando coaliciones bilaterales y trata de mejorar la interoperabilidad con las fuerzas militares estadounidenses.” Véase: Defense Security Cooperation Agency, Foreign Military Financing Program, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.dsca.mil/home/foreign_military_financing%20_program.htm, [consulta: 25 de febrero de 2011].

²¹⁰ Nina María Catalano, *op. cit.*, p. 8.

²¹¹ Perteneciente al Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, que a su vez forma parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Véase: U. S Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.state.gov/j/inl/, [consulta: 26 de febrero de 2011].

²¹² Nina María Catalano, *op. cit.* p. 9.

²¹³ Authenticated U. S Government Information, Public Law 110–252, [en línea], Estados Unidos de América, 30 de junio de 2008, Dirección URL: www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ252/pdf/PLAW-110publ252.pdf, [consulta: 20 de febrero de 2011].

rendición de cuentas de las policías federales, estatales y municipales, 2) establecer mecanismos de consulta con organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil, 3) garantizar que los policías y militares involucrados en violaciones a los derechos humanos sean debidamente investigados, y 4) prohibir la utilización de testimonios obtenidos bajo tortura o malos tratos.²¹⁴

Dicho lo anterior, es posible afirmar que, a grandes rasgos, la Iniciativa Mérida funciona como un acuerdo binacional en el que la cooperación ocurre mediante transferencias de equipo, asistencia técnica, programas de capacitación e intercambio de información, con el objetivo de complementar los esfuerzos a nivel interno en contra del crimen organizado transnacional. Sin embargo, cabe aclarar que no implica acciones directas, ni compromete el uso de los recursos adquirido dentro del territorio estadounidense. De manera similar, un documento del Departamento de Estado de Estados Unidos titulado *Guns, drugs and friends* señala que la Iniciativa Mérida fue diseñada primordialmente para “apoyar los esfuerzos regionales para atender las amenazas comunes a nuestras naciones mediante el combate al crimen transnacional y el tráfico de drogas.”²¹⁵

Cabe destacar que la Iniciativa no incluye de ninguna manera el despliegue de personal militar estadounidense (o cualquier otro tipo de agentes extranjeros) en México, ni permite que estos desempeñen actividades reservadas únicamente a las autoridades mexicanas. La Iniciativa tampoco involucra transferencias de dinero en efectivo. Ésta y otras aclaraciones se encuentran en un documento elaborado por la SRE, en el que también se niega por completo que la Iniciativa Mérida contenga condicionamientos que atenten contra la soberanía nacional (afirmación que ha sido ampliamente discutida), al reiterar el principio de la no injerencia en los asuntos internos de México.²¹⁶

²¹⁴ Armando Rodríguez Luna, “El combate al crimen organizado y la Iniciativa Mérida”, *Seguridad y defensa en América del Norte. Nuevos desafíos geopolíticos*, San Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fundaungo, 2010, p. 269. A su vez, el autor hace referencia a datos obtenidos en: Authenticated U. S Government Information, Public Law 110–252, *op. cit.*

²¹⁵ Silvia Elena Vélez Quero, “La Iniciativa Mérida y sus avatares” [en línea], Instituto para la Seguridad y la Democracia, Dirección URL: www.insyde.org.mx/shownews.asp?newsid=63, [consulta: el 12 de noviembre de 2011].

²¹⁶ SRE, “La Cooperación Internacional Antinarcoóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes y Avances”, *Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida*, *op. cit.*

Los principios regentes de la Iniciativa Mérida son: el respeto a la jurisdicción de ambos países, la confianza mutua y la responsabilidad compartida en cuanto a las consecuencias del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional. Tales principios han sido ampliamente criticados desde la creación de la Iniciativa Mérida hasta la fecha, y se abundará en ellos más adelante en el siguiente capítulo.

Ahora bien, para que la cooperación bilateral contra el crimen organizado y el narcotráfico bajo el marco de la Iniciativa Mérida fuera verdaderamente eficaz, era necesario que las autoridades de ambos países establecieran una serie de metas a corto, mediano y largo plazo, y se comprometieran de manera formal a alcanzarlas mediante acciones concretas al interior de su territorio. De acuerdo con el documento de la SRE previamente mencionado, los compromisos asumidos por el gobierno de los Estados Unidos se podían resumir en: ampliar “sus programas para evitar el contrabando de dinero en efectivo a través de la frontera, el desvío de precursores químicos y, sobre todo, el tráfico de armas. [...] el gobierno de EUA ha reconocido que más del 90% del armamento ilegalmente traficado a México proviene de aquel país.”²¹⁷

2.3.2 Antecedentes de la Iniciativa Mérida: marco jurídico y acuerdos previos

A pesar de que la Iniciativa Mérida no posee un marco jurídico tradicional, propio de tratados y convenios internacionales; lo que por cierto, le ha valido serias críticas de académicos y funcionarios públicos al no ser reconocida como un instrumento de cooperación ratificado por el Senado de la República, sino únicamente un “compromiso político”²¹⁸ suscrito por los representantes del poder Ejecutivo de México y Estados Unidos, sí tiene como antecedente algunos instrumentos jurídicos multilaterales y bilaterales, de entre los que destacan los siguientes:

1. Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia

²¹⁷ *Ídem.*

²¹⁸ Miguel Ángel Valverde Loya, “¿Seguridad regional en la Iniciativa Mérida?”, *Casa del Tiempo*, núm. 13, vol. II, “Laberinto”, México, Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre 2008, p. 20.

Este acuerdo, aún vigente, fue firmado en la Ciudad de México el 23 de febrero de 1989 y entró en vigor el 30 de julio de 1990.²¹⁹ Se trata de una referencia de suma importancia para la Iniciativa Mérida y la evolución de la cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad, ya que plantea la necesidad de encontrar mecanismos de cooperación adecuados para reducir el tráfico de drogas y algunas de sus consecuencias más destructivas, como la violencia y la farmacodependencia (aunque en realidad, el texto del Acuerdo no propone ninguna acción en concreto destinada a programas de rehabilitación, ni para controlar la farmacodependencia en ninguno de los dos países).

En términos generales, este acuerdo pretende promover la cooperación bilateral para el combate efectivo del narcotráfico y la farmacodependencia, al ser éstos fenómenos de naturaleza y alcance internacionales, mediante la asignación de los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para reducir la demanda de sustancias prohibidas (controlando así también la oferta de las mismas), erradicar cultivos ilícitos e intercambiar información. También propone la creación de una Comisión Mixta Binacional que se encargue de analizar las acciones llevadas a cabo por ambos gobiernos, haciendo las recomendaciones pertinentes para un mejor funcionamiento de dichas acciones.

2. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas

Esta Convención, firmada en diciembre de 1988, establece una serie de acuerdos y recomendaciones mediante las cuales cada uno de los Estados parte se compromete a llevar a cabo acciones que ayuden a controlar el narcotráfico, especialmente desde la producción y el comercio de sustancias ilícitas. Propone fungir como un instrumento jurídico internacional válido y operativo para lograr, en cada uno de los países firmantes, el control de la producción y demanda de precursores químicos y cultivos utilizados para la fabricación de drogas. Asimismo, sugiere que es necesario mejorar los canales de comunicación y cooperación multilateral entre los Estados parte para

²¹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia*, [en línea], México, Dirección URL: www.proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-NARCOTRAFICO.pdf, [consulta: 19 de febrero de 2012].

que exista entre ellos asistencia judicial recíproca, especialmente para los que eran considerados como “Estados de tránsito” de las drogas traficadas; logrando que, de acuerdo al marco legal de cada país, se tipifique como delitos la producción, distribución y venta de drogas.

3. Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ²²⁰

También conocida como “Convención de Palermo”, por haberse firmado en aquella ciudad italiana. Este acuerdo que se concretó el 15 de noviembre de 2000 y entró en vigor en nuestro país hasta el 29 de septiembre de 2003 propone, en términos generales, incentivar la cooperación internacional en contra de la delincuencia organizada transnacional, con el fin de atacar directamente a las fuentes de recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos utilizadas por las organizaciones criminales. Plantea también algunas medidas de regulación financiera para evitar el lavado de dinero, promover la incautación de bienes pertenecientes al crimen organizado, la extradición de reos, la penalización de la corrupción, el intercambio de información y la asistencia jurídica recíproca entre los Estados firmantes.

Si bien los Tratados descritos no conforman una lista exhaustiva de toda la legislación existente a la que México se ha acogido en torno al tema del crimen organizado transnacional o el narcotráfico, sí son los más recientes y relevantes, en tanto que resaltan la preocupación por la ampliación de las acciones del crimen organizado a nivel mundial, así como de la necesidad de buscar soluciones a la inseguridad internacional mediante la cooperación entre Estados; principio que posteriormente dio origen a acuerdos de cooperación como la Iniciativa Mérida, objeto de análisis de la presente investigación. ²²¹

²²⁰ SRE, Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida “La Cooperación Internacional Antinarcóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes y Avances”, *op. cit.*, p.4.

²²¹ *Ibidem*. Otro de los Tratados relacionados con la cooperación bilateral y multilateral en materia de seguridad nacional y combate al narcotráfico es el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, que entró en vigor el 3 de mayo de 1991, cuyo “propósito es la asistencia jurídica en materia penal para la prevención, investigación, persecución de delitos o cualquier otro procedimiento penal incoado por hechos que estén dentro de la competencia o jurisdicción de la Parte requirente.” Véase también el texto original de dicho Tratado, disponible en: Secretaría de Relaciones Exteriores, Tratado de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre asistencia jurídica mutua, [en línea], México, Dirección URL: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-ASISTENCIA%20JURIDICA.pdf, [consulta: 28 de febrero de 2012].

Otros acuerdos bilaterales y regionales concernientes al mantenimiento y fortalecimiento de la seguridad en Norteamérica que suscribió México antes de la Iniciativa Mérida fueron el Plan Centinela, los Acuerdos de Fronteras Inteligentes y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN); mismos que se explicarán a continuación.

- Plan Centinela

Fue concebido desde 2001 (aunque fue reactivado posteriormente en 2003 y también en 2006), tras el cambio drástico de la agenda de seguridad de Estados Unidos en contra del terrorismo a nivel mundial; ya que el gobierno estadounidense buscaba proteger a toda costa sus fronteras de otro posible ataque, y sentía la necesidad de incrementar la seguridad en puntos estratégicos de la frontera con México.

De ese modo, el Plan Centinela fue implementado en México durante el sexenio de Vicente Fox con el objetivo de fortalecer la seguridad ante una posible amenaza terrorista. Debía ser coordinado por la SEDENA²²², la SEMAR, la PGR, y la SSP, principalmente, y estaría dividido en cuatro áreas específicas:²²³

- 1) Vigilancia de las fuentes de energía (eléctricas nucleares y petroleras)
- 2) Vigilancia de las fuentes hidráulicas (mares, ríos, presas)
- 3) Vigilancia a las instalaciones de comunicación terrestre y aérea (o “instalaciones de interés regional”). Cabe señalar que el Plan consideraba a la Sonda de Campeche como un área especialmente vulnerable, donde la protección sería total por parte de las Fuerzas Armadas
- 4) Vigilancia de las telecomunicaciones (satelitales y electrónicas)

Este Plan también comprendía la vigilancia constante de todas las instalaciones y los sitios considerados como de vital importancia, o *estratégicos* para el país”, como embajadas, cruces fronterizos, infraestructura petrolera, etc., con el fin de evitar que México pudiera servir como lugar de paso para terroristas. Contó con la participación de 18, 000 efectivos militares. Fue anunciado y puesto en marcha de nueva cuenta

²²² Era responsabilidad de esta Secretaría instrumentarlo con base en el artículo 29, fracción Sexta de la Ley de la Administración Pública Federal. Véase: Jorge Herrera, “¿Qué es el Plan Centinela?”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 10 de agosto de 2006, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/notas/368059.html, [consulta: 24 de febrero de 2012].

²²³ Ángel Rodríguez Luna, “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, *Revista Enfoques*, núm. 008, vol. VI, Santiago de Chile, Universidad Central de Chile, primer semestre 2008, p. 137.

después de los bombardeos perpetrados por Al-Qaeda en el metro de la ciudad de Londres el 7 de julio de 2005, y también el 10 de agosto de 2006, ante la advertencia de los sistemas de inteligencia de Gran Bretaña sobre un posible ataque a Inglaterra y Estados Unidos a cargo de aviones secuestrados en Londres.²²⁴

- Acuerdos de Fronteras Inteligentes

Siguiendo con la idea del reforzamiento de la seguridad nacional y fronteriza en América del Norte tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los Acuerdos de Fronteras Inteligentes (*Smart Border Agreements*) se inscribieron dentro de la misma lógica que llevó a la implementación del Plan Centinela. Uno de estos Acuerdos se firmó entre el gobierno de los Estados Unidos y el de Canadá el 12 de diciembre de 2001; y el otro entre México y Estados Unidos el 22 de marzo de 2002.

Con ambos países, los objetivos de estos Acuerdos eran básicamente los mismos: “garantizar el seguro y eficiente flujo de personas y bienes; [...] mejorar la infraestructura fronteriza y, por último, la coordinación de intercambio de información.”²²⁵ Otros propósitos particulares, al menos en el Acuerdo firmado con México, eran: lograr la protección y seguridad de la infraestructura fronteriza, así como invertir en proyectos para mejorarla; y aumentar la seguridad en el flujo de personas y de bienes.

- Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

El portal de Internet de la SRE define a la ASPAN como “un proceso trilateral, permanente, para una mayor integración de América del Norte, que será evaluado por los Mandatarios de manera semestral.”²²⁶ Esta Alianza fue anunciada el 23 de marzo de 2005 por Vicente Fox, George W. Bush y el Primer Ministro canadiense Paul Martin y, como su nombre lo indica, comprende una agenda concerniente a optimizar la prosperidad económica²²⁷ en América del Norte, y otra agenda sobre la cooperación

²²⁴ Ángel Rodríguez Luna, *op. cit.*

²²⁵ Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, “Seguridad y Fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, núm. 035, vol. 18, México, enero-junio 2006, p. 18.

²²⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, [en línea], México, Dirección URL: www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm, [consulta: 2 de marzo de 2012].

²²⁷ El aumento de la prosperidad, que fue, junto con el mantenimiento de la seguridad, una de las bases para el funcionamiento de la ASPAN, constituye un objetivo primordial para Estados Unidos, y desde 1997 pasó a formar parte de su estrategia de seguridad, según lo que menciona la Estrategia de Seguridad Nacional para un Nuevo Siglo de 1997. Como comenta Agustín Maciel Padilla, la importancia de crear acuerdos internacionales destinado a

para la seguridad regional,²²⁸ por lo que la ASPAN fue concebida para que la cooperación trilateral en materia de seguridad y bienestar económico, y cabe señalar que el término “Alianza para la prosperidad” fue propuesto por la delegación mexicana, por el peligro a que este acuerdo se opusiera a los esquemas de cooperación previos con Estados Unidos si la seguridad hubiera sido el único tema involucrado.²²⁹

Cabe destacar que en esta iniciativa se incluyó a Canadá, por lo que es posible hablar de objetivos compartidos a nivel trilateral, pero sin dejar de lado las preocupaciones de seguridad nacional de los Estados Unidos, ya que la ASPAN pretende vincular, por primera vez, la prosperidad (entendida en términos económicos, de desarrollo y competitividad regional) junto con la seguridad nacional. Asimismo, después del endurecimiento de las medidas de seguridad para con México y Canadá posteriores al 9/11, “[...] la proclamación de la ASPAN por los mandatarios de los tres gobiernos después de la Cumbre Trinacional, en marzo de 2005, en Waco, Texas, pareció anunciar un giro hacia una región más trilateral”,²³⁰ especialmente cuando esta alianza intentó incorporar las agendas económicas y de seguridad de los tres países, aunque muchas veces la relación siguió llevándose de manera bilateral. A esto hay que añadir que, al igual que la Iniciativa Mérida, la ASPAN tampoco era un tratado internacional, con el que los tres gobiernos pretendían cerrar filas en contra de la inseguridad (principalmente, en contra del terrorismo y del crimen organizado), pero tratando de fortalecer los vínculos comerciales en la región de América del Norte.

2.3.3 Beyond Merida/Mérida II y los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida

Originalmente, la Iniciativa Mérida tenía establecido un plazo de duración de tres años, es decir que en 2010 se darían por terminados los programas de asistencia y

mejorar la condición de prosperidad económica en Estados Unidos está directamente vinculada con su “[...] interés en el buen funcionamiento del ámbito económico internacional, en la medida en que su estabilidad mejora los prospectos de seguridad. [...] Promover el desarrollo sustentable en el exterior también se considera importante para apoyar la democracia en los países menos avanzados, y para ampliar las exportaciones del país.” Cfr. Agustín Maciel Padilla, México en la estrategia de defensa y seguridad nacional de Estados Unidos después de la Guerra Fría, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, pp. 70-71.

²²⁸ *Ibidem*. Consúltense para conocer con más detalle los objetivos particulares de cada una de las agendas que conformaban la ASPAN.

²²⁹ Ver: Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *op. cit.*, p. 194.

²³⁰ Stephen Clarkson, “Does North America exist? Transborder Governance after NAFTA and the security and prosperity partnership”, *Revista Norteamérica*, México, núm. 2, año 2, julio-diciembre de 2007, p. 105.

cooperación bajo el marco de esta Iniciativa. Sus objetivos iniciales eran: “1) romper el poder y la impunidad con la que operan las organizaciones criminales, 2) reforzar la seguridad fronteriza terrestre, aérea y marítima, 3) mejorar las capacidades de los sistemas de justicia en la región, y 4) aminorar las actividades de las pandillas y disminuir la demanda local de droga.”²³¹

Sin embargo, se ha estipulado la asignación de más recursos para una nueva etapa de la Iniciativa Mérida, correspondientes a un nuevo paquete de ayuda de 310 millones de dólares, solicitado por el presidente Barack Obama al Congreso estadounidense en febrero de 2010. Empero, en ese mismo año se llevó a cabo una serie de debates entre las autoridades de México y Estados Unidos en los que se discutió la posibilidad de extender la aplicación de la Iniciativa Mérida por más tiempo. De modo que se planteó la idea de una “segunda etapa” de la Iniciativa Mérida, al mismo tiempo que se dividió la cooperación con México de la que se realizaría con los países de Centroamérica y del Caribe, ya que para esta nueva etapa se crearon otros programas para estas dos regiones, separados de los concernientes a México.²³²

Esta nueva fase de la Iniciativa Mérida, conocida como “Mérida 2.0” o “Beyond Mérida”, pretende dar continuidad al esquema de cooperación binacional planteado desde un inicio, con la diferencia de que incluye cambios significativos que permitirían extender no sólo el número de años que la Iniciativa estaría vigente, sino también los ámbitos que recibirían beneficios de dicha Iniciativa. Lo anterior fue anunciado oficialmente en la tercera reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida (GCAN) celebrada en marzo de 2010, en la que los presidentes Barack Obama y Felipe Calderón acordaron ampliar los alcances y la trascendencia de los esfuerzos a nivel bilateral en materia de seguridad.

Una de las motivaciones primordiales para ampliar el área de influencia de la Iniciativa Mérida fue el hecho de que las transferencias de equipos tecnológicos, informáticos, y aeronaves resultaban insuficientes para dar una solución a largo plazo

²³¹ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond”, [en línea], Estados Unidos de América, *Congressional Research Service*, 26 de enero de 2011, Dirección URL: fpc.state.gov/documents/organization/171385.pdf, p. 7, [consulta: 6 de febrero de 2012].

²³² *Ibidem.*, p. 1. El documento señala que entre 2008 y 2009 los países centroamericanos recibieron en promedio 165 millones de dólares a través de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, para la segunda etapa de dicha Iniciativa, el Congreso estadounidense aprobó en 2010 la designación de 83 millones de dólares para programas destinados al combate de pandillas y el tráfico de drogas, bajo una nueva iniciativa llamada *Central America Regional Security Initiative* (CARSI); además de 37 millones de dólares para la iniciativa *Caribbean Basin Security Initiative* (CBSI).

al problema del narcotráfico y el crimen organizado; por lo que era necesario apuntar a otras reformas más a fondo, como el fortalecimiento del sistema judicial en ambos países, así como mejorar el funcionamiento de las instituciones gubernamentales involucradas en el combate al narcotráfico y dar mayor atención a problemas sociales relacionados con la violencia. En ese mismo año se creó la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida (OBS), ubicada en la ciudad de México; la cual sería integrada por 70 funcionarios de México y Estados Unidos que trabajarían de manera conjunta “el intercambio de información sobre los proyectos en materia de seguridad contra la delincuencia y el crimen organizado,”²³³ pero sin llevar a cabo labores de inteligencia por parte de los funcionarios estadounidenses, con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa, así como supervisar la entrega de recursos a México. Sin embargo, aproximadamente un año después, esta Oficina fue clausurada de manera “simbólica” tras algunas protestas encabezadas por la sociedad civil y por algunos representantes del PRD, quienes se manifestaron en contra de que, “con el pretexto de ayudar en la estrategia de combate al narcotráfico, agencias de inteligencia del vecino país controlan el espionaje aquí,”²³⁴ aun cuando la SRE reiteró que la presencia de agentes estadounidenses en esta Oficina no implicaría de ninguna manera espionaje ni intervención en los asuntos internos de México.

“En este contexto, se ha consolidado una visión estratégica e integral para los próximos años, que asegura la continuidad de las acciones bilaterales que actualmente se desarrollan. La visión comprende acciones en cuatro áreas estratégicas”,²³⁵ conocidas como “Pilares”, mismos que serán explicados a continuación.

- Pilar I: desarticulación de las organizaciones delictivas.

Este primer compromiso de la segunda etapa de la Iniciativa Mérida propone una serie de acciones mediante las cuales se logre debilitar a las “redes, estructuras, y

²³³ Silvia Otero, “Arranca en DF oficina de Iniciativa Mérida”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 31 de agosto de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/notas/705518.html, [consulta: 18 de febrero de 2012].

²³⁴ Ciro Pérez y Víctor Ballinas, “Clausuran oficina de Iniciativa Mérida”, [en línea], México, jornada.unam.mx, 16 de agosto de 2011, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2011/08/16/politica/008n2pol, [consulta: 3 de marzo de 2012].

²³⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Iniciativa Mérida*, *op. cit.*

capacidades logísticas, operativas y financieras”²³⁶ de las organizaciones criminales; mismas que ahora deben ser concebidas como *corporaciones*²³⁷ bien organizadas, que han logrado consolidar verdaderas redes transnacionales de comercio de sustancias ilícitas, tráfico de armas, lavado de dinero, etc.

Para ello, es vital el mejoramiento de los servicios de inteligencia, facilitando el intercambio de información de un país a otro; así como frenar el tráfico ilegal de armas y el lavado de dinero, y mejorar la capacidad de intercepción de las drogas, lo que sin duda reduciría la capacidad de fuego de los delincuentes al no poder adquirir tan fácilmente armas y recursos financieros para seguir operando. Esta medida implica también una mejor utilización por parte de la PGR del sistema *eTrace* (Sistema de Rastreo Electrónico) en su versión en español, lo que ayudará a detectar el tráfico de armas, utilizando software especializado para generar “mapas criminales”²³⁸ que permitan localizar y decomisar tales armas, siempre y cuando se garantice el acceso y buen funcionamiento del programa *eTrace*, tanto en México como en Estados Unidos, haciendo extensivo su uso y aplicación a la Policía Federal mexicana.

- Pilar II: fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países, responsables del combate a la delincuencia organizada e institucionalización del Estado de Derecho.

Las propuestas de este pilar parten, en gran medida, del principio del fortalecimiento institucional, o como es llamado en inglés, *institution building*²³⁹, que está dirigido a una reforma profunda y a largo plazo tanto de las instituciones, como del sistema de impartición de justicia en México y Estados Unidos, ya que se considera que tal sistema es ineficiente y altamente corrupto. Un primer paso para lograr tal objetivo se centra en el fortalecimiento de la policía federal en México, coordinando esfuerzos

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ Eric L. Olson, “Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation”, [en línea], Estados Unidos de América, Congressional Research Service, mayo 2010, Dirección URL: www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5493-001_g.pdf, [consulta: 2 de marzo de 2012].

²³⁸ Silvia Otero, “PGR rastreará armas con ayuda del E-Trace”, [en línea], eluniversal.com.mx, 6 de octubre de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/180988.html, [consulta: 26 de febrero de 2012].

²³⁹ Conviene hacer una breve acotación acerca del “desarrollo institucional” o *institution building*, que se refiere al proceso mediante el cual se crean mejores y mayores capacidades de gobierno. “Supone el desmantelamiento y la reforma de las viejas organizaciones e instituciones, [...] la mejora de la eficiencia y la eficacia de las instituciones existentes, la restauración de las instituciones destruidas y la mejora de la profesionalidad de las autoridades.” Extraído de: The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, *Conflict Management Toolkit, Institution Building*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institution-building.htm, [consulta: 3 de marzo de 2012].

bilaterales para evitar la corrupción y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

En cuanto a la reforma judicial en México, toca el tema de los cambios a realizar en los procesos judiciales en México (con miras a concretarse, a más tardar, en 2016), al querer lograr la aplicación de juicios orales que sean más transparentes, justos y expeditos. Es en este segundo pilar donde se incluye la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil en acciones preventivas contra la delincuencia y el tráfico de drogas.

- Pilar III: construcción de una “frontera del siglo XXI”

Las acciones enmarcadas en este pilar están encaminadas a la prevención del narcotráfico y de otras actividades delictivas, mediante la creación paulatina de una “frontera inteligente” o “frontera del siglo XXI”. Este concepto se refiere a la necesidad de entender a la frontera entre dos o más países como algo más que una simple línea divisoria del territorio, sino como un límite poroso por el que diariamente transitan personas, vehículos y mercancías, al igual que bienes ilícitos como drogas o armamento; y más aún tratándose de una frontera tan extensa y dinámica como la que existe entre Estados Unidos y México. De tal suerte que una frontera de esta índole debe de ser “competitiva y segura”,²⁴⁰ para que se faciliten y agilicen las actividades comerciales, el flujo de personas y al mismo tiempo impida el paso de drogas, armas y otras mercancías ilegales.

Para cumplir con tal propósito, es necesario aumentar los recursos invertidos en infraestructura, tecnología y capacitación del personal fronterizo y aduanero que vigile el buen funcionamiento del tránsito en la frontera.²⁴¹ Asimismo, en este tercer pilar se afirma que sería bueno involucrar a los integrantes de las comunidades en ciudades fronterizas en tales actividades, creando con ello nuevas fuentes de trabajo.

²⁴⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Iniciativa Mérida*, *op. cit.*

²⁴¹ Para evitar la corrupción de los funcionarios en las agencias de seguridad y comercio en la frontera, en este apartado también se plantea la necesidad de aplicar pruebas de polígrafo e investigar a los agentes en caso de que sea necesario. En cuanto a la infraestructura y programas de capacitación, se puede citar el ejemplo de la agencia CBP, que ha ayudado, gracias a recursos otorgados por la Iniciativa Mérida, a crear una academia mexicana de capacitación aduanal para mejorar la profesionalización de los agentes aduanales en México; a la vez que ha otorgado 42 equipos caninos y escáneres no intrusivos para inspecciones más detalladas de las personas y mercancías que cruzan la frontera. Véase: Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *op. cit.*, p. 20.

Todas estas acciones deben estar coordinadas a nivel bilateral, de modo que exista un *manejo colaborativo* de la frontera, asumiendo cada país su responsabilidad en la administración de los bienes e individuos que cruzan la frontera. Los objetivos de este pilar constituyen una estrategia a mediano y largo plazo para evitar el efecto *spill-over* de la violencia ocasionada por el combate al narcotráfico en México, que ha ido en aumento y que posiblemente podría llegar a territorio estadounidense.

- Pilar IV: Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países

Este pilar refleja la importancia de los factores sociales y económicos para el combate a la violencia y el narcotráfico, con fines preventivos a largo plazo. Se encuentra subdividido a su vez en tres áreas de acción principales, que deberán llevarse a cabo de manera conjunta y coordinada entre los dos gobiernos:

1. Fortalecimiento de la capacidad de planificación federal cívica para prevenir y reducir los factores de riesgo que puedan causar violencia y comisión de delitos
2. Dar apoyo a los gobiernos estatales para mejorar sus capacidades de atención a las necesidades sociales y para atacar de raíz las causas de la drogadicción y la violencia
3. Dar especial atención a los niños y jóvenes en situaciones de riesgo, para exhortarlos a ser ciudadanos responsables alejados de las drogas y de la delincuencia, proveyéndolos de diversas alternativas y oportunidades de estudio, empleo y esparcimiento. Éste tercer punto requiere, para poder mejorar tales programas sociales, de la coordinación de algunas dependencias como USAID y la Secretaría de Desarrollo Social en México (SEDESOL).

Dichos esfuerzos, en teoría, también estarán dirigidos a reducir la demanda de drogas en ambos países, comenzando con la realización de un estudio binacional sobre el consumo de drogas y las tendencias de reducción de la demanda, así como a fomentar la cultura de la legalidad en las sociedades mexicana y estadounidense. Lo anterior fue aplicado inicialmente en la que ha sido considerada como una de las ciudades más violentas del país, Ciudad Juárez, Chihuahua, mediante un programa llamado “Todos somos Juárez”, el cual partió de una serie de consultas realizadas directamente con

representantes de la sociedad acerca de sus principales necesidades y preocupaciones en torno al tema de la violencia y el narcotráfico, con miras a formular soluciones precisas y eficaces. De resultar exitoso, dicho programa se aplicará en otros estados de la República.

Los dos primeros pilares se han fundado en las acciones realizadas previamente, especialmente por el equipo ya entregado y las acciones conjuntas contra las organizaciones criminales (detenciones, decomisos, incautaciones, etc.); así como los esfuerzos tendientes al fortalecimiento institucional y las reformas judiciales que puedan reducir los niveles de corrupción en los funcionarios públicos. No obstante, algunos autores consideran que este nuevo giro otorgado a la Iniciativa Mérida supuso una fragmentación del enfoque regional que había tenido la Iniciativa, al crear planes y fondos separados para Centroamérica y los países caribeños; pero sin duda también demostró un renovado compromiso del gobierno estadounidense por seguir colaborando con México para enfrentar al narcotráfico y obtener resultados concretos que deriven en beneficios para ambos.

3. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA MÉRIDA

“Te contaré una historia. Un día caminaba en el bosque. Debo viajar con mi nariz sobre la tierra para buscar semillas. No vi al oso. Y él tampoco me vio, ya que sus ojos miraban hacia arriba en busca de bayas. Por poco me pisa. Ambos nos asustamos. Hice que mis púas se erizaran. Él se detuvo y se rió de mí.

- ¿Crees que puedes matarme con tus pequeñas flechas?
- No, pero ¿crees tú que puedes pisarme sin sufrir el dolor de mis púas?”

Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín*

Este tercer y último capítulo estará enfocado a un análisis un tanto más amplio y detallado de la Iniciativa Mérida, y no uno meramente descriptivo o ilustrativo sobre su contenido como en el capítulo anterior; analizando sus implicaciones reales para la relación México-Estados Unidos, y los resultados -favorables o no- que ha tenido.

Dado que sería prácticamente imposible conocer la relación precisa entre la cantidad de recursos otorgados a México y el impacto real que éstos han tenido para la disminución del narcotráfico o de la violencia ocasionada por el crimen organizado (y que tampoco es el propósito de la presente investigación, ya que esta se centra en el estudio de la Iniciativa Mérida como un esquema distinto de cooperación entre México y Estados Unidos), el capítulo comenzará con un balance de resultados de la Iniciativa, tomando en cuenta los puntos más controversiales de la misma (recursos otorgados

hasta la fecha y razones de las entregas tardías de un porcentaje de la ayuda, la evaluación sobre el respeto a los derechos humanos como condicionamiento para la entrega de recursos, el cuestionamiento sobre la supuesta violación a la soberanía nacional e injerencia estadounidense en México a través de la Iniciativa), con el objetivo de conocer si en verdad ha funcionado como un acuerdo de cooperación bilateral en seguridad mucho más novedoso y benéfico para ambos países.

Posteriormente, una parte fundamental de esta investigación será la comparación entre el desempeño que tuvieron las legislaturas de Estados Unidos y México en el proceso de negociación e implementación de la Iniciativa; debido a que es evidente que existen diferencias importantes entre el grado de participación de los legisladores de ambos países, así como diferentes posturas frente a la Iniciativa Mérida.

Finalmente, una vez que se ha descrito el panorama general de los pros y contras de un acuerdo tan significativo para el combate al narcotráfico en México y Estados Unidos, será importante conocer cómo el cuestionamiento de si en verdad es un acuerdo de cooperación funcional ha podido polarizar tanto las opiniones de las fuerzas políticas en los dos países, así como de la prensa –nacional y extranjera-, y de la opinión pública en general.

3.1. Relación de recursos entregados

Como ya se ha mencionado anteriormente a lo largo de esta investigación, cuando se firmó la Iniciativa Mérida en 2007, se acordó en total una suma de 1.4 mil millones de dólares para México (sin tomar en cuenta los fondos que serían destinados a los países centroamericanos, así como a República Dominicana y Haití); además de los 310 millones de dólares adicionales solicitados por el ejecutivo estadounidense para continuar con la segunda etapa de la Iniciativa.

Sin embargo, desde ese entonces y hasta el momento, son dos los factores que han colocado al monitoreo de la entrega de recursos de Estados Unidos a México en el centro de una controversia más sobre la Iniciativa Mérida. El primero es que el monto total del acuerdo ha sido considerado por académicos y por funcionarios públicos en México como muy pequeño e insuficiente. Inclusive en comparación con el monto total del presupuesto para seguridad y defensa en México, la Iniciativa Mérida sí

representa una cantidad relativamente poco significativa (ver cuadro 1). El segundo factor para el retraso en la transferencia de recursos es que ésta ha ocurrido en medio de una serie de trabas administrativas que han dificultado el correcto funcionamiento de la Iniciativa Mérida. Para empezar, desde que se negoció la Iniciativa, no se contempló la creación de alguna especie de “comisión binacional [...] que discutiera cuál sería el monto del apoyo, su empleo, plazo para su entrega y resultados”,²⁴² lo que se vincula con la decisión del poder Ejecutivo de ambos países de crear un acuerdo bilateral de este tipo sin consultar en ningún momento a las legislaturas de sus países.

Cuadro 1. Presupuesto total para seguridad y defensa en México (millones de dólares)

Años	Presupuesto total (millones de dólares)
2000	3, 252
2001	4, 228
2002	4, 429
2003	4, 445
2004	4, 429
2005	4, 638
2006	5, 254
2007	6, 395
2008	7, 478
2009	5, 727
2010	4, 668
2011	5, 898
2012	7, 507

Fuente: elaboración propia. Fuente: *Just the facts*, Dirección URL: [www.justf.org/Program?program=International Narcotics Control and Law Enforcement](http://www.justf.org/Program?program=International+Narcotics+Control+and+Law+Enforcement), Estados Unidos de América, 2008, [consulta: 2 de enero de 2012].

Lo anterior también ocasionó que la entrega de recursos se prolongara más del tiempo debido, ya que, “además del proceso electoral [de 2008, en Estados Unidos], la principal causa por la cual se aprobaron gradualmente los recursos fue el disgusto del legislativo estadounidense por el grado de secrecía con el que los poderes ejecutivos

²⁴² Misael González Ramírez, “El apoyo del Congreso a la Iniciativa Mérida: ¿oportunidad de compromiso? *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, op. cit., p. 181.

de México y Estados Unidos negociaron los paquetes de la Iniciativa Mérida.”²⁴³
Para los primeros días de febrero de 2009,

*[...] el Senado estadounidense llamó la atención del presidente Obama sobre el retraso en la entrega de los recursos aprobados. El vocero de la Presidencia, Robert Gibbs, sólo atinaba a decir que la guerra contra las drogas en México era parte de la agenda del equipo de seguridad nacional de la actual administración. Sin embargo, no explicó en absoluto la causa del retraso.*²⁴⁴

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con todas las fuentes consultadas al elaborar esta investigación, los principales problemas que han provocado el retraso en la entrega de recursos a México bajo la Iniciativa Mérida son:

1. La restricciones o condiciones relativas al respeto de los derechos humanos, lo cual ocasionó el retraso de la transferencia de cerca de una cuarta parte de los recursos pactados,
2. Algunos procedimientos más bien administrativos que incluyen: “la negociación de acuerdos con los gobiernos beneficiarios, alcanzar entendimiento con las agencias del gobierno de Estados Unidos para instrumentar la logística, así como concretar los contratos para la solicitud y entrega de equipo, [que] puede tomar tiempo”,²⁴⁵
3. La falta de la capacidad institucional suficiente tanto de los países receptores de la ayuda como de Estados Unidos para armonizar y coordinar efectivamente todos los procedimientos administrativos involucrados en la aplicación de la Iniciativa Mérida, desde las diferencias en los trámites burocráticos, hasta la falta del personal necesario para gestionar lo relacionado con tales trámites. Al parecer, este problema se repitió también con los países centroamericanos, por lo que es absolutamente necesario mejorar la coordinación interagencial entre todos los países involucrados.

Otras causas de los retrasos en la transferencia de recursos, al menos durante la primera etapa de la Iniciativa, fueron: el proceso electoral de 2008 en Estados Unidos, los debates para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ese país y Colombia, Panamá y Corea del Sur; y también la falta de coordinación entre el entonces

²⁴³ Armando Rodríguez Luna, “El combate al crimen organizado y la Iniciativa Mérida”, *Seguridad y defensa en América del Norte. Nuevos desafíos geopolíticos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Fundaungo, San Salvador, abril de 2010, p. 267.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Armando Rodríguez Luna, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”, *op. cit.*, p. 49.

presidente George W. Bush y los Congresistas. Además, está el problema que representa la política burocrática en las agencias estatales de Estados Unidos dentro de la estrategia antinarcoóticos y en su relación con México. Lo anterior ha redundado en la ausencia de un mecanismo formal de verificación o rendición de cuentas, que permita conocer el monto exacto de recursos que han sido transferidos realmente, la aplicación que han tenido y los recursos faltantes, en caso de que los hubiera; al mismo tiempo que supervisaría el cumplimiento de los plazos estipulados para la óptima transferencia de recursos.

Como ya se señaló, la falta de coordinación y la divergencia en los procesos institucionales en los dos países han sido determinantes para la implementación de la Iniciativa Mérida. A ello se suma otro grave problema al interior de las agencias estadounidenses, es decir, la duplicidad de funciones, especialmente entre agencias como ONDCP (perteneciente a la Casa Blanca), DEA, FBI y el National Drug Intelligence Center (NDIC), pertenecientes al Departamento de Justicia; y las dependientes del Departamento del Tesoro, como ATF.

Cabe recordar que, como se sugirió en el capítulo anterior, los recursos para la Iniciativa Mérida provienen de tres fuentes distintas: el *Economic Support Fund* (ESF), incorporado a USAID; el *Foreign Military Financing* (FMF), y la agencia INCLE (*International Narcotics Control and Law Enforcement*). En un documento emitido por la Contraloría General de los Estados Unidos (*General Accountability Office*, GAO, por sus siglas en inglés), titulado *Status of funds for the Merida Initiative*, se resume la cantidad de recursos que recibirá cada área específica (entrenamiento, equipos, reforzamiento institucional, etc.), de parte de cada una de las fuentes de donde proviene dichos recursos. Tal división es, de una manera más específica, como sigue:²⁴⁶

- ESF: En total, el ESF contaría con 20 millones de dólares, destinados a un programa titulado *Gobernabilidad con justicia y democracia*. De modo que el uso de los recursos provenientes de ESF estará enfocado a la promoción del estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, mediante el apoyo a las reformas del sistema judicial en México, por ejemplo, mediante la

²⁴⁶ Government Accountability Office, *Status of Funds for the Mérida Initiative*, [en línea], Estados Unidos de América, GAO, 3 de diciembre de 2009, Dirección URL: www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf, [consulta: 9 de mayo de 2012].

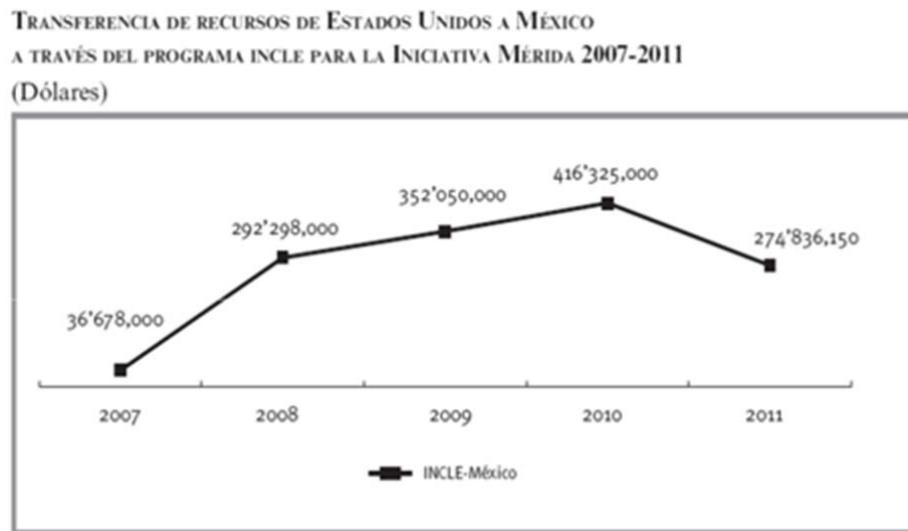
promoción de intercambios profesionales entre los jueces y otros funcionarios de México y los Estados Unidos a nivel federal y estatal. El ESF también proveerá capacitación y apoyo técnico al personal del ámbito judicial, especialmente a jueces y fiscales, al mismo tiempo que apoyará ONGs dedicadas a la promoción de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil para que tengan la capacidad de monitorear las actividades relacionadas con las violaciones a derechos humanos y el incremento de la violencia a causa del crimen organizado, con la finalidad de que dichas organizaciones puedan tener una participación más activa dentro del proceso de reforma judicial en México.

- FMF: la partida proveniente de FMF, que consta de 116.5 millones de dólares en total, será destinada al mejoramiento de la supervisión antidrogas terrestre y marítima, y el mantenimiento de programas de paz y seguridad, lo que se materializará en la transferencia de cuatro aviones de patrulla marítima tipo CASA 235, cinco helicópteros *Black Hawk* y ocho helicópteros *Bell*, para apoyar las acciones realizadas por la SEMAR y la SEDENA para el control territorial y la interdicción de estupefacientes.²⁴⁷ La transferencia de dichas aeronaves implica también cursos de entrenamiento para los pilotos que manejarán este tipo de artefactos, así como un paquete inicial de refacciones para darles mantenimiento. Asimismo, durante la primera etapa de la Iniciativa Mérida, tendrían que entregarse a México cinco helicópteros de transporte BH-412 para la SEDENA (incluyendo las piezas de repuesto y la capacitación técnica para los pilotos), así como scanners de iones para esta misma Secretaría.
- INCLE: apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales en México para la detección e interdicción de drogas y armas, así como la trata de personas. Los fondos provenientes de INCLE también serán utilizados para la adquisición de tres helicópteros *Black Hawk*, para uso de la SSP, así como para equipos de inspección no intrusivos. También destinará fondos para la implementación de sistemas que permitan mejorar las capacidades del servicio

²⁴⁷ CASEDE, *Iniciativa Mérida. Resumen del Plan de Gastos para México*, [en línea], México, CASEDE, Dirección URL: seguridadcondemocracia.org/.../Plan%20de%20Gastos%20para%20Mexico.doc, [consulta: 2 de mayo de 2012].

de inteligencia en México, representado por el CISEN.²⁴⁸ El INCLE contará con 263.5 millones de dólares, de los cuales, 180 millones serían divididos; 146 serían otorgados durante 2008, y los 34 millones restantes, en 2009 (ver gráfica 5).

Gráfica 5



Fuente: Just the facts, *Grant military and police aid to Mexico, All Programs, 1996-2011*, [en línea], Estados Unidos de América, Washington Office in Latin America (WOLA), Dirección URL: www.justf.org/Country?country=Mexico&year1=2006&year2=2011, [consulta 3 de abril de 2012].

Sin embargo, habiendo sido divididos de esa forma, hasta el 30 de septiembre de 2009 la relación de recursos entregados hasta ese momento daba cuenta de un gran faltante, ya que los fondos que deberían haber sido asignados sumaban 1, 295 millones de dólares, de los cuales, sólo 830.4 millones habían sido comprometidos para ser transferidos a corto o mediano plazo, y únicamente 26.2 millones de dólares habían sido ya ocupados en la compra de equipo o programas de capacitación; y para 2011,

²⁴⁸ Cabe resaltar que no es la primera vez que el INCLE está comprometido de algún modo en programas de cooperación y asistencia con México, ya que de 1996 a 1999, aproximadamente, esta agencia transfirió a México un promedio de 34, 796,666 millones de dólares; mientras que el presupuesto total de la asistencia militar estadounidense a México antes de la Iniciativa Mérida fue de 248, 397 millones de dólares. Asimismo, y a modo de comparación, que por ejemplo, de 1996 a 1999 los recursos transferidos a México a través del programa INCLE fueron en promedio 2, 609, 750 dólares, una cantidad claramente menor que en años recientes. Incluso, en 1997 no se registró ninguna cantidad transferida a México. Véase: *Just the facts*, Dirección URL: [www.justf.org/Program?program=International Narcotics Control and Law Enforcement](http://www.justf.org/Program?program=International%20Narcotics%20Control%20and%20Law%20Enforcement), *op. cit.*

apenas se habían transferido recursos por 500 millones de dólares, es decir, escasamente 30% del presupuesto original destinado a este programa de cooperación.

El mismo reporte emitido por la GAO afirma que lo anterior se dificulta aún más, debido a que es complicado rastrear los movimientos, transferencias y destino final de los recursos involucrados en la Iniciativa, “porque cada una de las agencias estatales [INCLE, ESF y FMF] tiene un método diferente para dar seguimiento a los fondos de Iniciativa Mérida. Cada una utiliza diferentes términos para sus presupuestos, así como hojas de cálculo separadas para los fondos de Mérida que administran, y el Estado no tiene actualmente ninguna base de datos consolidada para estos fondos.”²⁴⁹

En general, muy pocos programas y equipos han sido finalizados o entregados, respectivamente. En su mayoría, se trata de programas de capacitación técnica y aeronaves para vigilancia antinarcoóticos, específicamente, helicópteros Black Hawk y Bell. Durante el último trimestre de 2011, la SEDENA confirmó la recepción de diez vehículos *All Terrain*, que serían utilizados para labores de inspección en Baja California. También para ese año se habían otorgado a México alrededor de 100 unidades caninas y 14 helicópteros, en total.²⁵⁰ Pese a ello, en algunas ocasiones el gobierno de los Estados Unidos se ha mostrado consternado por los daños y el mal uso que se le ha dado en varias ocasiones a los equipos de seguridad que han sido otorgados a México. Las autoridades estadounidenses atribuyen los daños causados a vehículos, *scanners* y helicópteros a manos de la policía y los agentes aduanales, principalmente, lo que deriva en una mala utilización de los recursos que con muchos obstáculos han llegado a territorio mexicano, y su aprovechamiento en el combate al narcotráfico ha sido muy limitado; máxime si a esta situación se le agrega el hecho de que algunas de los helicópteros y aviones provenientes de Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida, podrían ser considerados como “chatarra”, pues datan de la época de la Guerra de Vietnam, y se encuentran en muy malas condiciones; por lo que sería mejor la transferencia de equipos nuevos (o al menos más recientes), así como la implementación de programas de capacitación sobre el manejo de los equipos informáticos, vehiculares y de las aeronaves, para que no sean desperdiciados.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ Víctor Michel y Leticia Fernández, “México estropea equipo de detección entregado por EU”, [en línea], México, milenio.com, 26 de septiembre de 2011, Dirección URL: www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5b3f6569861bc7b1ebc8edca2e67d3d8, [consulta: 14 de marzo de 2012].

Precisamente, en lo que respecta a la adquisición de equipo y aeronaves para inspección y vigilancia, un tema adicional al gran obstáculo que ha representado para el funcionamiento de la Iniciativa el retraso generalizado en la transferencia de recursos, es el de las sospechas relacionadas con las ganancias para los contratistas estadounidenses y las empresas dedicadas a la venta de equipo y de servicios de mantenimiento y entrenamiento, principalmente *DynCorp*, *Lockheed Martin*, *Raytheon* y *ITT*. La preocupación del lado mexicano surgió al considerar que los fondos destinados a la gestión de actividades en el marco de la Iniciativa Mérida, que de por sí han sido transferidos y utilizados con retrasos y en condiciones poco óptimas, de algún modo *regresan* a manos de estas empresas contratistas, y entonces el capital invertido no sólo se queda en territorio estadounidense, sino que realmente no son aprovechados del todo en el fortalecimiento de capacidades y acción en contra del crimen organizado en México; lo cual tampoco implica un compromiso real de gastos para el gobierno estadounidense, ya que gran parte del dinero destinado a la lucha contra el narcotráfico, fuera del territorio estadounidense, se está gastando únicamente en la compra de tecnología de guerra proveniente de empresas en su propio territorio, lo que representa ganancias únicamente para los contratistas de aquel país.

De acuerdo con un informe dado a conocer por la Cámara de Senadores de Estados Unidos titulado *New information about counternarcotics contracts in Latin America*,²⁵¹ los gastos anuales del gobierno federal en contratistas para el combate al narcotráfico en los países latinoamericanos, se elevaron 32% de 2005 a 2009, es decir, de 482 millones de dólares a 635.8 millones, respectivamente. En total, 52% de dicha cantidad fue utilizada solamente en Colombia, país que hasta la fecha cuenta con el mayor número de acuerdos con contratistas estadounidenses; mientras que México recibió 11.2% del total, por lo que México sea ubicado como el segundo cliente potencial de los contratistas estadounidenses, y más aún a raíz de lo acordado en la Iniciativa Mérida.

Sin embargo, ni el Departamento de Estado ni el de Defensa han diseñado una especie de base de datos o de sistema adecuado que les permita monitorear las condiciones en las que se celebran dichos contratos, ni los montos reales que están involucrados. Según los datos que se conocen de manera oficial en México, a fines de 2011, Estados

²⁵¹ United States Senate, Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, *New information about counternarcotics contracts in Latin America*, Estados Unidos de América, 7 de junio de 2011, 13 p.

Unidos sólo había entregado 460 de los 1, 400 millones de dólares pactados originalmente en el marco de la Iniciativa Mérida. En el Quinto Informe de Gobierno de Felipe Calderón se señala que para ese año, 70 mil funcionarios mexicanos han recibido capacitación y/o entrenamiento, incluyendo 6 mil 800 policías federales; pero en concreto, México ha recibido, según este Informe: “equipo y capacitación para control de confianza, laboratorios forenses y periciales, equipo de protección para policías, perros entrenados en detección de sustancias ilícitas, así como equipo y tecnología informática, entre otros componentes de la cooperación.”²⁵²

3.2 El respeto a los derechos humanos y el condicionamiento de recursos de la Iniciativa Mérida

La discusión y sometimiento a votación de la Iniciativa Mérida en Estados Unidos comenzó en mayo de 2008, y en ese momento también dio inicio una nueva serie de controversias sobre este acuerdo, ya que los miembros de la Cámara de Representantes dejaron muy en claro que sólo aprobarían la transferencia de recursos a México bajo el marco de la Iniciativa Mérida, siempre y cuando el gobierno mexicano cumpliera con ciertas condiciones relativas al respeto de los derechos humanos.²⁵³ Así, la partida inicial que se había estipulado, de 500 millones de dólares para ese año, se vio reducida a sólo 300 millones, y la entrega de 25% de ellos estaría sujeta a los resultados de un:

[...] reporte del Secretario de Estado sobre el desempeño del gobierno mexicano en materia de derechos humanos, lo que incluía, entre otros aspectos, el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], el establecimiento de un mecanismo de monitoreo independiente de los programas, la prohibición de la tortura para obtener testimonios y la

²⁵² Presidencia de la República, *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], México, 2011, Dirección URL: www.quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno/, [consulta: 8 de mayo de 2012].

²⁵³ Cabe acotar que, por derechos humanos, para los propósitos de esta investigación, y dejando de lado la falta de una opinión consensuada respecto a ellos; sumado a la subjetividad misma del término (pues hay quienes afirman que los derechos humanos son un concepto impreciso dentro del ámbito jurídico, y que no existen como tal) se entenderá que, según la definición que proporciona el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Véase: ACNUDH, *¿Qué son los derechos humanos?* [en línea], Dirección URL: www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx, [consulta: 3 de marzo de 2012].

*garantía de llevar a juicio al personal policial o militar implicado en violaciones a los derechos humanos.*²⁵⁴

Por lo tanto, sería el Departamento de Estado de los Estados Unidos el encargado de elaborar y entregar al Congreso un reporte sobre el nivel de cumplimiento de las peticiones relativas a los derechos humanos en México, a fin de decidir si se anulaba la retención de los fondos o no. En total, entre 15% y 25% de la ayuda estipulada en el acuerdo podría ser retenido si se comprobaba la existencia de acusaciones legítimas de abusos contra los derechos humanos a manos de las fuerzas del orden público.

Esta situación ocasionó de manera casi inmediata una gran molestia en la opinión pública, y por supuesto, en las autoridades mexicanas quienes, sin importar el partido político al que pertenecieran, se mostraron sumamente indignadas por la decisión del Congreso de los Estados Unidos para condicionar la entrega de un determinado porcentaje de los fondos de la Iniciativa Mérida a cambio de “demostrar” que en nuestro país se respetaban a cabalidad los derechos humanos. Este tema se volvió fundamental para la discusión de la Iniciativa Mérida en los ámbitos políticos y académico de nuestro país; e igual de preocupante que las sospechas relacionadas con la supuesta violación de la soberanía nacional por parte de los funcionarios y militares estadounidenses.²⁵⁵

En lo que respecta a la relación bilateral y al curso de las negociaciones de la Iniciativa, tal decisión relativa a los derechos humanos condujo a una exacerbación del clima de desconfianza y tensión entre ambos países; primero por la desconfianza hacia las autoridades consideradas como corruptas en México, y después, por la evidente falta de observancia de derechos humanos en medio de el combate al narcotráfico y el crimen organizado. De modo que las reacciones de protesta en México no se hicieron esperar.

Senadores de todos los partidos políticos en México comenzaron a insistir en que el poder Ejecutivo revisara, junto con su contraparte estadounidense, los términos en que

²⁵⁴ Alejandro Chanona Burguete, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano”, La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?, México, UNAM/BUAP, 2009, pp. 66-67.

²⁵⁵ Véase: Jorge Zepeda Patterson, “Son los derechos humanos, estúpido”, [en línea], eluniversal.com.mx, México, 1 de junio de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/editoriales/40632.html, [consulta: 14 de marzo de 2012]. El autor de esta nota comenta que: “Antes de que la opinión pública siga rasgándose las vestiduras acusando a la Iniciativa Mérida de simple intervencionismo yanqui, habría que decir lo que el gobierno está ocultando: se trata menos de un asunto de soberanía y más de un tema de derechos humanos. La famosa frase de Clinton ‘*is the economy, stupid*’, es una buena referencia para exhibir lo que está haciendo el gobierno mexicano en torno al tema.”

fue acordada la Iniciativa Mérida, con el fin de verificar que se estuviera cumpliendo con el principio básico de igualdad jurídica entre ambas naciones”; en voz, especialmente, de la senadora priísta, Rosario Green, Graco Ramírez del PRD y Felipe González, del PAN. Los legisladores mexicanos también “consideraron que los términos del acuerdo propician que el Departamento de Estado sea en los hechos ‘un mecanismo de certificación unilateral’ de derechos humanos para la policía y fuerzas castrenses de México.”²⁵⁶ De acuerdo con una nota publicada por Jorge Luis Sierra, periodista especializado en asuntos de seguridad nacional,

Lo que pareció inaceptable para el gobierno mexicano fue la decisión del subcomité senatorial para crear un mecanismo de revisión independiente de la política antinarcóticos mexicana, integrado por un cuerpo de organismos internacionales defensores de los derechos humanos que darían su opinión calificada sobre el comportamiento del gobierno mexicano en la materia.

Lo anterior dañó indudablemente la relación bilateral y los esfuerzos de cooperación que se venían realizando bajo el esquema de la responsabilidad compartida; puesto que Estados Unidos pretendía actuar de manera aislada, mostrando una actitud a todas luces coercitiva hacia México, evaluando de manera unilateral al gobierno mexicano y restringiendo los fondos de la Iniciativa que deberían ser entregados en el tiempo y la forma previamente acordados;²⁵⁷ perpetuando a su vez, la creencia de que la asistencia en materia de seguridad por parte de Estados Unidos (al igual que sus políticas antidrogas) sólo podría llevarse a cabo de una manera impositiva y unilateral.

Sin embargo, algo que muchas veces no es tomado en cuenta es que la ayuda externa que otorga el gobierno estadounidense, ya sea para ayuda oficial al desarrollo o para otro tipo de necesidades, se encuentra sujeta a una serie de “condiciones”, cuyo cumplimiento garantice de algún modo la adecuada utilización de los recursos otorgados. Bajo esta perspectiva, Juan Pablo Prado Lallande, especialista mexicano en cooperación internacional, señala que: “[...] todo receptor de asistencia estadounidense en el ámbito de la seguridad debe cumplir con ciertos requisitos en materia de derechos humanos, a efecto de que el apoyo externo no sea utilizado en

²⁵⁶ S/a, “Senadores piden revisar la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 23 de noviembre de 2010, dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/182024.html, [consulta: 23 de abril de 2012].

²⁵⁷ Marc Lacey, “Congress Trims Bush’s Mexico Drug Plan”, [en línea], Estados Unidos de América, nytimes.com, 23 de mayo de 2008, dirección URL: www.nytimes.com/2008/05/23/world/americas/23mexico.html, [consulta: 2 de mayo de 2012].

contra de las garantías individuales de la población civil del receptor, ejercicio conocido como condicionalidad de la ayuda [...].”²⁵⁸

Lo anterior se encuentra estipulado en un documento emitido el 28 de julio de 2009 por el *Congressional Research Service* (CRS), titulado *Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations*, en términos generales, es el Congreso estadounidense el que

*Tiene la responsabilidad de autorizar, asignar y supervisar los fondos destinados a programas de ayuda exterior y las actividades relacionadas con ello. La más reciente y significativa reforma de la legislación relacionada con la ayuda externa, es decir, la llamada Foreign Assistance Act, ocurrió en 1973, cuando el Congreso aprobó la Ley de Asistencia Exterior de 1973 (PL 93-189). Esta ley reestructuró programas de ayuda al desarrollo, poniendo énfasis ya no en un enfoque ‘de arriba hacia abajo’, sino en uno que se concentrara en dar ayuda a los gobiernos para que desarrollen proyectos a largo plazo para infraestructura, estrategia que sería dirigida directamente a los sectores más pobres de la población de países en vías de desarrollo. Esta ley también reorganizó la asistencia externa en sectores, incluyendo a la agricultura, la educación y la población, así como ciertas actividades de desarrollo como la energía y el medio ambiente.*²⁵⁹

Aunado a esto, desde hace algunas décadas las autoridades estadounidenses ya habían considerado seriamente la necesidad de controlar las irregularidades en lo que respecta al tema de los derechos humanos en México:

*[...] en el ámbito de los derechos humanos, que es otro gran tema que tradicionalmente le ha preocupado a Estados Unidos, la actitud de la administración del presidente Clinton, sobre todo durante el levantamiento armado en Chiapas, fue la de buscar un equilibrio entre satisfacer los reclamos de organismos no gubernamentales estadounidenses sobre este tema, sin afectar por este motivo la relación con México ni desalentar la confianza en el gobierno mexicano para la puesta en vigor del TLC.*²⁶⁰

Además, no hay que ignorar que en los últimos años, sobre todo después del 9/11, los programas de ayuda o cooperación de Estados Unidos hacia otros países se han “securitizado”,²⁶¹ convirtiéndose ya no únicamente en un instrumento propio de la

²⁵⁸ Susan B. Epstein y Mathew C. Weed, “Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations”, [en línea], Congressional Research Service, Estados Unidos de América, 28 de julio de 2009, Dirección URL: www.fas.org/sgp/crs/row/R40102.pdf, [consulta: 26 de marzo de 2012].

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ Remedios Gómez Arnau, *op. cit.*, p. 28.

²⁶¹ En lo que respecta al concepto de securitización, término que proviene del inglés *securitization*, y para el cual no existe una traducción literal al español; cabe apuntar muy brevemente que éste se encuentra definido con base en la relación existente entre las amenazas a la seguridad nacional y los discursos políticos; es decir, cuando “[...] un tema específico se nombra como un problema de seguridad o se *securitiza*. A saber, un actor social, el estado en la mayoría de los casos, declara que ‘x’ constituye una amenaza existencial a algún objeto referente, por ejemplo, la

política exterior estadounidense, como se revisó brevemente en el capítulo anterior, sino también como una herramienta adicional al servicio de la guerra contra el terrorismo, o bien, contra la inseguridad; de modo que la ayuda otorgada cuenta con una serie de condiciones relativas a la seguridad nacional, social o pública, dejando de lado algunos problemas también relevantes como la pobreza, las pandemias, el desarrollo científico y tecnológico, etc. Bajo esta premisa, el gobierno de los Estados Unidos ha considerado que:

*La ‘securitización’ de la ayuda también puede debilitar la agenda de la democratización, los derechos humanos y el ‘buen gobierno’. El 11-S ha vuelto a plantear el dilema ‘libertad versus seguridad’, como ya ocurrió en la guerra fría, de forma que la democracia y el ‘buen gobierno’ pueden perder peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda. Aparece una nueva ‘condicionalidad antiterrorista’ y se presta apoyo a gobiernos no democráticos o a políticas de fuerza contra la oposición o los insurgentes.*²⁶²

De acuerdo con George Grayson, profesor de Ciencia Política del *Center for Strategic & International Studies* en Washington, la visión estadounidense del vínculo entre la Iniciativa Mérida y el asunto de los derechos humanos, es que, dentro de todas las vicisitudes administrativas y legislativas por las que atravesó la formulación e implementación de la Iniciativa Mérida, el tema de la garantía de respeto hacia los derechos humanos en México pronto se convirtió en un asunto primordial, al grado que,

*[...] sensible a las inquietudes en el Capitolio, y consciente de la creciente preocupación en México sobre posibles abusos, los funcionarios del Departamento de Estado han resaltado la importancia de incluir disposiciones sobre derechos humanos en cualquier acuerdo. Los legisladores estadounidenses se mostraron renuentes a conceder ayuda en materia de seguridad, en un país con antecedentes de corrupción y falta de protección a los derechos humanos.*²⁶³

En ese sentido, los legisladores estadounidenses inicialmente deseaban que fueran cortes civiles -y no militares- las que se encargaran de juzgar a los miembros de las

población nacional o el mismo estado.” Es decir, es el proceso mediante el cual un tema o problema al que se enfrenta un Estado será incluido en la agenda de seguridad nacional, tras considerarse como una amenaza a la seguridad, implicando así una revisión de los intereses y prioridades de la política exterior del Estado en cuestión, tomando como base a la seguridad nacional. Véase: Arlene B. Tickner, “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política, Bogotá, Colombia, Universidad de Los Andes, 30 de septiembre al 4 de octubre de 2008.

²⁶² José Antonio Sanahuja, “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: Los Objetivos del Milenio y la ‘securitización’ de la ayuda”, *Documentación Social*, núm. 136, España, Cáritas Española, pp. 14-15.

²⁶³ George W. Grayson, “U. S- Mexican narcotics policy: the Mérida Initiative and beyond”, *Mexico: narco-violence and a failed state*, Estados Unidos de América, Transaction Publishers, 2010, p. 235.

Fuerzas Armadas que cometieran violaciones a los derechos humanos; sin embargo, para que eso ocurra, se necesitaría una profunda y controversial reforma al sistema penal y de justicia en México, así como de las leyes relativas al ejército y al fuero militar, misma que no se ha llevado a cabo.

Tras este nuevo acuerdo, y aún cuando se redujo la severidad de las condiciones establecidas de manera preliminar, el Congreso estadounidense decidió retener de cualquier forma 15% de los fondos que serían transferidos a México, a menos que las autoridades demostraran el cumplimiento de los siguientes puntos:²⁶⁴

1. La mejora de la transparencia al interior de las fuerzas policiales del país, así como en la aplicación de la ley; con el objetivo de lograr una mayor colaboración con las autoridades y policías estatales y municipales, mediante mecanismos para el mejoramiento de la rendición de cuentas, como el establecimiento de comisiones de quejas contra la policía y el ejército, con autoridad e independencia suficientes para recibir denuncias y llevar a cabo las investigaciones correspondientes
2. Comprometerse a participar en consultas con organizaciones no gubernamentales vinculadas con la protección y defensa de los derechos humanos, así como con otros grupos de la sociedad civil que pudieran contribuir a hacer recomendaciones para el cumplimiento de los condicionamientos en cuestión, y lograr así una mejor implementación de la Iniciativa Mérida
3. Garantizar la organización de investigaciones civiles y el enjuiciamiento de miembros de la policía federal y los militares acusados de violar los derechos humanos, de conformidad con las leyes mexicanas e internacionales
4. Prohibir la aprobación y admisión en juicios de testimonios obtenidos mediante tortura o cualquier tipo de maltrato

En ese sentido, en el caso de estos condicionamientos por la observancia de los derechos humanos en nuestro país, fueron muy claras las manifestaciones en contra, especialmente después de la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, celebrada los días 7 y 8 de junio de 2008 en Monterrey; en donde la entonces

²⁶⁴ Witness for Peace, “Mérida Initiative “Plan Mexico” Fact sheet”, [en línea], Witness for Peace, 22 de Julio de 2009, Dirección URL: www.witnessforpeace.org/downloads/MEX_New%20Merida%20Initiative%20Factsheet%20.pdf, [consulta: 30 de abril de 2012].

presidenta de la Cámara de Diputados, Ruth Zavaleta y el senador panista Santiago Creel se pronunciaron terminantemente en contra de tales condicionamientos, cuestionando al Ejecutivo si en verdad convendría a México continuar bajo tal esquema de cooperación atada o condicionada.

Por su parte, en esa misma Reunión Interparlamentaria, en la que no cesaron los cuestionamientos y las suspicacias en torno a la Iniciativa, la postura manifestada por los legisladores estadounidenses no fue mucho más satisfactoria que la de los mexicanos. Por ejemplo, el presidente del Senado, Christopher Dodd (del Partido Demócrata),

*[...] calificó como ‘desafortunado’ el hecho de que las negociaciones de este proyecto de colaboración se hayan realizado sin consultar a las legislaturas de ambos países, y reconoció que el narcotráfico es un flagelo que afecta a la población de ambos lados de la frontera, en el cual tanto las autoridades mexicanas como las estadounidenses tienen una cuota de responsabilidad.*²⁶⁵

Ante tal inconformidad derivada del hecho de haber dejado de lado a las legislaturas de ambos países, Dodd agregó que se encontraba “[...] en desacuerdo en que cualquier dólar solicitado por la administración del presidente Bush no tenga limitación sobre su uso. Pero, de alguna manera, esto envió la señal equivocada. Ni México ni Estados Unidos están, o debieran estar, ante situación de emitir cheques en blanco.”²⁶⁶

Desde esta perspectiva, es posible hablar de un rechazo generalizado por parte del presidente Felipe Calderón y de los legisladores mexicanos hacia estas condiciones o “candados” para la entrega de un porcentaje de los recursos, lo que ocasionó una intensa labor diplomática en reuniones bilaterales durante el segundo semestre de 2008 (como la ya mencionada Reunión Interparlamentaria celebrada en Monterrey), con el propósito de reducir dichos condicionamientos. Finalmente, la Cámara de Representantes en Estados Unidos “aprobó una nueva versión de la Iniciativa Mérida que buscará conciliar con el Senado en cuanto a fondos asignados, la cual considera un lenguaje que insiste en la estricta salvaguarda de los derechos humanos, pero no condiciona los fondos a ningún tipo de reforma judicial.”²⁶⁷

²⁶⁵ La Jornada (editorial), “Infortunio de la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 8 de junio de 2008, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=opinion&article=002a1edi, [consulta: 3 de abril de 2012].

²⁶⁶ Roberto Garduño, *op. cit.*

²⁶⁷ Jaime Hernández, “Avalan otra versión de Iniciativa Mérida” [en línea], México, eluniversal.com.mx., 11 de junio de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/160066.html, [consulta: 2 de abril de 2012].

En virtud de dichas negociaciones, esos requisitos fueron aceptados por las autoridades mexicanas, y el 15 de junio de 2008 se aprobó el presupuesto final que sería otorgado a México, el cual constaba de 300 millones de dólares (y no los 500 millones que habían sido negociados inicialmente), incluyendo una cláusula de fiscalización de las actividades de la policía y el ejército para detectar abusos contra los derechos humanos. El proyecto fue firmado por George W. Bush hasta el 30 de junio de ese mismo año, y posteriormente, el 6 de septiembre el Senado estadounidense dio también su aprobación. Así, con un total de 311 votos a favor y 106 en contra, se autorizó la entrega de 1, 600 millones de dólares a lo largo de tres años.²⁶⁸ Los primeros 197 millones 175 mil dólares serían distribuidos de la siguiente manera:

- SEDENA: 69, 500 millones de dólares (MDD)
- PGR: 63, 000 MDD
- SEMAR: 50 MDD
- SSP: 56, 950
- CISEN: 8 MDD
- INM: 22 MDD
- 15, 500 MDD para acciones conjuntas entre la PGR y la SSP; así como otros 74 MDD adicionales para el Proyecto *Gunrunner* (gestionado por ATF para combatir el tráfico de armas)²⁶⁹

Sin embargo, llama poderosamente la atención que no se haya destinado en concreto ninguna cantidad para la CNDH; de manera que se asegurara la defensa de los derechos humanos en México utilizando parte de los recursos transferidos bajo la Iniciativa Mérida, como se exigió anteriormente. Peor aún, para agosto de 2009, la elaboración y publicación de un informe sobre la situación de los derechos humanos en México, que permitiría la liberación de otros 100 millones de dólares se retrasó a

²⁶⁸ La cifras varían un poco dependiendo de la fuente que se consulte, y del monto total que se esté considerando; por ejemplo, en la nota del periódico El Universal citada en la nota anterior, la cantidad es de 1, 600 millones de dólares en total, pero no considera las partidas presupuestales previas a esta reforma de la Iniciativa, que habían sido acordadas para la entrega de helicópteros y otros equipos de inspección antidrogas. Cfr. Jorge Ramos y Ricardo Gómez, “Tendrá la SEDENA más fondos de Plan Mérida” [en línea], México, eluniversal.com.mx, 5 de diciembre de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/164217.html, [consulta: 4 de abril de 2012].

²⁶⁹ El Proyecto *Gunrunner*, encabezado por ATF, en coordinación con agencias federales y locales para contener el tráfico de armas a México, ha tenido un notable éxito; pues desde su inicio en 2006, ATF ha decomisado aproximadamente 10 mil armas vendidas ilegalmente. Por otro lado, la expansión de *eTrace*, un sistema electrónico de rastreo de armas, es una parte crucial de este proyecto, por lo que debe mantenerse en buen funcionamiento. Sin embargo, en febrero de 2011, el Proyecto *Gunrunner* fue objeto de gran escrutinio en el Congreso estadounidense, debido a una investigación realizada en Phoenix, Arizona, a raíz de la operación conocida como “Rápido y Furioso”, cuando algunos funcionarios de ATF descubrieron que varios compradores habían reunido una gran cantidad de armas, como parte de una investigación a largo plazo, en la que, supuestamente, fue permitido el paso “controlado” de muchas de esas armas hacia México, para luego rastrear a las organizaciones criminales en México que habían adquirido esas armas. Véase: Diane Feinstein, Charles Schumer y Sheldon Whitehouse, “Halting U. S firearms trafficking to Mexico”, *op. cit.*

petición del Senador Patrick Leahy,²⁷⁰ quien declaró que para esa fecha el gobierno mexicano no había cumplido con todas las condiciones estipuladas, especialmente en lo relativo al enjuiciamiento de policías y militares involucrados en violaciones a derechos humanos.

Tales señalamientos fueron reforzados, a su vez por la aparición de numerosas quejas por parte de algunas organizaciones civiles no gubernamentales (ONGs) como *Human Rights Watch* y *Amnistía Internacional*, quienes apoyaron la decisión de frenar la transferencia de recursos hasta que cesaran las irregularidades en la atención a las quejas interpuestas ante la CNDH,²⁷¹ misma que recibió alrededor de 2, 000 acusaciones de abusos por parte de militares durante 2008 y el primer semestre de 2009 (tan sólo en 2008 se presentaron 1, 230 denuncias); lo que representó un significativo aumento con respecto a los años anteriores (367 quejas en 2007 y 182 en 2006).²⁷²

Por ejemplo, Amnistía Internacional, una ONG dedicada a la protección y promoción del respeto a los derechos humanos, ha instado en repetidas ocasiones al Congreso estadounidense a cumplir con la retención de 15% de los fondos de la Iniciativa Mérida, hasta no comprobar que el gobierno mexicano está cumpliendo con sus obligaciones relativas a los derechos humanos. En 2009, la Directora de las Américas de *Amnistía Internacional*, Susan Lee, reiteró que:

El gobierno mexicano no ha logrado un progreso suficiente en la investigación y procesamiento de los abusos a los derechos humanos

²⁷⁰ De hecho, el senador del Partido Demócrata, Patrick Leahy, fue el principal promotor de de una ley conocida como “Enmienda Leahy”, que es una “[...] disposición dentro de la legislación reciente sobre presupuestos para operaciones extranjeras y defesa que prohíbe la asistencia estadounidense a personal y unidades de las fuerzas de seguridad extranjeras que violen los derechos humanos con impunidad.” De acuerdo con esta enmienda, las fuerzas de seguridad extranjeras que estén vinculadas con abusos a los derechos humanos y no hayan sido castigadas, tampoco podrán recibir equipamiento, entrenamiento ni apoyo de ningún tipo, aún si sólo existe una sospecha de tal situación. Sin embargo, la “Enmienda Leahy” no ha contado con suficiente apoyo del resto de los legisladores, y tampoco con los recursos necesarios para su aplicación; ya que requeriría de un estricto control y supervisión de las condiciones en las que operan las fuerzas policiales y militares de otros países que deseen recibir asistencia en seguridad por parte de los Estados Unidos, como en el caso de la Iniciativa Mérida y de muchos otros programas de asistencia militar con países de América Latina; además de que estas restricciones en materia de derechos humanos por parte del gobierno estadounidense resultan un tanto ambiguas y contradictorias, en tanto que éste último también ha violentado los derechos humanos tanto en su territorio como en el extranjero. Véase: Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, op. cit., pp. 365-456 (especialmente pp. 365 y 454); o bien, consúltese S/a, “US delays counternarcotics aid to Mexico” [en línea], Estados Unidos de América, cnn.com, 5 de agosto de 2009, Dirección URL: www.cnn.com/2009/WORLD/americas/08/05/mexico.aid/index.html?iref=allsearch, [consulta: 14 de abril de 2012].

²⁷¹ Hasta 1992, año en que se creó la CNDH, la supervisión de asuntos relacionados con la protección de los derechos humanos corría a cargo de la Secretaría de Gobernación.

²⁷² Mica Rosenberg, “Drug war abuses by Mexican army rise sharply”, [en línea], Estados Unidos de América, thewashingtonpost.com, 8 de diciembre de 2009, Dirección URL: www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=67181, [consulta: 3 de mayo de 2012].

*cometidos por las fuerzas de seguridad. [...] al dar dinero y equipo al ejército mexicano sin controles adecuados sobre su uso se corre el riesgo de contribuir a que aumenten los abusos de derechos humanos. [...] La asistencia debería enfocarse en prevenir abusos, mejorar las investigaciones y aplicar la justicia.*²⁷³

Por otro lado, otra ONG que se ha sumado a la negativa de entregar fondos de la Iniciativa Mérida a cuerpos policiales y/o militares involucrados en casos de violación de derechos humanos, ha sido *Human Rights Watch* (HRW), Organización dedicada a la defensa y protección de los derechos humanos. Según un reciente informe realizado por HRW, publicado en México el 9 de noviembre de 2011,

*[...] de los 35.000 homicidios acontecidos en el país y vinculados al crimen organizado entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, solo 1.000 habrían sido investigados por las autoridades federales; de estos solo había presuntos culpables detenidos en 330 casos, y únicamente 22 habían sido sentenciados. Ante la pregunta de quién ha investigado los otros 34.000 homicidios, funcionarios mexicanos reconocieron que eso le corresponde a las autoridades estatales, pero que en muchos casos no cuentan con la capacidad para hacerlo.*²⁷⁴

HRW no sólo ha pugnado por la retención de fondos y el incremento en la supervisión de los derechos humanos en México y por la atención a las quejas presentadas ante la CNDH para que se apliquen sanciones reales a los culpables, sino que también acusó al gobierno de Felipe Calderón de no llevar a cabo acciones contundentes para detener estos abusos. En una entrevista que sostuvo el director ejecutivo de HRW, Kenneth Roth, con el periódico *The Financial Times*, Roth afirmó expresamente que "nadie acusa al presidente Calderón de haber ordenado estos abusos, pero los está tolerando gracias a una serie de políticas equivocadas".²⁷⁵ Adicionalmente, en palabras del Director para las Américas de HRW, José Miguel Vivanco,

[...] una de las fallas más evidentes de la estrategia de Calderón en su lucha contra los carteles de narcotráfico ha sido la falta de respuestas ante los abusos generalizados cometidos por las fuerzas de seguridad.

²⁷³ S/a, "México: los fondos de la Iniciativa Mérida deben congelarse hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos", [en línea], México, Amnistía Internacional.org.mx, Dirección URL: amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-merida-deben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/, [consulta: 6 de mayo de 2012].

²⁷⁴ Jorge Castañeda, "Una guerra muy cara", [en línea], España, elpais.com, Dirección URL: www.elpais.com/diario/2012/01/04/opinion/1325631610_850215.html, [consulta: 2 de mayo de 2012].

²⁷⁵ Adam Thomson, "Mexicans accused of human rights failure", [en línea], Estados Unidos de América, *financialtimes.com*, 30 de abril de 2009, Dirección URL: www.ft.com/intl/cms/s/a361e0c8-3514-11de-940a-00144feabdc0.Authorised=false.html?i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fa361e0c8-3514-11de-940a-00144feabdc0.html&i_referer=http%3A%2F%2Fsearch.ft.com%2Fsearch%3FqueryText%3Dhuman%2FBrights%2Bwatch%2Bmerida%26ftsearchType%3Dtype_news#axzz1uz9IxSgb, [consulta: 4 de mayo de 2012].

*Cualquier debate serio sobre las alternativas para mejorar la cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México debe abordar este problema.*²⁷⁶

Así, HRW ha exigido mediante reportes y comunicados dirigidos a las autoridades estadounidenses que todas las acusaciones de transgresiones a los derechos humanos, perpetradas por elementos del Ejército o de la policía, sean investigadas y juzgadas por las autoridades civiles, ya que, según esta organización, México carece gravemente de un esquema de vigilancia de los derechos humanos coordinado con las autoridades estatales, federales, la CNDH y la sociedad civil; al mismo tiempo que en nuestro país “las razones que han contribuido al crecimiento exponencial de los abusos y denuncias por parte de las fuerzas armadas están en relación directa con las ‘fallas estructurales del sistema de justicia militar’, ya que el secretario de la Defensa ‘ejerce a la vez poderes ejecutivos y judiciales’ y en la que ‘prácticamente no existe ningún escrutinio público de las investigaciones y los juicios militares’.”²⁷⁷

Finalmente, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), encargada de la promoción y vigilancia de los derechos humanos, la democracia y la justicia social mediante el trabajo conjunto con autoridades en Latinoamérica y el Caribe, con el objetivo de influir en las políticas respectivas en los Estados Unidos, principalmente, también se pronunció en contra del financiamiento de un programa antidrogas como la Iniciativa Mérida, mientras no se cuente con la certeza de que se castigarán los abusos contra la población civil cometidos por las fuerzas armadas o la policía. Así, en un reporte dado a conocer por WOLA en 2011, esta organización concluyó que la Iniciativa Mérida no ha logrado mejoras significativas en cuanto a la seguridad pública; en gran medida debido al aumento de la violencia ocasionada por el crimen organizado, y también por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Asimismo, dicho reporte señala que desde 2007 se han registrado y comprobado al menos 170 casos de tortura a manos de fuerzas federales.²⁷⁸

²⁷⁶ S/a, “Estados Unidos/México: Obama debe plantearle a Calderón preocupación por los problemas de derechos humanos en México”, [en línea], hrw.org, 2 de marzo de 2011, Dirección URL: www.hrw.org/es/news/2011/03/02/estados-unidosm-xico-obama-debe-plantearle-calder-n-preocupaci-n-por-los-problemas-d, [consulta: 7 de mayo de 2012].

²⁷⁷ Jaime Hernández, “Piden a EU exigir castigo de militares mexicanos”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 14 de julio de 2009, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/169677.html, [consulta: 10 de mayo de 2012].

²⁷⁸ Tania Montalvo, “La Iniciativa Mérida no da resultados y causa violaciones a civiles: WOLA”, [en línea], México, mexico.cnn.com, 10 de noviembre de 2011, Dirección URL: mexico.cnn.com/nacional/2011/11/10/la-iniciativa-merida-no-da-resultados-y-causa-violaciones-a-civiles-wola, [consulta: 11 de mayo de 2012]. Estos casos

Todo lo anterior lleva a cuestionar, por otro lado, qué tan pertinente es la presencia de las fuerzas armadas (que actualmente se encuentran cubriendo roles otrora exclusivos de las fuerzas de seguridad pública), y el vínculo de éstas con el potencialmente excesivo uso de la fuerza, que ha derivado, sin duda, en un aumento de los riesgos de violaciones a los derechos humanos. Esto es sumamente preocupante, en tanto que, “en el despliegue de su fuerza [militar], pensado desde la lógica de la guerra contra el enemigo, el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas no son una prioridad, ni siquiera una preocupación secundaria”,²⁷⁹ aún a pesar de que el Ejército ha sido considerado, por tradición y excelencia, la institución encargada de garantizar la seguridad nacional.²⁸⁰ Asimismo, hay quienes consideran un peligro adicional la “inconstitucional extensión del fuero militar, que tiende a limitar la investigación y la sanción de delitos cometidos por elementos castrenses en contra de civiles, así como la falta de independencia e imparcialidad de los jueces involucrados en la justicia militar.”²⁸¹

En ese sentido, destacan de manera lamentable varios hechos consumados de transgresiones a derechos humanos en los últimos años, como fue el caso de la violación y tortura de dos mujeres indígenas tlapanecas, Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega,²⁸² a manos de militares en 2009; caso que llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia que condenó estos hechos.²⁸³

comprenden a víctimas de actos violentos como golpizas, asfixia, descargas eléctricas, abuso sexual y amenazas de muerte.

²⁷⁹ Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C., 2012, *Reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, p. 27.

²⁸⁰ A pesar de que, según Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, aproximadamente hasta la década de los noventa, “las fuerzas armadas mexicanas se mantuvieron sometidas en gran medida, al control civil y han tenido una participación relativamente escasa en asuntos políticos y públicos, aunque hay temores de que esta situación esté cambiando debido, en parte, a su participación cada vez mayor en el control de drogas.” Véase: Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, “México: la trampa de la militarización”, *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, op. cit., p. 329.

²⁸¹ Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C., 2012, *Reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, op. cit.

Por otro lado, en lo relativo al fuero militar, el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dicta que: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.” Véase: H. Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf, [consulta: 13 de mayo de 2012].

²⁸² Silvia Otero, “EU vincula fondos a fallos de la CIDH”, [en línea], México, *eluniversal.com.mx*, 7 de octubre de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/181001.html, [consulta: 8 de abril de 2012].

²⁸³ Se menciona este sólo hecho por ser uno de los más relevantes dentro de la condicionalidad de recursos provenientes de la Iniciativa Mérida, sin embargo, aproximadamente desde la década de los setenta, las violaciones

En general, una de las principales razones del retraso en la entrega de recursos de la Iniciativa Mérida fue que México no había acatado las condiciones relativas a los derechos humanos. En total, 15% de la ayuda estipulada en el acuerdo ha sido retenida, al existir acusaciones legítimas de abusos contra los derechos humanos a manos del ejército mexicano, ejercidos como producto de las acciones en contra del narcotráfico, como decomisos, erradicación forzosa de cultivos, detenciones, allanamientos, etc. (lo que, por otro lado, no los justifica de manera alguna).

Sin embargo, en la visita que realizó a México el presidente Barack Obama a principios de 2009, declaró que los narcotraficantes han sido en realidad los principales violadores de derechos humanos en ambos países,²⁸⁴ lo que, pese a ser cierto, contradice un poco la postura punitiva del gobierno estadounidense con respecto a la observancia de los derechos humanos en el contexto del combate al narcotráfico. Sin embargo, la condicionalidad impuesta a la ayuda a través de la Iniciativa Mérida ha sido “controversial y poco clara”,²⁸⁵ aún cuando las autoridades mexicanas lograron negociar con sus contrapartes estadounidenses y reducir o suavizar los requisitos o condiciones impuestas en materia del respeto a los derechos humanos; pero eso no significó que tales requerimientos se anularan por completo.

Hasta cierto punto, podría decirse que la petición de respeto a los derechos humanos en México resulta comprensible. Un acuerdo sólido de cooperación bilateral que pretenda fortalecer las capacidades militares e institucionales en México para combatir al narcotráfico no debería de implicar violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades o de los integrantes de las Fuerzas Armadas, pues eso debilitaría aún más el tejido social ya de por sí muy dañado, además de que no contribuiría a reducir los altos índices de violencia, sino todo lo contrario. Además, al ser México el receptor de los recursos en cuestión, es también el país que está especialmente sujeto a la supervisión y a las condiciones impuestas por el proveedor, es decir, Estados Unidos.

a los derechos humanos en México ya sucedían reiteradamente en medio de operativos antidrogas; como en el caso de la *Operación Cóndor*, que tuvo como consecuencia la detención y tortura de varios campesinos supuestamente implicados en la producción y venta de drogas; o bien, diversos casos de desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias a partir de la administración de Salinas de Gortari. Consúltese: Laurie Freeman y Jorge Luis Sierra, “México: la trampa de la militarización”, *op. cit.*, pp. 358-364; y para una relación más amplia y detallada de los más recientes casos de abusos contra derechos humanos en México, véase: Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C., 2012, *Reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, *op. cit.*

²⁸⁴ Mica Rosenberg, *op. cit.*

²⁸⁵ Juan Pablo Prado Lallande, “Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?”, *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, *op. cit.*, p. 209

En ese sentido, la preocupación principal de las autoridades estadounidenses, de la sociedad y de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, es que los recursos otorgados a México sean recibidos por fuerzas militares y policiales que no sólo están mal capacitadas, sino que también son altamente susceptibles a la corrupción, y que cuentan con un historial muy desfavorable en cuanto a violaciones de los derechos humanos se refiere, debido en gran medida a la falta de un mecanismo de control y sanciones de los responsables.

Sin embargo, lo que en realidad generó molestia e indignación en las autoridades mexicanas fue la actitud injerencista e impositiva de Estados Unidos, al querer aplicar un *proceso de certificación y escrutinio* unilateral de las corporaciones policiales y militares en México, a fin de garantizar que éstas no estuvieran involucradas en violaciones a derechos humanos, y que utilizaran adecuadamente los recursos otorgados.²⁸⁶

Si bien los condicionamientos y la retención de fondos de la Iniciativa no fueron totalmente infundados, los aspectos negativos de ello, desde la perspectiva de la presente investigación, fueron:

1. La ausencia de una especie de comisión binacional que discutiera abiertamente los términos en que el marco de respeto a los derechos humanos sería determinante para el funcionamiento de la Iniciativa Mérida, así como para la asignación de un porcentaje de los recursos (una vez que se ha aceptado que los parámetros de “condicionalidad” en la ayuda por parte de Estados Unidos nunca desaparecerán, por lo anteriormente citado respecto a la *Foreign Assistance Act*).

²⁸⁶ La Jornada (editorial), “Plan Mérida, renuncia a la soberanía”, [en línea], México, lajornada.unam.mx., 19 de mayo de 2008, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/9/14007/y/iniciativa-merida, [consulta: 14 de abril de 2012]. En esta y otras notas periodísticas se critica mucho la prepotencia de las demandas estadounidenses para imponer condiciones a la entrega de recursos de la Iniciativa Mérida relacionadas con el respeto a los derechos humanos, siendo que Estados Unidos ha sido uno de los Estados que más atropellos ha cometido en materia de derechos humanos alrededor del mundo: “Abu Ghraib, Guantánamo, los vuelos secretos de la CIA, el severo recorte legal a las libertades ciudadanas y a las garantías individuales, así como los crímenes de lesa humanidad perpetrados en Afganistán e Irak son referentes ineludibles de un gobierno que ha convertido el asesinato, el secuestro, el bombardeo de civiles y el terrorismo en general en política de Estado. Por añadidura, la administración de George W. Bush ha dictaminado que la tortura es legal, a condición de que no se le llame así. Con esos antecedentes, Washington carece de la menor autoridad moral para acusar o absolver a terceros países. En el nuestro, y ante la persistente y masiva impunidad de que disfrutan servidores públicos que atropellan a los ciudadanos, la lucha por la vigencia de los derechos humanos dista mucho de haber concluido. Pero Estados Unidos no es, en absoluto, un referente de respeto y de legalidad en este terreno.”

2. La inconformidad y suspicacia que ocasionó el deseo de imponer un sistema de “certificación” unilateral por parte de Estados Unidos, rompiendo así con el esquema de cooperación bilateral en calidad de aliados que se había planteado originalmente para la Iniciativa Mérida; reiterando a su vez la sospecha de una posible injerencia de Estados Unidos en México gracias a este acuerdo de cooperación.
3. La condicionalidad sobre la observancia de derechos humanos en México logró poner al descubierto una importante serie de irregularidades en torno a las quejas recibidas en la CNDH, mismas que no habían sido atendidas, y que tampoco eran del conocimiento público; así como también la necesidad de una reforma constitucional al sistema de justicia militar en México; ya que, aunque la Iniciativa Mérida no existiera, los derechos humanos deberían respetarse independientemente de cualquier petición de un gobierno extranjero. Así, el incumplimiento de tales condicionamientos exhibió de algún modo la falta de atención que las autoridades mexicanas han tenido con respecto a los derechos humanos; a tal grado que han sido la algunas ONGs y otros grupos de la sociedad civil organizada -y no la CNDH-, quienes han puesto el énfasis en la necesidad de que México se cumpla con la observancia de los derechos humanos, reportando todas las anomalías y quejas que no han sido debidamente atendidas, y emitiendo constantemente declaraciones y recomendaciones dirigidas a los representantes del gobierno en México y Estados Unidos.²⁸⁷

3.3 Las discrepancias de opiniones entre los Congresos mexicano y estadounidense

3.3.1 Postura del Congreso mexicano frente a la Iniciativa Mérida

Al hacerse pública la Declaración Conjunta de la Iniciativa Mérida, la primera reacción por parte del poder legislativo en México fue de cierta preocupación, al ver

²⁸⁷ El ejemplo más reciente es un memorándum elaborado y firmado por nueve organizaciones civiles, mexicanas y estadounidenses, dirigido a las autoridades en Estados Unidos y en México, en cual destacan el incumplimiento de los compromisos que México adquirió en el marco de la Iniciativa Mérida con respecto a la defensa de los derechos humanos en el combate al narcotráfico.; instando así al gobierno mexicano a cumplir con dichas obligaciones. Tal documento, firmado el 25 de junio de 2012 por: *Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero, Tlachinollan, el centro Miguel Agustín Pro Juárez, Fundar Centro de Análisis e Investigación, WOLA, Human rights Watch y Amnistía Internacional* puede ser consultado en: www.scribd.com/fullscreen/98366220?access_key=key-2bmf14dhuf3dnci05lco.

que el Presidente Felipe Calderón se aventuró a firmar un acuerdo de esta naturaleza y duración (de al menos tres años, inicialmente), cuando ya faltaba muy poco tiempo para que concluyera la segunda administración de George W. Bush (2004-2008), y sin saber a ciencia cierta si el siguiente presidente de los Estados Unidos, en este caso, Barack Obama, apoyaría y daría continuidad a la Iniciativa Mérida. Sin embargo, una vez que el presidente Obama expresó todo su apoyo para la Iniciativa, en aras de impedir que la inseguridad en México siguiera traspasando la frontera hacia territorio estadounidense, quedaron atrás algunos resquemores sobre la conveniencia de continuar con dicho acuerdo.

No obstante, aunque es innegable que las negociaciones y toma de decisiones importantes en torno a la Iniciativa se han llevado a cabo, en su mayoría, sin consultar a las legislaturas de ambos países; también se han vuelto muy notorias las diferencias entre el grado de participación que tuvo cada uno de los tres niveles de gobierno de ambos países en lo relativo a la implementación de la Iniciativa Mérida. El poder legislativo en Estados Unidos estuvo involucrado, en mayor medida, en todo el proceso de negociación e implementación de la Iniciativa, que el legislativo mexicano; mientras que el poder Ejecutivo en los dos países ha tenido relativamente la misma capacidad de negociación.

En términos generales, el nivel de participación e intervención de los poderes legislativos de México y Estados Unidos en la negociación de la Iniciativa Mérida fue prácticamente *nulo*,²⁸⁸ lo que sin duda ocasionó una gran molestia por parte de los legisladores en ambos países. Sin embargo, en el caso de México, esta situación de tensión y descontento se agravó debido al tipo de negociación de la misma, que excluyó al poder Legislativo del proceso de toma de decisiones.

Lo anterior condujo a una serie de especulaciones muchas veces sin fundamento, a raíz del *secretismo*²⁸⁹ o hermetismo bajo el cual se desarrolló la Iniciativa Mérida. Tales sospechas tenían base en la manera parcial e inconstante en que fluyó la información relativa a este acuerdo, pues asuntos que aparentemente debían ser muy simples se convirtieron rápidamente en grandes controversias debido a la desinformación y a las posturas encontradas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo; desde temores

²⁸⁸ Armando Rodríguez Luna, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", *Crimen organizado e Iniciativa Mérida*, México, CASEDE, 2010, p. 51.

²⁸⁹ Término utilizado en: Laurie Freeman, "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, enero-marzo 2008, p.3.

originados por el nombre mismo de este acuerdo de cooperación (que en un inicio, y de manera extraoficial, fue conocido como “Plan México” o inclusive “Plan Mérida”, evocando comparaciones con el “Plan Colombia”), hasta arduas discusiones sobre las intenciones supuestamente intervencionistas del gobierno estadounidense, al no conocer la cantidad total de recursos que sería otorgada a México, ni las condiciones en que la ayuda sería transferida; al mismo tiempo que se desconocía si la Iniciativa Mérida implicaría la presencia de personal militar estadounidense en nuestro país, o si existiría algún mecanismo de supervisión conjunto para las acciones incluidas en el acuerdo.

Ante tales temores, la canciller Patricia Espinosa aseguró ante la prensa nacional, y más específicamente en una comparecencia ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado,²⁹⁰ que la Iniciativa Mérida no constituía un tratado internacional convencional, pero eso no hizo que cesaran significativamente las críticas en torno a la Iniciativa. “En el caso de la Iniciativa Mérida, al ser un programa de cooperación bilateral y no un Tratado [...], el Ejecutivo mexicano no previó la intervención del legislativo en el proceso, dejándolo al margen de la negociación, implementación y seguimiento del mismo.”²⁹¹ Lo anterior, aunado al hermetismo del Ejecutivo, generó mucha desconfianza en prácticamente todos los partidos políticos del país. La primera acción que llevaron a cabo los congresistas fue solicitar al presidente Felipe Calderón que informara detalladamente las características y el contenido del acuerdo, así como el monto total de los recursos que serían destinados a México, junto con la cantidad que a su vez aportaría nuestro país (alrededor de 7, 500 millones de dólares; 5 mil sólo para 2008 y 2009).²⁹² Dichas demandas fueron turnadas a la Canciller Patricia Espinosa para que diera la información solicitada.

El Ejecutivo, por su parte, se amparaba en el hecho de que la Iniciativa Mérida no representaba un tratado internacional convencional, sino un mero acuerdo bilateral negociado por los presidentes de ambos países involucrados, por lo que no estaba obligado a consultar a otras instancias gubernamentales, ni a requerir su aprobación; sin embargo, ello no debería de haber sido un pretexto para la omisión de información

²⁹⁰ S/a, “Iniciativa Mérida no es tratado internacional: SRE”, México, excelsior.com.mx, 24 de octubre de 2007, Dirección URL: www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/iniciativa_merida_no_es_tratado_internacional_sre/29968, [consulta: 22 de mayo de 2012].

²⁹¹ Alejandro Chanona, *op. cit.*, p. 59.

²⁹² *Ibidem*, p. 60

tanto a los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores, como a la sociedad en general.²⁹³

La la inconformidad por parte de los legisladores mexicanos se basó entonces en la falta de consideración que tuvo para con ellos el Presidente al pactar la Iniciativa Mérida sin haber consultado al Congreso acerca del presupuesto que sería requerido por parte de México, y sin haber sometido a discusión la manera en que serían supervisados los recursos otorgados a nuestro país, por lo que el Congreso debió ser puesto sobre aviso de la negociación en curso, así como de la cantidad de recursos que serían solicitados y otorgados a nuestro país. Cabe recordar, al respecto, el artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que señala las facultades del Congreso, entre las que se encuentra la autorización “para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”,²⁹⁴ mismas que, claramente, no fueron tomadas en cuenta en este proceso.

De acuerdo con los autores consultados para esta investigación, particularmente según el punto de vista de Alejandro Chanona²⁹⁵ (académico de la UNAM y político mexicano), los puntos específicos que representan las principales demandas del Congreso de la Unión en torno a la Iniciativa Mérida y su funcionamiento son:

- 1) Que por las facultades constitucionales antes mencionadas, el Congreso debía haber tenido la potestad de dar seguimiento y vigilancia a los programas y transparentar el uso de los recursos;
- 2) Que la Cámara de Diputados debía conocer a cabalidad las partidas y recursos que serían parte de la Iniciativa, exhortando a que el Presidente Calderón transparentara esa información en el proyecto para el Presupuesto (en este caso, del año 2008); y

²⁹³ Cfr. Adolfo Arreola García, quien dice que la naturaleza jurídica de un acuerdo como la Iniciativa Mérida no justifica “la forma en la cual fue concertada [...] por el Ejecutivo mexicano, ni las regulaciones y protocolos establecidos para el efecto; pasando por alto que, según el artículo III del acuerdo de 1990 [Acuerdo México-Estados Unidos contra el narcotráfico y la farmacodependencia], las acciones relacionadas con el tema de narcotráfico y farmacodependencia serán realizadas por la Comisión Mixta Permanente [...], y que estas acciones requerirán de la aprobación de los gobiernos , debiéndose formalizar por la vía diplomática [...]. Véase: Adolfo Arreola García, *Las implicaciones de la ASPAN y de la Iniciativa Mérida en la seguridad nacional de México a partir del 2005 al 2009*, Tesis de Maestría, México, UNAM, 2011, p. 59.

²⁹⁴ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 48.

²⁹⁵ Alejandro Chanona, *op. cit.*, pp. 60-61.

3) La inconformidad frente al Congreso estadounidense, el cual tuvo un papel determinante en la aprobación de la Iniciativa y de la transferencia de recursos que ésta implicaría.

Sin embargo, lo anterior podría ser refutado bajo el argumento de que la Iniciativa Mérida no es un tratado internacional, sino un acuerdo a nivel del poder Ejecutivo entre México y Estados Unidos, por lo que carece de los atributos tradicionales de un tratado internacional. Tomando en cuenta que, a grandes rasgos, el proceso para la aprobación y entrada en vigor de un tratado entre México y otro país se compone de: negociación, adopción y autenticación del texto, firma *ad referendum*, ratificación por parte del Senado, aprobación del Ejecutivo y entrada en vigor; cabe señalar que el texto de la Declaración Conjunta de la Iniciativa Mérida de 2007 careció completamente de la ratificación del Senado.

Finalmente, todas esas inconformidades e irregularidades terminaron por vincularse con otras anomalías de la aplicación de la Iniciativa Mérida, debido especialmente al hermetismo y falta de transparencia en la difusión de la información relativa a la Iniciativa, pues al no contar con información suficientemente clara y totalmente disponible, no es difícil pensar en el desconcierto manifestado por parte de los legisladores y académicos mexicanos.

En suma,²⁹⁶

*La labor de los legisladores mexicanos logró que la contraparte estadounidense reconociera que la seguridad es un tema de responsabilidad compartida, por lo que dimitieron en su intención de imponer condiciones a la ayuda prestada contra el crimen organizado, lo que constituye un importante logro de la diplomacia parlamentaria mexicana.*²⁹⁷

3.3.2 Postura del Congreso estadounidense frente a la Iniciativa Mérida

²⁹⁶ *Ibid.*, p.75.

²⁹⁷ De acuerdo con un documento publicado por la Cámara de Diputados, la diplomacia parlamentaria se refiere, a muy grandes rasgos, a la que se lleva a cabo: “[...] entre los poderes u órganos legislativos, parlamentos, cámaras, asambleas legislativas de estados diversos o sus integrantes y cualquier otra entidad extranjera. En su sentido estricto, por diplomacia parlamentaria nos referiremos a la desarrollada como entidades colectivas entre congresos, parlamentos o asambleas legislativas de manera formal e institucional. Se compone de los principios, normas, técnicas, procedimientos, intercambios, posicionamientos, declaraciones y acciones mediante las cuales una institución legislativa determinada se relaciona políticamente con entidades extranjeras, fundamentalmente con entidades pares y sus representantes.” Véase: Cámara de Diputados, *La H. Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria, México*, México, 2007, p. 4.

En lo que concierne a los legisladores estadounidenses, de acuerdo con las declaraciones de varios de sus representantes, tanto los Demócratas como los Republicanos criticaron severamente al ex presidente George W. Bush por haberse comprometido a firmar la Iniciativa Mérida, por dos motivos principales. El primero de ellos fue la “discrecionalidad con que se condujo la Casa Blanca durante las negociaciones que mantuvo con las autoridades mexicanas, salvadoreñas y hondureñas, principalmente por no haber proporcionado información respecto de las condiciones de distribución de los recursos.”²⁹⁸ En segundo lugar, la molestia de los congresistas radicó en el desconocimiento sobre el uso real que se daría a los recursos otorgados, tomando en consideración la ausencia de una verdadera estrategia antidrogas integral en ambos países, que incluyera no sólo la prohibición de las drogas, sino también la reducción y prevención del consumo, la disminución de la violencia, el ataque a la capacidad de fuego y financiera de los narcotraficantes, etc.²⁹⁹

En realidad, la Iniciativa Mérida debía ser aprobada y puesta en funcionamiento desde 2007, año en que fue creada, pero uno de los obstáculos más grandes que tuvo la Iniciativa para su aprobación inicial fue

*[...] la discusión en el Congreso estadounidense [que] hizo que el proceso de negociación se alargara y que incluso el propio gobierno mexicano pusiera en duda su aprobación. El tema más complicado de la negociación fue la insistencia del Senado estadounidense de que se incluyera un reporte del Departamento de Estado de que los gobiernos receptores de la ayuda (México y los países centroamericanos), no estuvieran involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos.*³⁰⁰

Por su parte, el entonces embajador de Estados Unidos en México, Antonio Garza, calificó a la Iniciativa Mérida, desde el inicio de las negociaciones en 2007, como el “proyecto más agresivo que jamás se ha propuesto para combatir a los cárteles mexicanos de las drogas y la violencia que dirigen los ciudadanos de ambos países”,³⁰¹ señalando a su vez que representa, por vez primera, una *auténtica sociedad* en la que

²⁹⁸ La Jornada (editorial), “Miserias del Plan México” [en línea], México, lajornada.unam.mx, 15 de noviembre de 2007, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/9/4122/y/iniciativa-merida, [consulta: 20 de abril de 2012].

²⁹⁹ *Ibidem*. Todo ello sin tomar en cuenta las opiniones más personales de algunos legisladores o gobernadores estadounidenses, que han hecho algunas declaraciones mucho más agresivas y negativas en torno a este tema; como la que se cita en esta nota de La Jornada, del Republicano Tom Tancredo, quien manifestó que México “‘es en sí un *cártel* de droga’, por lo que ‘es difícil decir dónde termina el gobierno y dónde empieza el *cártel*’, declaración que fue calificada por su correligionaria Ileana Ros-Lehtinen como ‘un insulto a México y a su gobierno’.”

³⁰⁰ Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, op. cit., p. 30.

³⁰¹ Natalia Gómez, “Es el plan anticárteles más agresivo: embajador” [en línea], eluniversal.com.mx, México, 23 de octubre de 2007, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/155292.html, [consulta: 13 de abril de 2012].

cada país asume su parte de responsabilidad compartida o común, y unes esfuerzos para combatir las acciones del narcotráfico en México; al mismo que intenta reducir la demanda de drogas en Estados Unidos.

De igual forma, cabe resaltar que tanto Demócratas como Republicanos han negado en repetidas ocasiones que la Iniciativa Mérida sea un plan de cooperación equivalente al Plan Colombia, y que las supuestas similitudes entre ambos carecían de fundamento alguno, rechazando a su vez el argumento de que Estados Unidos pretendiera establecer bases militares en México a cambio de la ayuda otorgada mediante la Iniciativa Mérida.³⁰² Un año más tarde, el mismo Antonio Garza declaró de nueva cuenta su apoyo y el de su gobierno a la Iniciativa, al desmentir que ésta sólo pretendía “certificar” el comportamiento de México; y manifestó además que:

*[...] estas peticiones [cuando el Senado de ese país propuso condicionar la aprobación de la Iniciativa a que las unidades policiales y militares mexicanas apoyadas con recursos, sean ajenas a violaciones a los derechos humanos o corrupción] de información al Legislativo son parte del proceso de seguimiento que nuestro Congreso rutinariamente ejerce sobre nuestro propio Ejecutivo.*³⁰³

Así, la mayoría de los argumentos vertidos en el proceso de *lobbying*³⁰⁴ en el seno del Congreso estadounidense con respecto a las características de la Iniciativa Mérida y a la viabilidad y conveniencia de la misma para Estados Unidos, giraron en torno a la preocupación por el tema del respeto a los derechos humanos, así como a la necesidad de reducir la corrupción en las instituciones gubernamentales y de seguridad pública en México. Al mismo tiempo, y pese a estas condicionalidades, la mayoría de los legisladores estaban conscientes de la urgencia por reestructurar los esquemas bilaterales de cooperación en seguridad, aplaudiendo los esfuerzos del gobierno en México por enfrentar a las bandas del crimen organizado.

³⁰² David Lunhow, “Mexico and U.S. Plot New Antidrug Strategy”, [en línea], Estados Unidos, The Wall Street Journal, 23 de marzo de 2010, Dirección URL: <http://online.wsj.com/article/SB20001424052748704841304575138182572190108.html>, [consulta: 14 de abril de 2012].

³⁰³ Natalia Gómez, “México es otro consumidor de drogas: Garza” [en línea], eluniversal.com.mx, México, 31 de mayo de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/159856.html, [consulta: 12 de abril de 2012].

³⁰⁴ *Lobbying* es un anglicismo que textualmente significa cabildeo, y ha sido definido, a grandes rasgos, como: “la facultad de ejercer presiones; tratar de convencer; intentar neutralizar; modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública” (Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera, *El lobbying en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004), es decir, como un mecanismo utilizado por determinados grupos de presión, para comunicarse y negociar entre ellos.

Por ejemplo, Eliot Engel (Demócrata), quien se desempeñaba como presidente del Comité de Asuntos Internacionales y de América Latina de la Cámara de Representantes, consideró que “ésta no es la manera de iniciar un esfuerzo tan importante como combatir el tráfico de drogas y la violencia asociada a éste”.³⁰⁵ De manera similar, Thomas Shannon (de la Oficina de Asuntos Hemisféricos) destacó desde 2007 la importancia de que Estados Unidos lograra vincular una política doméstica con una internacional, en aras de garantizar su seguridad; al mismo tiempo que calificó como de “gran liderazgo” la decisión de Felipe Calderón de emprender un combate contra el narcotráfico. Por su parte, David T. Johnson, perteneciente a la INCLE, expresó que el propósito esencial que Estados Unidos busca con la Iniciativa Mérida es lograr la reducción de la impunidad y la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, por medio del fortalecimiento de la seguridad fronteriza y del fortalecimiento institucional en México.³⁰⁶

Por otro lado, algunos Congresistas, como Patrick Leahy, del Partido Demócrata, más bien deseaban que la Iniciativa tuviera una renovación anual, “con la aprobación cada vez de cantidades próximas a los 500 millones de dólares (100 más de lo que recibe Colombia), y más lo destinado a Centroamérica.”³⁰⁷

Hay que añadir que, en repetidas ocasiones, durante el primer mandato de Barack Obama, tanto él como la Secretaria de Estado, Hillary Clinton; la Secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano y el llamado *zar* antidrogas, Gil Kerlikowske, han destacado en repetidas ocasiones la importancia de la responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico. Esto ha representado un avance en la mejoría de la relación bilateral, ya que sentó abiertamente las bases para el reconocimiento de las autoridades en Estados Unidos de asumir su papel como el

³⁰⁵ Todd J. Gillman, “Bush’s Mexico Aid Plan Get Mixed Reviews in House”, *The Dallas Morning News*, 26 de octubre de 2007, dirección URL: www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/news/world/mexico/stories/102607dnnatpl_anmexico.3512b11.html, [consulta: 27 de enero de 2012].

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ Antonio Caño, “México, el nuevo frente antidroga de Bush”, [en línea], elpais.com, Dirección URL: elpais.com/diario/2007/10/21/internacional/1192917601_850215.html, [consulta: 3 de abril de 2012]. Aunque esta misma noticia señala que, del lado mexicano, “el [entonces] subsecretario de Relaciones Exteriores mexicano responsable de América del Norte, Carlos Rico, se refirió por primera vez públicamente a este asunto y dijo que su país aceptaría un proyecto a dos años y 1.000 millones de dólares.”

principal consumidor de drogas, y proveedor de armas, y de la manera alarmante en la que ha estimulado el narcotráfico en México.³⁰⁸

3.4 Opiniones a favor y en contra de la Iniciativa Mérida

3.4.1 Partidos políticos

Aunque en términos generales todos los partidos políticos en México pugnaron desde un inicio para que se transparentara lo mejor posible la información relativa a la Iniciativa Mérida y poner fin al hermetismo con el que fue negociada y la parcialidad con la que fue dada a conocer, cada uno de dichos partidos ha esgrimido posturas un tanto distintas al respecto de determinados aspectos particulares de la Iniciativa.

Así, el PAN, muy posiblemente por tratarse del partido actualmente en el poder, y por tener que dar soporte a la labor realizada por Felipe Calderón en relación con las implementación de la Iniciativa Mérida, ha manifestado una actitud de apoyo prácticamente total hacia éste acuerdo; al mismo tiempo que se ha encargado de recalcar que la Iniciativa fue, ante todo, una propuesta originalmente mexicana, con la que se pretendía persuadir al gobierno estadounidense de asumir su parte de responsabilidad en el problema del narcotráfico, y así tomara las medidas necesarias para combatirlo. De acuerdo con algunas notas periodísticas, para los legisladores del PAN y también del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la Iniciativa Mérida no sólo era vista de forma aprobatoria, sino que incluso era considerada como *invaluable*.³⁰⁹

El PRI, por otro lado, ha adoptado una posición un tanto más cautelosa, ya que constantemente se ha mostrado inconforme por los condicionamientos de recursos por el respeto a los derechos humanos, así como por un supuesto plan *intervencionista* en México. Sin embargo, aplaudió el esfuerzo de una mayor cooperación bilateral con Estados Unidos. En algún momento, este partido, junto con el PRD, “advirtieron [en la

³⁰⁸ Véanse, por ejemplo: Elise Labbot, “Analysis: Clinton taking U.S.-Mexico relations beyond drug war”, [en línea], Estados Unidos de América, cnnpolitics.com, 24 de marzo de 2009, Dirección URL: www.cnn.com/2009/POLITICS/03/24/us.mexico/index.html?iref=allsearch, [consulta: 15 de febrero de 2012], y s/a, “Clinton: U.S. drug use fuels Mexico cartels”, [en línea], Estados Unidos de América, msnbc.msn.com, 23 de marzo de 2010, Dirección URL: www.msnbc.msn.com/id/35996797/ns/world_news-americas/t/clinton-us-drug-use-fuels-mexico-cartels/, [consulta: 13 de febrero de 2012].

³⁰⁹ Ciro Pérez “Aplauden PAN y PVEM acuerdo con EU; viola la soberanía: PRD y PRI”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 23 de octubre de 2007, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=007n1pol, [consulta: 12 de abril de 2012].

Cámara de Diputados, durante 2007], que pedirán a la Cancillería una explicación detallada del acuerdo para asegurarse de que no incluya violación de la soberanía nacional ni subordinación de mandos del Ejército o de la Policía Federal Preventiva a Estados Unidos.”³¹⁰

El partido que prácticamente siempre ha manifestado un abierto rechazo a la Iniciativa Mérida, sus objetivos y su funcionamiento en general, ha sido el PRD. Este partido político mantiene una posición escéptica al respecto de la cantidad y utilidad de los recursos transferidos, pues los considera insuficientes y poco efectivos; al mismo tiempo que ha protestado frecuentemente por la ausencia de una estrategia de seguridad más integral que involucre otro tipo de iniciativas enfocadas a detener el tráfico de armas, la demanda de drogas, principalmente en Estados Unidos, y la violencia generada por el crimen organizado. Además, han comparado en reiteradas ocasiones a la Iniciativa Mérida con el Plan Colombia.

El PRD declaró desde 2007, a través de su Secretario de Asuntos Internacionales, Saúl Escobar, que la Iniciativa Mérida “representa una violación a la soberanía nacional y abre las puertas para que operen ‘impunemente y sin control agentes estadounidenses’ en el país [...]”;³¹¹ lo que indudablemente refleja cuál ha sido desde entonces una de las mayores preocupaciones de la principal fuerza política de izquierda en México sobre este acuerdo de cooperación. Los representantes de este partido también mostraron su consternación por la falta de una cláusula relativa al tráfico de armas, pues consideran que ese asunto debería constituir una prioridad dentro de cualquier esquema serio y eficaz contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Hay que reconocer, sin embargo, que todos estos pronunciamientos en contra y los deseos de hacer del conocimiento público todo lo referente a la Iniciativa; al igual que la negativa generalizada (tanto del Presidente como del poder legislativo en México) sobre los condicionamientos de la entrega de recursos a cambio de la comprobación del respeto a los derechos humanos en nuestro país, motivaron que posteriormente esas opiniones negativas fueran escuchadas, evitando así un clima de tensión diplomática mayor con Estados Unidos, al temer la imposición de un mecanismo de evaluación o certificación unilateral que pusiera en desventaja a México, y que además rompiera con el esquema actual de cooperación bilateral.

³¹⁰ *Ibidem.*

³¹¹ *Ibid.*

Así, en la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, mencionada anteriormente, además de las quejas relacionadas con el rechazo a las condiciones de respeto a los derechos humanos, también hubo otro tipo de pronunciamientos basados en el escepticismo que se tenía hasta ese momento sobre la Iniciativa Mérida. Por ejemplo, el panista Santiago Creel nuevamente declaró que las autoridades mexicanas no estarían de acuerdo en recibir la ayuda *asistencialista*³¹² que brindaría el gobierno estadounidense. De igual forma, el diputado panista Martín López apoyó la postura de Creel, negando que México aceptara estar a expensas de las decisiones gobierno de Estados Unidos; mientras que la integrante del PRD, Ruth Zavaleta, propuso la creación de un acuerdo complementario a la Iniciativa Mérida, que contuviera un análisis mucho más profundo del problema del narcotráfico en ambos países, incluyendo un estudio de los patrones de consumo de drogas en estados Unidos, para saber de qué manera podría reducirse la demanda de drogas en aquel país.

Cuando en 2010 se veía venir el fin del plazo inicial de tres años que se había estipulado para la aplicación de la Iniciativa Mérida, y antes de que Barack Obama solicitara a su Congreso la partida adicional de 310 millones de dólares adicionales para la segunda etapa de la Iniciativa, los congresistas de todos los partidos políticos en México calificaron como *pobres* los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno estadounidense para combatir el narcotráfico en México.

Muchos diputados y senadores del PRI, PAN, PRD y PT insistieron expresamente en que el problema del comercio de drogas, los elevados índices de violencia y de adicciones, fueron *monstruos*³¹³ engendrados por los mismos intereses de Estados Unidos, y que intentan remediar con acuerdos como la Iniciativa Mérida. Al mismo tiempo, el presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, Humberto Benítez Treviño (PRI), “lamentó que la coordinación binacional para el combate al crimen organizado en ambos lados de la frontera norte, no se haya materializado. [...] México está dando una guerra frontal al crimen organizado con eficiencia. Si alguien debe poner más interés en la lucha contra las drogas, es Estados Unidos.”³¹⁴

³¹² Roberto Garduño, “Sepultan el plan Mérida en la interparlamentaria México-EU”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 8 de junio de 2008, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=politica&article=003n1pol, [consulta: 14 de mayo de 2012].

³¹³ Juan Arvizu, “La Iniciativa Mérida, una ‘tomadura de pelo’: PAN”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 2 de febrero de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/primera/34371.html, [consulta: 20 de abril de 2012].

³¹⁴ *Ibidem*.

Finalmente, y pese a que el PAN se había mostrado proclive, en general, a la existencia de la Iniciativa Mérida, ante los condicionamientos por el respeto a los derechos humanos, a principios de 2009, el senador panista Felipe González criticó duramente la decisión de los congresistas estadounidenses de recortar y condicionar los recursos de la Iniciativa Mérida, y declaró que, "de Estados Unidos se puede esperar 'lo peor' en cuestión de colaboración en la lucha contra el narcotráfico, y consideró que la ola de declaraciones surgidas de Casa Blanca, del Congreso estadounidense y de sus instancias de inteligencia, podría perfilar 'algún tipo de intervención' en México." Paralelamente, Alfonso Suárez del Real, diputado del PRD, afirmó que estas limitaciones a la entrega de recursos de la Iniciativa Mérida, no significan otra cosa más que "una estrategia de Washington para someter al Ejército y las fuerzas de seguridad pública mexicanos."

3.4.2 Prensa y opinión pública

La participación y expresión de la sociedad respecto a diversos temas de actualidad es cada día mayor, y ha cobrado una gran importancia dentro del proceso de toma de decisiones a nivel político y gubernamental, así como en la formulación de políticas públicas, mismas que deben basarse en las necesidades y preocupaciones de la sociedad; pues si bien es cierto que la opinión pública o las acciones de la sociedad civil organizada no determinan por sí solas el curso de las decisiones políticas que toma un gobierno, sí influyen de manera significativa en ellas. Esto adquiere aún mayor relevancia en tanto que la opinión pública en México, bajo el contexto del combate al narcotráfico y la cooperación necesaria con Estados Unidos, ha jugado un papel muy importante que no debe dejarse de lado al momento de analizar temas como la seguridad nacional en México y la Iniciativa Mérida.

Antes que nada, para los efectos que convienen a esta investigación, la opinión pública está definida, a grandes rasgos, en virtud de lo que sostienen algunos de los principales autores que han abordado el tema desde hace varios años. Por ejemplo, para Walter Lippman, célebre periodista e investigador estadounidense,

[las] características del mundo exterior que tienen que ver con el comportamiento de otros seres humanos, en la medida en que ese comportamiento se cruza con el nuestro, depende de nosotros, o es

*interesante para nosotros, son lo que llamamos asuntos públicos. Las imágenes dentro de las cabezas de estos seres humanos, las imágenes de sí mismos, de los demás, de sus necesidades, propósitos y relaciones, constituyen sus opiniones públicas. Esas imágenes que son adoptadas para tomar decisiones por algunos grupos de personas, o por individuos que actúan en nombre de los grupos, son lo la Opinión Pública, con letras mayúsculas.*³¹⁵

Por otra parte, para Jürgen Habermas, sociólogo y filósofo alemán, la opinión pública “significa cosas distintas según se contemple como una instancia crítica con relación a la notoriedad normativa pública, ‘representativa’ o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programa.”³¹⁶

En síntesis, dado que “[...] la relación entre opinión pública y democracia es central, es una dinámica que alude a libertades ciudadanas y de su capacidad de incidencia en la toma de decisiones”,³¹⁷ es claro que la opinión pública no sólo influye en la toma de decisiones, sino que también permite conocer las preferencias y los niveles de aprobación o desaprobación de las decisiones tomadas por el gobierno, y así conocer de algún modo qué se está haciendo bien y qué es lo que debe modificarse.

Sin embargo, lo anterior también debe tomarse con sus respectivas reservas, ya que no hay que sobrevalorar las encuestas, sondeos, o artículos de opinión (ya sean personales, académicos, o de prensa), debido a que pueden ser ampliamente subjetivos y volubles, principalmente porque las muestras poblacionales tomadas en cuenta pueden ser parciales, o bien, estar desinformadas u opinar en momentos meramente coyunturales. Al mismo tiempo, hay que considerar la existencia de distintos “perfiles demográficos”, que hacen que varíe la percepción de los temas sobre los que se opina, por citar un ejemplo, el estado de la República donde se encuentren. Una vez que se ha tomado en cuenta lo anterior, hay quienes también piensan que el total de la población que se expresa mediante encuestas de opinión puede subdividirse en tres categorías más: el sector tradicional, el institucional y el social, siendo éste último el más numeroso.³¹⁸

³¹⁵ Walter Lippman, *Public opinion*, Estados Unidos de América, MacMillan Co., 1922, primera edición, p. 15.

³¹⁶ Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones Gustavo Gili, 1986, primera edición, p. 42.

³¹⁷ Luis Ochoa Bilbao y Myrna Rodríguez Añuez, “Política exterior y opinión pública: la recepción de la Iniciativa Mérida en México”, *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM/BUAP, 2009, primera edición, p. 99.

³¹⁸ Azucena Cháidez Montenegro y Edgar Valle Álvarez, “Seguridad nacional, crimen organizado y opinión pública”, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, CASEDE, 2010, p. 101.

En este caso, los que se ubican dentro del perfil “tradicional” son todos aquellos que entienden a la seguridad nacional como la necesidad de salvaguardar el bienestar del territorio y de la soberanía nacional contra amenazas como el crimen organizado o conflictos armados, es decir, desde una visión fundamentalmente realista de la seguridad. En segundo lugar, los pertenecientes al grupo “institucional”, son las personas que “conciben la seguridad nacional como el mantenimiento del orden y de las instituciones de gobierno, así como la preservación de la unidad de los estados de la República.”³¹⁹ Por último, el sector conocido como “social” está conformado por las personas que poseen una opinión de la seguridad nacional mucho más relacionada con un enfoque integral y humano de la misma, concibiéndola como una condición necesaria para el bienestar individual y colectivo dentro de una sociedad, a la vez que se preocupan por la existencia de otras amenazas a la seguridad, tales como el narcotráfico, los desastres naturales o las epidemias.

En lo que corresponde a nuestro país, fue hasta la década de los noventa cuando la sociedad civil, algunos miembros de los partidos políticos y los académicos e investigadores comenzaron a manifestar un mayor interés en temas de seguridad nacional, y por lo tanto, a consolidar determinadas posturas al respecto; lo que le permitió a la opinión pública en general ejercer más presión política en lo que se refería a dichos temas.³²⁰ Particularmente, en lo que atañe a la relación entre la opinión pública y la prensa con la Iniciativa Mérida, las reacciones y opiniones provenientes de gran mayoría de la sociedad no difieren mucho de las que fueron manifestadas por buena parte de los legisladores mexicanos, quienes, como ya se explicó, se encontraban parcialmente informados sobre la Iniciativa, y por lo tanto, poseían una opinión escéptica e incluso negativa acerca de la misma.

Bajo esta perspectiva, y a pesar de su relevancia,

*[...] ante la opinión pública mexicana la Iniciativa Mérida ha sido marginal. A la falta de encuestas sobre este tema se suman los pocos artículos escritos al respecto, y eso es de sorprender, ya que se suponía que dicha Iniciativa comprometería a los dos gobiernos a asumir niveles más profundos de responsabilidad en el combate al narcotráfico.*³²¹

De tal suerte que el desconocimiento general de la Iniciativa Mérida en el grueso de la población mexicana ha dado como resultado una serie de opiniones sesgadas,

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Véase: Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *op. cit.*, p. 964.

³²¹ *Ibid.* p. 100.

superficiales y desinteresadas. Tal patrón se ha repetido de alguna manera en la sociedad estadounidense, en la que, aunque la opinión pública suele tener un peso político mayor y mucho más significativo que en México, se consideraba, al menos en los primeros años de existencia de la Iniciativa Mérida que ésta era “demasiado nueva y muy poco clara como para ser objeto propio de encuestas de opinión pública.”³²²

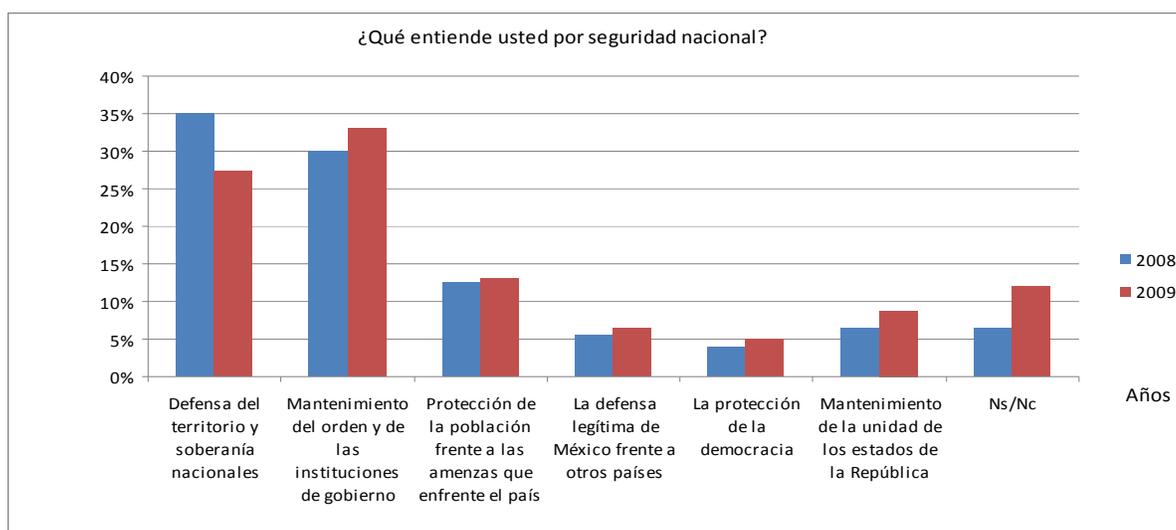
Podría pensarse que lo anterior se suma a una tendencia generalizada y constante de desinformación (o en su defecto, de mala información), debido al poco interés que generan en la sociedad mexicana los temas relacionados con la política exterior o con la cooperación internacional. En contraste, por ser la seguridad nacional un tema que hoy en día genera mucha incertidumbre, ya que ha trastocado la vida y tranquilidad de muchas personas, se ha vuelto “[...] necesario captar y analizar los niveles de aceptación y rechazo que las personas muestran frente a las acciones gubernamentales.”³²³

Por ejemplo, al momento de preguntar a la gente qué entiende por el concepto de *seguridad nacional*, o bien, por lo que considera como las principales amenazas a la seguridad del país, los resultados hasta hace apenas algunos años fueron los siguientes (gráficas 6 y 7):

³²² Dan Lund, “Public security as a war issue”, [en línea], Mund Americas, Opinion and Policy Report, núm. 30, serie 7, 30 de octubre de 2007, p. 1, Dirección URL: www.mundgroup.com/archivos/series7/Series%207%20Number%2030%20Public%20Security%20as%20a%20War%20Issue.pdf, [consulta: 8 de mayo de 2012].

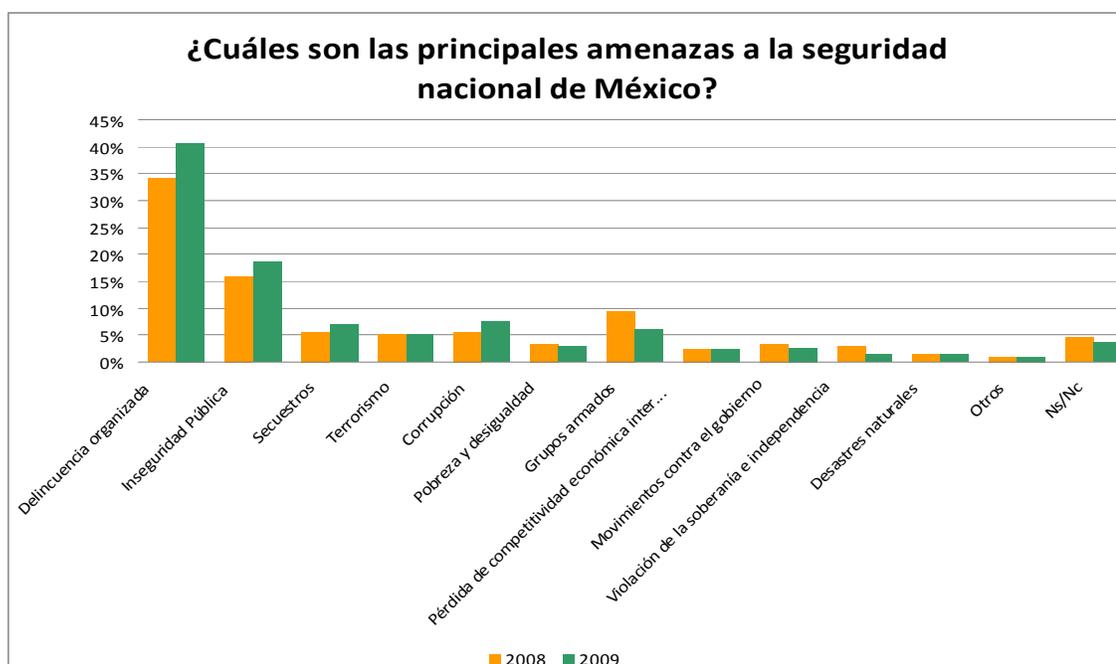
³²³ Azucena Cháidez Montenegro y Edgar Valle Álvarez, *op. cit.*, p. 103.

Gráfica 6. ¿Qué entiende la gente por “seguridad nacional”?



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de: CASEDE-SIMO, “Serie de Investigación sobre Seguridad Nacional (anexo)”, [en línea], México, CASEDE, septiembre 2008-agosto 2009, Dirección URL: www.seguridadcondemocracia.org/encuestas/serie-de-encuestas-simo-casede/encuestas-simo-casede-sobre-seguridad-nacional.html, [consulta: 19 de mayo de 2012].

Gráfica 7. ¿Cuáles son las principales amenazas a la seguridad nacional de México?



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de: CASEDE-SIMO, “Serie de Investigación sobre Seguridad Nacional (anexo)”, [en línea], México, CASEDE, septiembre 2008-agosto 2009, Dirección URL: www.seguridadcondemocracia.org/encuestas/serie-de-encuestas-simo-casede/encuestas-simo-casede-sobre-seguridad-nacional.html, [consulta: 19 de mayo de 2012].

Por otro lado, en una encuesta levantada en 2008 por el periódico *El Universal* sobre la opinión pública con respecto a la participación del ejército en la estrategia de Felipe Calderón para combatir al narcotráfico, sobresale el hecho de que, al cuestionar a las personas acerca de la Iniciativa Mérida, el desconocimiento de la misma era evidente, y ello indica que para un buen porcentaje de la sociedad mexicana no hay ningún indicio real de que la Iniciativa Mérida pueda ser reconocida, en primer lugar, como un acuerdo que fomente la cooperación con Estados Unidos, y en segundo lugar, que sea aceptada como un mecanismo eficiente en contra del narcotráfico (véase gráfica 8). Sin embargo, una vez que se les informó a los encuestados de los objetivos y el funcionamiento de la Iniciativa, la mayoría de las personas encuestadas estuvieron de acuerdo en que México tuviera un acuerdo de cooperación de esa índole con Estados Unidos; lo que se vincula directamente con las encuestas en que es preferible la cooperación por parte de Estados Unidos, al ser parcialmente responsable del problema del narcotráfico, ya que se piensa que el gobierno mexicano no podrá contener dicha amenaza por sí solo (véanse gráficas 9 y 10).³²⁴

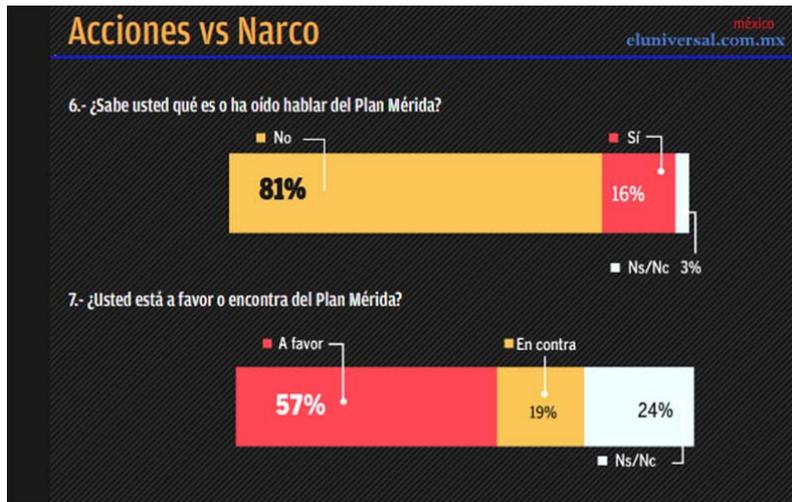
Aunado a eso, está la opinión acerca del tema del narcotráfico en general y de las acciones que el gobierno emprende en contra de él, que al respecto expresan los medios masivos de comunicación, reproduciendo así la visión meramente prohibicionista del régimen antidrogas que ha caracterizado a las políticas antinarcóticos en Estados Unidos, México y en la gran mayoría de los países. Es innegable que:

*[...] el peso y la influencia de las instituciones del Estado encargadas del diseño y la puesta en práctica de la política antidrogas, su discurso y su estrategia de presentación pública de los traficantes, se reflejan de manera permanente y dominante en los medios de comunicación. Estos transmiten y refuerzan las categorías y los esquemas de percepción de dichas instituciones, adoptándolos como propios.*³²⁵

³²⁴ Cfr. con la Encuesta Nacional sobre la percepción de la seguridad ciudadana en México 2011, en la cual se observa que, al preguntar a la gente si se encontraba de acuerdo o no con algunas medidas que ha tomado el gobierno encabezado por Felipe Calderón en contra de la violencia y la inseguridad, 67.1% de las personas encuestadas respondieron que no estaban de acuerdo en “permitir la presencia de agentes estadounidenses trabajando en México”, posiblemente por el temor a que una presencia exacerbada de personal estadounidense en México puede vulnerar la soberanía nacional; lo cual contrasta con la idea de que es necesaria la ayuda del gobierno de Estados Unidos para combatir al narcotráfico, reflejada en la gráfica 9 de esta investigación. Véase: “Encuesta Nacional sobre la percepción de la seguridad ciudadana en México 2011”, [en línea], *México unido contra la delincuencia/Consulta Mitofsky*, México, mayo de 2011, Dirección URL: mucd.org.mx/prensa/PercepcionSeguridad.pdf, [consulta: 3 de junio de 2012].

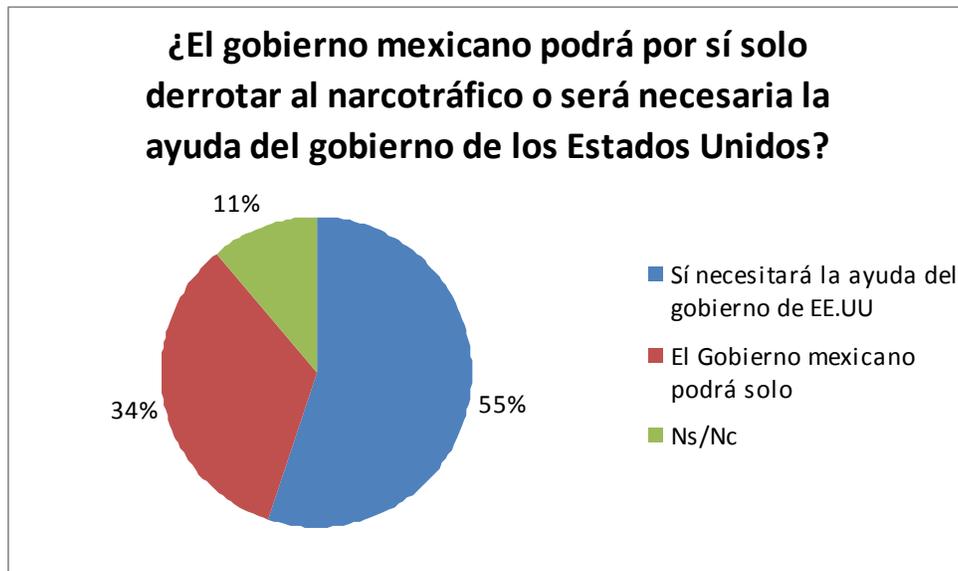
³²⁵ Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, op. cit., p. 273.

Gráfica 8. Acciones contra el narcotráfico



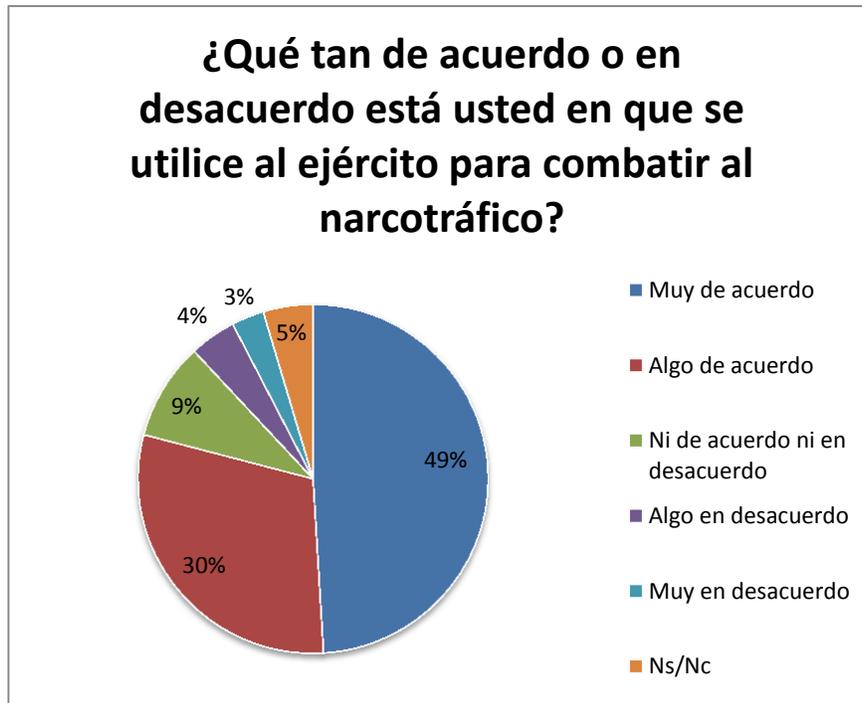
Fuente: El Universal, “Acciones vs. Narco”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 2 de junio de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/graficos/encuestas/narcos/default.html, [consulta: 18 de mayo de 2012].

Gráfica 9. ¿El gobierno mexicano podrá por sí solo derrotar al narcotráfico o será necesaria la ayuda del gobierno de Estados Unidos?



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de: CASEDE-SIMO, “Serie de Investigación sobre Seguridad Nacional (anexo)”, [en línea], México, CASEDE, septiembre 2008-agosto 2009, Dirección URL: www.seguridadcondemocracia.org/encuestas/serie-de-encuestas-simo-casede/encuestas-simo-casede-sobre-seguridad-nacional.html, [consulta: 19 de mayo de 2012].

Gráfica 10. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted en que se utilice al ejército para combatir al narcotráfico?



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de: CASEDE-SIMO, “Serie de Investigación sobre Seguridad Nacional” (anexo), [en línea], México, CASEDE, septiembre 2008-agosto 2009, Dirección URL: www.seguridadcondemocracia.org/encuestas/serie-de-encuestas-simo-casede/encuestas-simo-casede-sobre-seguridad-nacional.html, [consulta: 19 de mayo de 2012].³²⁶

A su vez, la encuesta reflejada en la gráfica 10 también revela lo que han señalado diversos autores, académicos y periodistas sobre la percepción de la sociedad en general sobre las fuerzas armadas (y de su permanencia en la lucha contra el narcotráfico), misma que muchas veces está basada en información parcial acerca de las verdaderas funciones y deberes del ejército.³²⁷ En resumen,

[...] grado de desconocimiento de la sociedad acerca del marco legal vigente que establece las atribuciones y los límites de las Fuerzas Armadas para intervenir en asuntos de drogas y de seguridad pública, así como la autoridad que le ha sido conferida a la PGR desde 1947 para

³²⁶ En la Encuesta Nacional sobre la percepción de la seguridad ciudadana en México 2011 mencionada previamente, se muestra un porcentaje aún mayor de personas que están de acuerdo en la utilización del ejército mexicano en el combate al narcotráfico. Según esta encuesta, 71.3% de las personas que fueron encuestadas se declararon a favor de aumentar el número de soldados en las ciudades del país. Cfr. “Encuesta Nacional sobre la percepción de la seguridad ciudadana en México” 2011, *op. cit.*

³²⁷ No hay que descartar también que dentro de esta percepción relativamente positiva que existe frente a las fuerzas armadas, se incluye también a la Secretaría de Marina, a cuyos miembros también se les han delegado funciones y responsabilidades propias tanto de las policías federales y estatales, como del ejército.

*el control de la política sobre drogas. Según la ley, los militares sólo pueden intervenir en asuntos de drogas –tradicionalmente en destrucción de cultivos ilícitos- sólo a petición expresa de la autoridad civil, es decir, de la PGR. En distintos momentos, como en la Operación Cóndor, una parte de la administración de Zedillo, la de Fox y actualmente la de Calderón, las actividades antidrogas han sido dirigidas por la SEDENA, a petición del presidente en turno, y no de la PGR, institución que ha sido relegada.*³²⁸

Acorde con lo anterior, y al advertir un posicionamiento general tan definido por la indecisión y el desconocimiento acerca de la naturaleza, funcionamiento y utilidad de la Iniciativa Mérida en la sociedad; al igual que la manera superficial en que se ha dado a conocer, con información proporcionada a cuentagotas, y con opiniones muy divididas en los principales medios de comunicación y entre algunos académicos, es posible afirmar que tampoco existen muchos análisis integrales e imparciales de la Iniciativa Mérida, dadas las marcadas tendencias ideológicas de algunos medios masivos de comunicación, lo que se refleja en el contenido de sus notas.

Lo anterior nos lleva a pensar en los llamados “extremos ideológicos” manifestados por algunos periódicos, que han dividido las opiniones de sus lectores, quienes suelen adquirir un criterio determinado con base en sus publicaciones. Esto es,

*[...] una de las partes importantes de la acción de los medios masivos de comunicación es que han permitido que también la opinión pública se erija como un actor internacional capaz de influir en la realidad y motivar cambios. El proceso de democratización de la sociedad y de la política ha traído como consecuencia una ampliación de los círculos que abarca la opinión pública, a la vez que el desarrollo de los medios de comunicación presta inapreciables vehículos al intercambio de pareceres y a la formación de un estado de opinión.*³²⁹

Sin embargo, es imposible negar la existencia de una

*[...] ‘deformación’ en los contenidos informativos no achacable a violaciones de la autonomía profesional, sino más bien a la forma en la que está organizado, institucionalizado y desarrollado el oficio de periodista. [...] El concepto de manipulación [en los medios masivos de comunicación] implica una posición de equilibrio, de la que las noticias pueden ser eliminadas a causa de la influencia del prejuicio, del complot de los que tienen el poder político y comercial.*³³⁰

Sin duda, las opiniones y los datos vertidos en la prensa nacional y extranjera han moldeado o influido en la percepción acerca de la Iniciativa Mérida. Así, el periódico

³²⁸ Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, op. cit., pp. 272-273.

³²⁹ Antonio Truyol y Serra, *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 171.

³³⁰ Mauro Wolf, *La investigación de la comunicación de masas, crítica y perspectivas*, México, Editorial Paidós, 1985, p. 208.

mexicano *La Jornada* ha mostrado, en general, no sólo escepticismo sino también un rechazo sistemático a la implementación de la Iniciativa Mérida, juzgándola como un acuerdo que propicia la violación a la soberanía nacional, mientras que otras publicaciones como *El Universal* o *Reforma* han sido un poco más moderadas.

Por su parte, para la mayoría de los tabloides estadounidenses, mismos que han mostrado posturas un poco más mesuradas que los mexicanos, las preocupaciones centrales en torno a la Iniciativa Mérida han sido, por un lado, el incumplimiento de las disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos, y por otro, el peligro que representa la violencia ocasionada por el narcotráfico en México, y que puede seguir traspasando la frontera con Estados Unidos, vulnerando así su territorio y volviendo aún más incontrolable este problema. Por ejemplo, *The Washington Post* y *The New York Times* han reflejado en sus notas sobre la Iniciativa Mérida que ésta ha permitido, en un sentido positivo, que exista un lenguaje más cooperativo entre México y Estados Unidos, lo que se ha traducido en pasos significativos en materia de cooperación bilateral; aún cuando el Partido Demócrata criticó severamente a la administración de George W. Bush por no consultar al Congreso cuando la Iniciativa fue creada. Asimismo, en algunas publicaciones de *The Washington Post* se ha elogiado más que en otros periódicos a la estrategia de *guerra* contra el narcotráfico de Felipe Calderón, además de desmentir la relación o similitud entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia. *The New York Times* ha puesto mayor énfasis en el recelo por parte de los Congresistas frente a las fallas de la Iniciativa Mérida. Al mismo tiempo, ambas fuentes han comunicado en diversas ocasiones las declaraciones de Hillary Clinton o Barack Obama en las que admiten que la demanda de drogas y el comercio ilegal de armas en Estados Unidos han potenciado fuertemente el narcotráfico y la violencia en México.³³¹

Adicionalmente, habría que dar cabida también a la opinión de los representantes de la Iglesia católica en nuestro país que, no hay que olvidar, es la que cuenta con mayor número de fieles, y que también se ha pronunciado en contra de la Iniciativa Mérida. Por ejemplo, en 2009, tras la decisión del Congreso estadounidense de reducir el monto de la Iniciativa hasta que no se comprobara el cumplimiento de las condiciones

³³¹ Véase, por ejemplo: Marcela Sánchez, “Merida Initiative, a welcome distraction”, *op. cit.*, y Mark Landler, “Clinton Says U.S. Feeds Mexico Drug Trade”, [en línea], Estados Unidos de América, nytimes.com, 25 de marzo de 2009, Dirección URL: www.nytimes.com/2009/03/26/world/americas/26mexico.html?_r=2, [consulta: 3 de marzo de 2012].

relativas al respeto de los derechos humanos en México, la Arquidiócesis Primada de México declaró, a través de su página de Internet, que el gobierno mexicano debería haber rechazado esa suma, que podría interpretarse como una “ofensiva limosna.”³³² Al mismo tiempo, “[...] criticó que autoridades estadounidenses sólo hablen de las personas que están ligadas al narcotráfico y de los casi 25 mil millones de dólares que genera esa actividad ilícita, pero no mencionan cuántos consumidores de droga hay en su país.”³³³ En conclusión, y tal como lo señalan algunos de los autores, es necesario reconocer que la opinión pública puede fungir como un “mecanismo para evaluar las políticas públicas en torno a la seguridad nacional, al igual que para considerar las preocupaciones de la población frente a dicho tema.”³³⁴

Un punto de vista adicional al de la prensa y el de la opinión pública en general que ya se ha mencionado, es el que se desprende de la información adquirida gracias al sitio web *WikiLeaks*,³³⁵ definido como una organización mediática sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es obtener (mediante la aceptación de información confidencial, enviada de manera anónima), y difundir información proveniente de las fuentes originales junto con noticias de actualidad, para que los lectores de todo el mundo puedan tener acceso a información confiable y veraz. En resumidas cuentas, ofrece información anónima de fuentes independientes y material que soslaya los excesos éticos, políticos e históricos de las élites del poder en todo el mundo. Desde sus inicios en 2007, ha revelado injusticias, textos restringidos o censurados, por lo que su prestigio ha crecido con el apoyo de periodistas, intelectuales y donantes.³³⁶

En lo concerniente a la relación entre México y Estados Unidos, la filtración de cables diplomáticos estadounidenses por parte de Wikileaks no se hizo esperar, y desde febrero de 2010 esta organización ha dado a conocer alrededor de 2, 285 documentos confidenciales,³³⁷ mismos que dan cuenta de las fallas en la estrategia de seguridad en

³³² Noemí Gutiérrez y Jorge Alejandro Medellín, “Iniciativa Mérida es limosna: Iglesia”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 12 de marzo de 2009, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/166348.html, [consulta: 17 de mayo de 2012].

³³³ *Ibid.*

³³⁴ Azucena Cháidez Montenegro y Edgar Valle Álvarez, *op. cit.*, p. 100.

³³⁵ WikiLeaks, “What is Wikileaks?”, [en línea], Estados Unidos de América, wikileaks.org, Dirección URL: www.wikileaks.org/About.html, [consulta: 23 de mayo de 2012].

³³⁶ José A. Meyer Rodríguez, M. Belén Fernández Fuentes, Óscar O. Kuri Vidal, “WikiLeaks y su incidencia en las relaciones México - Estados Unidos: El caso de la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, 2011, Dirección URL: www.observatoriopuebla.org.mx/.../WikiLeaks-e-Iniciativa-Mérida.doc-2Meyer-Fernandez-y-Kuri.pdf, [consulta: 3 de junio de 2012], p. 1.

³³⁷ Mario Arriagada Cuadriello, “Crónica de un desencanto: la relación México-Estados Unidos en Wikileaks”, [en línea], México, *Nexos*, 1 de mayo de 2012, Dirección URL: www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102686, [consulta: 9 de junio de 2012].

México, y de los obstáculos de la relación México-Estados Unidos, originados principalmente por la desconfianza mutua entre las autoridades de ambos países.

Fueron tres los acontecimientos que detonaron el “escándalo mediático”³³⁸ en torno a la seguridad nacional en México y Estados Unidos gracias a la información revelada por Wikileaks:

1. Los cables diplomáticos en los que Carlos Pascual, ex embajador de Estados Unidos en México, reportó abiertamente algunas omisiones y carencias del gobierno mexicano respecto a sus acciones antinarcóticos, al mismo tiempo que criticó directamente a la administración de Felipe Calderón por no combatir eficazmente al crimen organizado; y la consiguiente petición del presidente Calderón de destituir al embajador Carlos Pascual (tras considerar sus declaraciones como acusaciones directas al gobierno mexicano), y la posterior renuncia de éste último al cargo
2. El descubrimiento del fallido operativo *Rápido y Furioso*, coordinado por ATF, y que permitió el trasiego de miles de armas a nuestro país con la supuesta finalidad de rastrear esos artefactos y localizar a los narcotraficantes que los adquirieron. La operación inició en octubre de 2009 bajo la autorización de ATF, y desde entonces no ha sido posible monitorear adecuadamente a los compradores de esas armas, y tampoco se ha detenido a ninguno de ellos. Esta estrategia supuestamente encaminada a detener el tráfico de armas hacia México sólo puso en evidencia que, tanto la cantidad de armas traficadas como la estrategia en sí, se desbordaron rápidamente, y que los agentes de ATF que supervisaban dicha operación no pudieron controlarla. Las fallas de esta operación comenzaron a conocerse tras el asesinato del agente fronterizo Brian Terry, ya que en la escena del crimen se incautaron armas supuestamente provenientes de esta operación en Phoenix, Arizona, generando posteriormente una investigación al respecto, liderada por el Senador Charles Grassley y el Republicano Darrell Issa; quienes, hasta la fecha, han logrado convocar a una serie de testigos a audiencias para conocer los detalles de "Rápido y Furioso", y castigar a los responsables de que un buen número de armas de grueso calibre ingresaran a México sin conocimiento de las autoridades mexicanas. De acuerdo a las cifras oficiales presentadas ante el

³³⁸ José A. Meyer Rodríguez, *et. al., op. cit.*, pp. 8-9.

Congreso estadounidense en 2011, el número de armas adquiridas mediante "Rápido y Furioso" rebasó las 2 mil.³³⁹

3. Los asesinatos de los agentes del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (*Immigration and Customs Enforcement, ICE*) Jaime Zapata y Víctor Ávila, respectivamente. En este caso, al igual que en el asesinato del agente de la Patrulla Fronteriza, Brian Terry, las armas halladas en el lugar de los hechos resultaron haber estar involucradas en la operación "Rápido y Furioso"

Si bien existe una cantidad considerable de cables diplomáticos en los que se revelan datos de la relación México-Estados Unidos, y de la opinión sobre la estrategia de seguridad mexicana, son dos de ellos en los que se mencionan específicamente las acciones contra el narcotráfico relacionadas con la Iniciativa Mérida en México. El primero es el cable USA-240473, emitido el 17 de diciembre de 2009 por la Embajada de Estados Unidos en México, firmado por Carlos Pascual. En él se menciona cómo la ayuda de Estados Unidos a México en la lucha contra el narcotráfico influyó para el fortalecimiento de la capacidad de reacción de las fuerzas armadas, particularmente en la captura de Arturo Beltrán Leyva, que fue liderada por la Secretaría de Marina. El segundo, es el cable confidencial USA-246329, emitido el 29 de enero de 2010 por la Embajada de Estados Unidos en México. Aunque en éste cable se pone en evidencia la falta de coordinación entre el Ejército y la Marina, también destaca la importancia de la captura de algunos capos como Beltrán Leyva, como el primer paso para la disminución paulatina de la violencia derivada del narcotráfico.

La información revelada a través de Wikileaks no sólo dañó de manera profunda la relación de confianza entre México y Estados Unidos a nivel político y diplomático, sino que también dejó al descubierto una serie de vacíos e inconsistencias en la estrategia de seguridad en ambos países, demostrando la falta de una planeación sólida de los alcances que dicha estrategia podría tener; y en lo que respecta a la Iniciativa Mérida, es posible decir que no "[...] existe una percepción manifiesta de que la

³³⁹ Aunque aún existen discrepancias de los cálculos dados a conocer hasta ahora (también se ha considerado la cifra de 1, 500 armas), por lo difícil que ha resultado rastrear todas las armas que ingresaron a México, y a los compradores que tuvieron acceso a ellas. Véase: Sari Horwitz, "Rápido y Furioso, un plan que resultó fatal", [en línea], México, eleconomista.com.mx, 26 de julio de 2011, Dirección URL: www.eleconomista.com.mx/internacional/2011/07/26/rapido-furioso-plan-que-resulto-fatal, [consulta: 8 de agosto de 2011], y *The New York Times* (Editorial), "No excusing the ATF, or Congress", [en línea], Estados Unidos de América, nytimes.com, 29 de julio de 2011, Dirección URL: www.nytimes.com/2011/07/29/.../no-excusing-the-atf-or-congress.html, [consulta: 8 de agosto de 2011].

gestión eficiente y coordinada de ese programa [la Iniciativa Mérida] podría reducir el clima de inseguridad e incertidumbre que prevalece en México desde 2007”,³⁴⁰ lo que derivó en una evidencia irrefutable de la desconfianza y la desaprobación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses en materia de cooperación en seguridad.

Asimismo, el alcance de las implicaciones de la información que ha proporcionado Wikileaks ha sido tal, que las sospechas relacionadas con la injerencia de Estados Unidos sobre México no se han hecho esperar, a raíz de la revelación de opiniones negativas acerca del desempeño del gobierno mexicano y de su estrategia contra el crimen organizado durante los últimos años. Por ejemplo, en 2011 el periódico *La Jornada* (a propósito, uno de los medios elegidos para transmitir los enlaces de Wikileaks en México), dio a conocer que, supuestamente, el gobierno estadounidense planeó incluir en la Iniciativa Mérida un acuerdo “contraterrorista”; debido, en primer lugar, al temor de que algunas organizaciones terroristas como Al Qaeda pudieran tener algún tipo de relación con los cárteles mexicanos, y en segundo, al elevado nivel de desconfianza entre las autoridades de México y Estados Unidos. Al respecto, se señala lo siguiente:

*Estados Unidos vio en abril de 2008 la oportunidad de introducir en el contexto de la Iniciativa Mérida un acuerdo contraterrorista, alegando la posibilidad de que grupos del crimen organizado que ya utilizaban ‘tácticas terroristas’ pudieran ser instrumentalizados por las ‘organizaciones terroristas globales’. El tema fue incluido como punto de agenda para una visita oficial del secretario de Defensa Robert Gates, el 29 y 30 de abril de ese año, en una carpeta informativa que le preparó el embajador Antonio Garza, tal como figura en uno de los cables filtrados por Wikileaks, cifrado como confidencial.*³⁴¹

Sin embargo, ninguna de estas afirmaciones tiene un sustento real, distinto de las sospechas derivadas del temor real de los funcionarios estadounidenses al terrorismo, e interpretaciones falsas a partir de la información publicada por Wikileaks, por lo que no existe ningún indicio real de que la Iniciativa Mérida pueda contener actualmente, o a futuro, objetivos ocultos, o distintos al fortalecimiento institucional en México contra el narcotráfico y el crimen organizado

³⁴⁰ José A. Meyer Rodríguez, *et. al., op. cit.*, p. 15.

³⁴¹ Blanche Petrich, “Washington intentó incluir en el plan Mérida un acuerdo contraterrorista”, [en línea], México, jornada.unam.mx, 12 de febrero de 2011. Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2011/02/12/index.php?section=politica&article=003n1pol, [consulta: 3 de octubre de 2012].

CONCLUSIONES

El análisis presentado en esta investigación, que ha tomado como base a la Iniciativa Mérida, partiendo desde la situación actual de violencia e inseguridad que aqueja a México y sus consecuencias directas para Estados Unidos, tuvo como objetivo principal, entender cuáles han sido –o pueden ser- las aportaciones de éste acuerdo para el mejoramiento no sólo de la condición de seguridad en ambos países, sino también de la relación entre México y Estados Unidos, mediante el cambio paulatino de los esquemas de cooperación bilateral. A continuación se despliegan las conclusiones relativas a esta hipótesis.

El alarmante incremento de la violencia derivada de las acciones cometidas por las bandas de narcotraficantes en México, así como por otros delitos conexos como el tráfico de armas, el lavado de dinero, la trata de personas, secuestros, corrupción, entre otros, han tenido dos consecuencias inmediatas principales. Por un lado, está el recrudecimiento del impacto del narcotráfico como una actividad delictiva altamente peligrosa (que, cabe aclarar, tampoco es un fenómeno nuevo; ha existido y se ha desarrollado rápidamente en México y en el resto del mundo durante decenas de años). Por otro lado, ha puesto en evidencia que las capacidades institucionales en México para el combate al narcotráfico son insuficientes; al igual que las políticas antinarcóticas en Estados Unidos, mismas que se han orientado fundamentalmente a la prohibición e interdicción, dejando de lado acciones como la reducción de la demanda y el consumo de drogas, la rehabilitación de adictos, la violencia y el tráfico de armas hacia el sur del continente americano, principalmente.

Asimismo, ante el ascenso del poder y capacidad del crimen organizado en México durante los últimos años, especialmente de los grupos dedicados al narcotráfico; que ha elevado los niveles de violencia e inseguridad en México y otros países involucrados en el tráfico de drogas (principalmente Estados Unidos, Colombia, y Centroamérica), se ha vuelto imprescindible la creación de nuevos mecanismos bilaterales y/o regionales de seguridad y defensa basados en la cooperación. Dado que dicha violencia ya ha alcanzado niveles alarmantes en ambos lados de la frontera, la asistencia por parte de Estados Unidos hacia México se ha vuelto un elemento crucial para detener las actividades criminales de los narcotraficantes. Sin embargo, de acuerdo con la información recopilada y analizada en esta investigación, los

programas de cooperación binacional como la Iniciativa Mérida no darán los resultados esperados mientras no sean complementados con un fortalecimiento legal e institucional en contra no sólo del narcotráfico, sino también de otros delitos, como el tráfico ilícito de armas de Estados Unidos, especialmente el que proviene de los cuatro estados fronterizos con México (California, Arizona, Nuevo México y Texas).

Resulta evidente entonces que el narcotráfico ha rebasado por mucho los límites de cualquier acción unilateral; y en tal marco de cooperación en seguridad se inscribe la Iniciativa Mérida, objeto de estudio de esta investigación. Se trata de un análisis que no resulta sencillo, pues no es un tema que se encuentre libre de controversia, por lo que no puede tomarse en cuenta un solo punto de vista. De inicio, es claro que la Iniciativa Mérida fue creada como un pacto de cooperación que representaría un cambio cualitativo importante para la relación con Estados Unidos, al apostar a un tipo de cooperación distinta a la que se había alcanzado en años anteriores, pero que, a la luz de los hechos analizados en esta investigación, ha tenido ventajas y desventajas desde su creación y hasta la fecha, mermando su utilidad real para la reducción del crimen organizado en México y Estados Unidos.

La Iniciativa Mérida también pretende maximizar los esfuerzos conjuntos de México y Estados Unidos mediante el principio de la responsabilidad compartida, lo que simboliza el punto nodal de ésta como un acuerdo de cooperación, y no uno puramente asistencialista; pues aunque los recursos provengan únicamente de Estados Unidos, lo verdaderamente importante y significativo para el cambio en la relación bilateral es la aceptación del grado de responsabilidad que aquel país tiene con respecto al narcotráfico, lo que ha derivado en un entendimiento político mayor, más equitativo, y sobre todo, en un compromiso financiero a largo plazo con México, dejando de lado la visión unilateralista de Estados Unidos, y la puramente defensiva y reactiva de México. A pesar de ello, la Iniciativa Mérida ha sido objeto de severas críticas, debido a factores como el retraso en el otorgamiento de los recursos pactados, la deficiente evaluación estratégica y fiscal de la misma, así como la falta de coordinación interinstitucional entre ambos países, los que ha ocasionado que se califique a la Iniciativa Mérida como un acuerdo de cooperación poco eficiente en contra del crimen organizado.

Uno de los aciertos más importantes y más visibles de la Iniciativa Mérida, de acuerdo con lo que se ha señalado en esta investigación, ha sido el énfasis que ha puesto en el principio de la *responsabilidad compartida* entre México y Estados Unidos, ya que ha simbolizado el primer paso para que estas dos naciones permanezcan el mayor tiempo posible en la ruta de la cooperación y el diálogo, y no en la de la confrontación; reconociendo y asumiendo su parte de responsabilidad en el problema del narcotráfico, lo que a su vez, empata con la idea de la necesidad de cooperación internacional en distintos ámbitos, con el fin de que los países involucrados obtengan determinados beneficios.

Así, un trato de *socios*, con mayor igualdad, fue lo que imperó, al menos en la retórica estadounidense y mexicana de 2007, como la base fundamental para la creación de un acuerdo entre dos países aquejados por un problema en común, pero que no se había originado en uno solo de ellos, por lo que la solución también debía caber en ambos. Con un acuerdo bilateral como la Iniciativa Mérida, el combate al narcotráfico y sus alcances serían asumidos por México y Estados Unidos en igualdad de condiciones, sin recurrir a la figura de la subordinación, y asumiendo cada cual su parte de responsabilidad: Estados Unidos, por no haber sabido controlar su demanda interna de drogas (junto con la diversificación de la oferta de las mismas), al igual que el tráfico ilegal de armas hacia el sur; y México, por no haber puesto un freno al empoderamiento de los cárteles al tiempo en que nuestro país se convertía en productor, consumidor y traficante de drogas a nivel mundial; aunado a los constantes ciclos de corrupción y violencia que involucran a narcotraficantes con empresarios, autoridades, fuerzas del orden público, y con la clase política mexicana en general.

Asimismo, cualquier acuerdo en materia de seguridad que cuente con fallas en su planeación, como fue el caso de la Iniciativa Mérida, y que no se encuentre vinculado al tratamiento de otros delitos, tendrá pocas probabilidades de éxito por sí solo. En ese sentido, México y Estados Unidos han fracasado en la implementación de programas sociales enfocados a la prevención del consumo, la rehabilitación, el tratamiento y la reinserción de personas adictas, que frenen el consumo tanto en Estados Unidos como en México; o bien, de otro tipo de programas sociales y actividades que tengan el objetivo de reducir la violencia, la pobreza, el desempleo -o el empleo informal-, y que fomenten el acceso a la educación, de manera que se ataquen desde la raíz algunas de

las causas principales que orillan a un gran porcentaje de la sociedad a ser partícipe del crimen organizado, ya sea directa o indirectamente.

Una de las posibles razones por la cual las autoridades en México y Estados Unidos han decidido apoyar más a las políticas orientadas al tratamiento y no a las preventivas, a pesar de que representan un elemento fundamental para disminuir el consumo desde su origen, es porque la inversión en campañas publicitarias y educativas contra las drogas suele ser muy efectiva a largo plazo, pero los costos son elevados, y dado que los resultados sólo serían visibles después de un largo tiempo, se ha otorgado mayor prioridad a otras acciones con efectos más inmediatos, como las sanciones por consumo, posesión y venta de drogas. Por otro lado, ésta falta de atención hacia las acciones previas al consumo, obedece en cierta medida a que la idea misma de la prevención no ha tenido suficiente eco o aceptación a nivel social, debido al ejercicio del derecho inalienable y legítimo de los individuos a actuar de acuerdo con su libre albedrío; en este caso, asumiendo el consumo de sustancias prohibidas como una decisión personal en la que no cabe la prohibición por parte de la autoridad.

Volviendo a los aciertos de la Iniciativa Mérida, dicha actitud de responsabilidad compartida y la consecuente institucionalización de las acciones antinarco entre México y Estados Unidos podrían ayudar gradualmente a administrar de algún modo y reducir el problema del narcotráfico y la violencia que genera; ya que en opinión de diversos *think tanks* estadounidenses y de las propias autoridades de ese país, el narcotráfico contra el que ahora se pretende luchar tendrá consecuencias durante muchos años más, por lo que sería imposible evitarlo por completo, pero sí frenarlo en la medida de lo posible.

En el caso de México, más allá de la discusión en torno a qué tan conveniente fue la decisión del presidente Felipe Calderón de declararle la “guerra” a los narcotraficantes en 2006, ante esta situación el gobierno tuvo que reconocer, en primer lugar, que el crimen organizado en general y el narcotráfico en particular, han rebasado los límites de las acciones unilaterales (al ser el narcotráfico una amenaza de carácter transnacional), por lo que la cooperación con otros países era sumamente necesaria, aunque con ciertas restricciones; y en segundo lugar, que tanto las dependencias encargadas de la seguridad como el ejército y las policías federales y estatales no se encuentran plenamente capacitadas para hacer frente por sí solas a los cárteles de la

droga y a las consecuencias económicas, sociales, políticas y sanitarias que ocasiona el narcotráfico.

En lo que respecta al gobierno de Estados Unidos, debido en gran medida a que éste pretende evitar que las actividades ilícitas que ejerce el crimen organizado y la violencia en México sigan traspasando su frontera, es que nuestro vecino país del norte se ha mostrado mucho más abierto a la cooperación, debido a las pérdidas económicas que representaría, por un lado, el aumento del consumo de drogas entre su población y la proliferación de otros delitos relacionados con el narcotráfico; y por otro, los elevados costos políticos que tendría que enfrentar por la falta de estabilidad en México, su vecino inmediato y uno de sus socios comerciales más importantes, tratando al mismo tiempo de disminuir la asimetría entre las capacidades de acción de las fuerzas del orden público de Estados Unidos y las de México.

De ese modo, las autoridades del lado estadounidense y la mayoría de los representantes de los partidos Demócrata y Republicano, han manifestado un cambio de actitud importante respecto a sus contrapartes mexicanas, reconociendo que el narcotráfico no es un problema originado y desarrollado solamente en un país (ya sea México, Colombia, o cualquier otro país involucrado en la cadena productiva del tráfico de drogas), sino que es una amenaza que ha crecido a pasos agigantados porque Estados Unidos carga también con un porcentaje muy importante de responsabilidad en el asunto, al tener el mayor nivel de consumo de drogas a nivel mundial, y ser el principal proveedor de armas –legales e ilegales–, muchas veces utilizadas por los delincuentes. Basta con recordar las declaraciones hechas por la Secretaria de Estado, Hillary Clinton o el propio presidente Barack Obama a lo largo de los últimos años (algunas de ellas mencionadas en el tercer capítulo de esta investigación), en las que reconocen sin tapujos que el tráfico de armas y la demanda de drogas en los Estados Unidos han contribuido a disparar la violencia perpetrada por los narcotraficantes en México.

Como ejemplo de lo anterior, cabe mencionar el fallido operativo *Rápido y Furioso*, mediante el cual, funcionarios de ATF permitieron la entrada de miles de armas a México de manera ilegal, con el supuesto objetivo de rastrearlas y detener a los grupos criminales que las obtenían, sin embargo, esta operación resultó un rotundo fracaso. Hechos como ése dan cuenta, en primer lugar, de la falta de comunicación y de

confianza entre las autoridades de ambos países; y en segundo lugar, del vacío legal que aún existe tanto en Estados Unidos como en México acerca de la regulación de la venta de armas, y que deberá ser resuelta durante los próximos años si es que estos países desean seguir en la línea de cooperación en seguridad con acuerdos contra el narcotráfico como la Iniciativa Mérida; situación que se agrava al tomar en cuenta la influencia de grupos como la Asociación Nacional del Rifle, y leyes como la Segunda Enmienda, que permiten y apoyan la posesión de armas indiscriminadamente. Es decir, que mientras las autoridades en México y Estados Unidos no incluyan medidas concretas para frenar el tráfico ilegal de armas hacia México, Centro y Sudamérica en los acuerdos de cooperación en seguridad, éstos no podrán ser verdaderamente eficientes; ya que los esfuerzos contra el narcotráfico quedarán completamente desvinculados de otros delitos conexos que ya han sido mencionados, como el tráfico de armas, lavado de dinero, corrupción, trata de personas, prostitución, piratería, y extorsión, principalmente.

Ante tales obstáculos, sin embargo, la segunda ventaja sobresaliente que posee la Iniciativa Mérida frente a otros acuerdos binacionales en materia de seguridad, es que desde un inicio ambas partes convinieron en que la ayuda en cuestión no sería destinada únicamente a la interdicción (erradicación de cultivos, detenciones y decomisos de drogas), sino que un porcentaje de la misma debía ser utilizado para programas que contribuyeran al fortalecimiento de dos aspectos centrales: uno, el mejoramiento de las capacidades institucionales en México para poder aprovechar de la mejor manera posible los recursos obtenidos mediante la cooperación con Estados Unidos; y dos, los esfuerzos de procuración de justicia tanto en México como en Estados Unidos (incluyendo iniciativas para reformas al sistema judicial mexicano que pudieran ayudar a reducir la corrupción), intentando cambiar así la visión meramente punitiva de las políticas antinarcóticos previas que no lograron resultados muy efectivos. Aunque hay que mencionar que ese tipo de objetivos más diversos y enfocados a una visión un tanto más integral de la cooperación en materia de seguridad nacional, con la intención de complementar los esfuerzos antinarcóticos, se consolidaron hasta después de 2010, con la creación de la segunda etapa del acuerdo y los cuatro *pilares* del mismo (desarticulación de las organizaciones delictivas, fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países, construcción de una

“frontera del siglo XXI”, y el fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países).

Una cuestión en la que han insistido mucho las autoridades de ambos países, y que podría considerarse, como otro punto a favor de la Iniciativa Mérida, es que el gobierno estadounidense no debe tener ninguna razón para intervenir en las decisiones que tome el gobierno mexicano, aún cuando éste apoye parcialmente su estrategia de seguridad con los recursos provenientes de la Iniciativa Mérida. Este asunto, en el que han puesto énfasis la Cancillería mexicana y algunos funcionarios estadounidenses que se encuentran a favor de la Iniciativa, deriva también de los temores generados por otras experiencias del pasado, como la *Operación Intercepción*, la *Operación Casablanca* y más recientemente, el operativo *Rápido y Furioso*, que, bajo la perspectiva de esta investigación, sí deben ser tomadas en cuenta como violaciones reales a la soberanía mexicana, ya que permitieron la intervención del gobierno estadounidense, y que agentes de aquel país actuaran en nuestro territorio sin autorización.

En ese sentido, y para evitar este tipo de acciones en el futuro, es de vital importancia que los acuerdos binacionales que se lleven a cabo definan claramente los límites de acción y presencia tanto del personal civil y militar en México, así como de sus funciones; y que quede perfectamente establecida la manera en que los recursos otorgados a México serán utilizados. Sin embargo, muchas veces ese propósito no se cumple; pues aunque es necesaria la voluntad política de todas las partes involucradas, es difícil conocer los alcances y consecuencias de algunas acciones unilaterales. El mejor ejemplo de ello es el ya mencionado operativo *Rápido y Furioso*, el cual se caracterizó por operar bajo el total desconocimiento de los tres niveles de gobierno en México y Estados Unidos (a excepción, supuestamente, de algunos funcionarios de la ATF), lo que permitió el paso de una gran cantidad de armas que no han sido localizadas, situación que el gobierno mexicano jamás hubiera permitido de haber sido conocida con anterioridad.

Sin embargo, los aciertos de la Iniciativa Mérida, han sido contrarrestados por diversas fallas e inconsistencias, que han hecho contrastar las consideraciones excesivamente optimistas sobre la Iniciativa Mérida (sobre todo las expresadas por la Cancillería

mexicana, o por algunos legisladores estadounidenses), con la mala opinión que otras instancias gubernamentales y la sociedad en general, tienen de la Iniciativa Mérida.

La primera de dichas fallas tiene que ver con los condicionamientos sobre 15% del total de los recursos a cambio de la garantía de respeto a los derechos humanos impuestos por el Congreso estadounidense. Dejando de lado la difícil discusión acerca del carácter del gobierno estadounidense como transgresor de derechos humanos en territorios extranjeros durante varias décadas y tras el paso de diversas guerras como la de Vietnam o la de Iraq; estos condicionamientos, pese a que eran de algún modo inevitables para la transferencia de recursos según las normas estadounidenses establecidas para la ayuda externa, también generaron una reacción negativa, marcada por el descontento y la indignación por parte de las autoridades mexicanas, fracturando de manera casi inmediata, la confianza mutua que los mandatarios de ambos países profesaron en 2007, como una de las bases primordiales para el funcionamiento de la Iniciativa Mérida.

Desafortunadamente, las violaciones a derechos humanos en México no han cesado; por el contrario, y como se observó en el capítulo anterior, se han incrementado en número y en gravedad en los últimos cinco o seis años, en medio de una “guerra” contra el narcotráfico que no debiera cobrar más víctimas a manos de criminales, policías o militares mexicanos. Muchas de las demandas no han sido atendidas, y a menudo los culpables no son castigados, especialmente cuando se amparan en el fuero militar para evitar ser juzgados. Con tales antecedentes, es indudable que, aún cuando estos condicionamientos o la misma Iniciativa Mérida no hubieran existido, los derechos humanos no deberían ser vulnerados de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia, ni tener la necesidad de que un gobierno extranjero quiera tomar parte en la supervisión de los derechos humanos en nuestro país; lo que debería correr por cuenta e iniciativa propia del gobierno mexicano y las dependencias correspondientes, como la CNDH y la PGR.

Sin embargo, en el marco de la cooperación bilateral y la Iniciativa Mérida, estos condicionamientos también representaron un freno indiscutible a la transferencia de los recursos negociados, debido a que los congresistas estadounidenses demostraron constantemente una gran desconfianza hacia las autoridades y dependencias mexicanas encargadas de cumplir con la observancia de los derechos humanos.

Además de quebrantar la dinámica de confianza y diálogo que se intentaba construir entre México y Estados Unidos, estos condicionamientos y restricciones un tanto excesivos, que no tardaron en adquirir un tono de prepotencia y suspicacia en nuestro país, lograron mantener a México en la mira de algunas ONGs dedicadas a la promoción del respeto a los derechos humanos, quienes no sólo han apoyado la idea de retener los fondos de la Iniciativa Mérida indefinidamente, sino que también evidenciaron a través de los medios de comunicación la precaria situación de los derechos humanos en México, así como las tensiones con Estados Unidos a causa de ello.

A lo anterior se suma, como otra de las grandes fallas de origen de la Iniciativa Mérida: el hermetismo y la desinformación con la que se trató el tema desde el inicio, ya que todo lo relacionado con la Iniciativa Mérida fue dado a conocer de manera parcial, intermitente e incorrecta, tanto a las autoridades de México y Estados Unidos, como a la prensa y a la sociedad en general. Esta situación se derivó principalmente del hecho de que no se tomó en cuenta, al menos en la fase inicial de las negociaciones e implementación de la Iniciativa Mérida, a las legislaturas de los dos países, pese a que son los órganos encargados de la revisión y aprobación de gastos y presupuestos.

Asimismo, de haber considerado las posturas y decisiones tanto del Congreso mexicano como del estadounidense desde un principio, posiblemente se hubieran podido evitar o disminuir algunas fricciones entre los distintos partidos políticos de ambos países, debido a las opiniones desfavorables acerca de la Iniciativa por parte de algunos de ellos, y generar así un mayor consenso entre los legisladores, permitiendo una discusión más abierta sobre los mecanismos de funcionamiento y evaluación de la Iniciativa Mérida; respaldando a su vez el apoyo a la misma, e incluso proponiendo mecanismos de evaluación mucho más concretos que, como ya se ha visto, han sido prácticamente inexistentes.

Si bien la propia naturaleza de la Iniciativa Mérida, que no es un Tratado Internacional tradicional, sino un acuerdo a nivel únicamente del poder Ejecutivo, (lo que, hasta cierto punto, puede haber resultado benéfico, porque no requirió para su aprobación de un largo proceso legislativo que impidiera la pronta implementación de un acuerdo de esta índole, tomando en cuenta que los recursos debían ser transferidos rápidamente), también excluye por completo a la figura del poder Legislativo de la toma de

decisiones. Ésta fue la principal razón que generó desconfianza por parte de muchos legisladores, ya que, por un lado, los mexicanos expresaron, en no pocas ocasiones, su temor a una posible violación a la soberanía por un acuerdo bilateral con Estados Unidos que resultaba poco claro, mal planificado y aparentemente ventajoso para Estados Unidos y desfavorable para México (lo que llevó durante los primeros años de vida de este acuerdo a ser constantemente comparado con el poco exitoso Plan Colombia). Por su parte, los Congresistas estadounidenses también denotaron desconfianza al no haber sido requeridos para la discusión y aprobación del presupuesto que sería destinado al paquete de ayuda de la Iniciativa Mérida, así como por no saber con qué mecanismos de evaluación y transparencia de la información contaría dicha Iniciativa, de modo que no ha sido sencillo conocer si los recursos han sido otorgados y utilizados adecuadamente.

Además de las diferencias políticas en los distintos niveles de gobierno entre los dos países, otra de las mayores dificultades existentes para el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa Mérida han sido las desavenencias administrativas y burocráticas que, como fue mencionado en el tercer capítulo, están fincadas en una enorme falta de coordinación entre las agencias encargadas de otorgar los recursos y las dependencias que debían recibirlos, administrarlos y gestionarlos en México. Todo ello provocó retrasos importantes en la transferencia de recursos, acentuando aún más las consideraciones hechas por algunos académicos y funcionarios públicos mexicanos, quienes han afirmado que el monto total que fue establecido para la Iniciativa Mérida (1, 400 millones de dólares), era por demás pequeño e insuficiente para resolver el problema del narcotráfico, y que tendría un impacto poco significativo en la estrategia nacional de seguridad.

Finalmente, y a manera de prospectiva, partiendo de lo que ha sido analizado en esta investigación es posible advertir que la Iniciativa Mérida ha sido considerada en general por la academia, las autoridades, la prensa y la opinión pública, como una especie de fracaso, debido a que ésta no ha sido entendida, la mayoría de las veces, en su justa dimensión. La cantidad de dinero que involucra es, en realidad, poca para ser considerada como la solución final o única al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos. Por tanto, debe ser comprendida como lo que debió ser desde el inicio: una herramienta o instrumento más para estrechar y mejorar la cooperación binacional antinarcóticos

dividiendo responsabilidades y compromisos entre los dos países involucrados en el problema; lo que logró vincular a México y a Estados Unidos en el mismo plano de entendimiento y cooperación, permitiéndoles tomar cartas en el asunto valiéndose de un programa de ayuda que contribuiría (mas no solucionaría por completo, ni *de facto*) a reducir el problema del narcotráfico y sus implicaciones.

Por otra parte, si las autoridades de México y Estados Unidos desean seguir colaborando bajo el marco esta Iniciativa, deberán revisar sus metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo; tratando, en la medida de lo posible, de lograr una mayor conciliación y subsanar los vacíos que han ido quedando con los recursos aún faltantes, debido a la falta de coordinación interinstitucional, y por las tensiones políticas y diplomáticas que influyen negativamente en el funcionamiento de este acuerdo. Es decir, que la Iniciativa Mérida estuvo, de algún modo, viciada desde el origen, debido a limitaciones y fallas que no fueron consideradas con anticipación. De la misma forma, otra falla a considerar a largo plazo es la falta de continuidad en el funcionamiento de la Iniciativa, y cuestionar qué tan conveniente fue pasar a la segunda etapa de este acuerdo (*Mérida II* o *Beyond Mérida*), sin haber concluido a cabalidad la primera etapa que involucraba mayores recursos, y que lamentablemente atravesó por tantos obstáculos políticos y administrativos.

De manera similar, a largo plazo, la Iniciativa Mérida podría fungir como la base o el primer paso para la negociación de otros acuerdos bilaterales similares e incluso complementarios a la Iniciativa Mérida, pero que de ahora en adelante consideren este problema de seguridad nacional desde una perspectiva más amplia, es decir, tomando en cuenta otros factores que intervienen en el aumento de las actividades del crimen organizado, como el tráfico de armas, de personas, el lavado de dinero, la corrupción, la violencia, el desempleo, la pobreza, las carencias del sistema educativo, etc. Resulta por demás interesante cómo México y Estados Unidos se han comprometido a trabajar en conjunto para crear una base (por incipiente que ésta sea), para lograr un esquema de cooperación a largo plazo con el objetivo de reducir la violencia y la inseguridad, tratando así de armonizar los intereses y las agendas de seguridad de ambos países.

Sin embargo, para que eso sea posible en el futuro, será necesario también que ambas partes, México y Estados Unidos, logren franquear los visos de desconfianza mutuos que prevalecen entre ellos, y que constituyen la principal contradicción para un

acuerdo que debería estar basado precisamente en la cooperación y la distribución de responsabilidades; mismo que pretende incrementar y mejorar en la medida de lo posible la comunicación entre las dependencias gubernamentales, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la sociedad civil de ambos países. Otras importantes tareas a realizar, las cuales permitirían que acuerdos como la Iniciativa Mérida cumplan su función de complementar y ayudar a ampliar las acciones de seguridad nacional, son: la reducción de la corrupción, del lavado de dinero, el flujo de armas ilegales y de la demanda de drogas en Estados Unidos; así como el fortalecimiento de la confianza mutua y el mejoramiento del intercambio de inteligencia, entre otras cosas; por lo que el esquema de la cooperación entre México y Estados Unidos deberá ser pensado entonces como una estrategia constante, y con resultados a largo plazo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, primera edición, 416 p.

Arreola García, Adolfo, *Las implicaciones de la ASPAN y de la Iniciativa Mérida en la seguridad nacional de México a partir del 2005 al 2009*, Tesis de Maestría, México, UNAM, 2011, 235 p.

Astíé-Burgos, Walter, *Encuentros y desencuentros entre México y Estados Unidos en el siglo XIX. Del porfiriato a la posguerra fría*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, primera edición, 459 p.

Astíé-Burgos, Walter, *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*, México, Siglo XXI Editores, 1998, primera edición.

Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets Editores, 2007, primera edición, 337 p.

Bailey, John y Chabat, Jorge, *Crimen trasnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Editorial Plaza y Janés, primera edición, 2003, 658 p.

Benítez Manaut Raúl, Rodríguez Sumano Abelardo, Rodríguez Luna, Armando, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), primera edición, 2009, 407 pp.

Benítez Manaut, Raúl (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte. Nuevos desafíos geopolíticos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Fundaungo, San Salvador, abril de 2010, 286 p.

Benítez Manaut, Raúl (editor), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida*, México, CASEDE, 2010, primera edición, 150 p.

Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, “Seguridad y Fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, núm. 035, vol. 18, México, enero-junio 2006, pp.78-96.

Benítez Manaut, Raúl, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril de 2009, México, 2009, pp. 173-189.

Benítez Manaut, Raúl, “México: la agenda internacional de seguridad a fin de siglo”, *FASOC*, Año 13, n° 3, julio-septiembre, 1998, pp. 14-17.

Benítez Manaut, Raúl, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *Foro Internacional*, núm. 4 (166), vol. 4, México, El Colegio de México, octubre-diciembre 2001, pp. 963-991.

Boville Luca de Tena, Belén, *La guerra de la cocaína. Drogas, geopolítica y medio ambiente*, Madrid, Temas de Debate, 2000, 285 p.

Buzan, Barry, Waever, Ole, De Wilde, Japp, *Security, a new framework for analysis*, Estados Unidos de América, Lynne Rienner Publishers, 1998, 239 p.

Cámara de Diputados, Centro de Documentación Información y Análisis, “La H. Cámara de Diputados y la Diplomacia Parlamentaria”, México, 2007, 40 p.

Carbonell, Miguel, “Globalization and Human Rights. Reflections about Mexico”, *Voices of Mexico*, núm. 91, México, UNAM (CISAN), otoño de 2011, pp. 11-15.

Cha, Victor D., “Globalization and the Study of International Security”, *Journal of Peace Research*, núm. 3, vol. 37, Londres, Sage Publications, Ltd., mayo 2000, pp. 391-403.

Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, *Los grandes problemas de México, Vol. XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 21-39.

Chabat, Jorge, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 193, México, CIDE, noviembre de 2009, pp. 1-22.

Chanona Burguete, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte, una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, UNAM/FCPyS, 2010, primera edición, 139 p.

Clarkson, Stephen, “Does North America exist? Transborder Governance after NAFTA and the security and prosperity partnership”, *Revista Norteamérica*, México, núm. 2, año 2, julio-diciembre de 2007, p. 105.

Curzio, Leonardo, “La seguridad nacional en México: balances y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, 139 pp.

Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, UNAM/CISAN, 2007, primera edición, 182 p.

Derbez Bautista, Luis Ernesto, “La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional”, *Cuadernos de América del Norte*, vol. 6, México, UNAM/CISAN, 2006, 30 p.

Enciso, Froylán, “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, *Los grandes problemas de México, Vol. XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 62-104.

Freeman, Laurie, “Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español*, enero-marzo 2008, pp. 15-23.

Fuentes S., Claudio (editor), *Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos - América Latina post 11/9/2001*, Chile, FLACSO, 2004, 260 p.

Grayson, George W., *Mexico: narco-violence and a failed state?*, Estados Unidos de América, Transaction Publishers, 2010, 339 p.

Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones Gustavo Gili, 1986, primera edición, 352 p.

Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. América del Norte*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, 554 p.

Hristoulas, Athanasios, “Algo nuevo, algo viejo. La Iniciativa Mérida y la lucha contra el narcotráfico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, núm. 1, vol. 10, México, ITAM, 2010, pp. 34-42.

Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Editorial Porrúa, 1991, 269 p.

Lippman, Walter, *Public opinion*, Estados Unidos de América, MacMillan Co., 1922, primera edición, 288 p.

Maciel, Agustín (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, primera edición, 2003, 340 p.

Martínez Silva, Mario (coordinador), *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1978.

Moreno Durazo, Luis Carlos, *et. al.*, *El papel del derecho internacional en América: la soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, 1997, 454 p.

Norzagaray López, Miguel David, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*, Tesis de Maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010, 239 p.

Núñez García, Silvia y Chávez, Manuel (eds.), *Critical issues in the new US-Mexican relations. Stumbling blocks and constructive paths*. México, UNAM/Michigan State University, 2008, primera edición, 155 p.

Núñez García, Silvia y Ruelas, Ana Luz, *Dilemas estadounidenses en los noventa. Impactos sobre México*, México, UNAM, 1996, 155 p.

Ojeda, Mario (comp.), *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos* (informe de la Comisión Sobre el Futuro de las Relaciones México - Estados Unidos), México, Fondo de Cultura Económica, 1981, primera edición, 327 p.

Ojeda, Mario, “El rompimiento *de facto* con Cuba”, *Foro Internacional*, núm. 4, vol. XLVII, México, El Colegio de México, octubre a diciembre de 2007, pp. 868-894.

Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”, *Revista fuerzas armadas y sociedad*, núm. 1, año 20, Chile, Flacso-Chile, enero-junio 2006, pp. 141-162.

Pellicer, Olga y Fernández de Castro, Rafael, *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, IMR/ITAM, 1998, primera edición, 287 p.

Pereña, Mercedes, *Procesos de integración en las Américas*, México, CISAN, 2007, 177 p.

Pérez Bravo, Alfredo y Sierra Medel, Iván, *Cooperación Técnica internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*. SRE-PNUD. México, 1998, 269 p.

Pérez Gil, Luis V., *El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales*, España, Universidad de la Laguna, 2000, 34 p.

Piñeyro, José Luis (coord.), *La seguridad nacional en México: debate actual*, México, UAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Primera edición, 2004, 516 p.

Resa Nestares, Carlos, “Nueve mitos del narcotráfico en México (de una lista no exhaustiva)”, *Nexos*, marzo 2005, pp. 1-9.

Rico Ferrat, Carlos, “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, *Foreign Affairs en español*, núm. 1, vol. 8., México, ITAM, enero-marzo 2008, pp. 3-13.

Rico Maestre, Víctor Manuel, “Goeconomía y geopolítica de las drogas en el continente americano”, Doctorado de Economía y Relaciones Internacionales, *Working Papers*, Universidad Autónoma de Madrid, 2002, 30 pp.

Rodríguez Díaz, María del Rosario, *El Destino Manifiesto y el pensamiento expansionista de Alfred T. Mahan (1890-1914)*, Tesis de Doctorado en Estudios Latinoamericanos, México, UNAM, 2000.

Rodríguez Luna, Ángel, “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, *Revista Enfoques*, núm. 008, vol. VI, Santiago de Chile, Universidad Central de Chile, primer semestre 2008, pp. 129-146.

Rosas González, María Cristina (coord.), *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, México, UNAM/FCPyS, primera edición, 2010, 271 p.

Sanahuja, José Antonio, "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: Los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", *Documentación Social*, núm. 136, España, Cáritas Española, pp. 25-41.

Sánchez Ramírez, Pablo Telman, “Las relaciones entre México y Cuba después del 11 de septiembre y el rol de EE.UU”, *Revista Enfoques*, núm. 008, vol. VI, Santiago de Chile, Universidad Central de Chile, primer semestre 2008, pp. 215-236.

Santana, Adalberto, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2004, primera edición, 269 p.

Santos Caamal, Mario, *La esencia de la seguridad nacional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1995, 139 p.

Serrano, Mónica, “Narcotráfico y gobernabilidad en México”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, España, 2007/2, pp. 251-278.

Smith, Clint E., *Inevitable partnership. Understanding Mexico-US relations*. Estados Unidos de América, Lynne-Rienner Publishers, 2000, primera edición, 241 p.

Smith, Clint, *México ante los Estados Unidos, historia de una convergencia*, México, Editorial Grijalbo/UAM Azcapotzalco, 1995, segunda edición, 197 p.

Sotomayor Velázquez, Arturo y Vega Cánovas, Gustavo, *El mundo desde México. Ensayos de política internacional (homenaje a Olga Pellicer)*, México, El Colegio de México, 2008, 283 p.

Sperling, James, “The American Search for an Existential Threat in the Twenty-first Century”, *Global Security Governance*, Estados Unidos de América, Routledge, 2007, 290 p.

Stratfor, “Mexican drug wars: bloodiest year to date”, *Stratfor, Global Intelligence*, Austin, Texas, 20 de diciembre de 2010, 21 p.

Tickner, Arlene B., “Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política, Bogotá, Colombia, Universidad de Los Andes, 30 de septiembre al 4 de octubre de 2008.

Toro, María Celia, *Mexico’s “war” on drugs, causes and consequences*, Estados Unidos de América, Lynne Rienner Publishers, 1995, primera edición, 105 p.

Tripp, José Octavio, “Las estructuras de seguridad en Norteamérica: México, Estados Unidos y Canadá”, *Bien Común*, núm. 121, vol. 11, México, enero 2005

Truyol y Serra, Antonio, *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, primera edición, 264 p.

United States Senate, Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, *New information about counternarcotics contracts in Latin America*, Estados Unidos de América, 7 de junio de 2011, 13 p.

Valverde Loya, Miguel Ángel, “¿Seguridad regional en la Iniciativa Mérida?”, *Casa del Tiempo*, núm. 13, vol. II, “Laberinto”, México, Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre 2008, pp. 19-22.

Vautravers Tosca, Guadalupe, “Las relaciones internacionales entre México y Venezuela. Encuentros y desencuentros”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VIII, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 743-778.

Velázquez, Rafael y Lallande Juan Pablo, *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM/BUAP, 2009, 411p.

Vélez Quero, Silvia Elena y Vereá, Mónica (coords.), “El conservadurismo en las políticas antinarcóticos de Estados Unidos. Impactos internos y en su relación con México”, *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México, CISAN-UNAM, 1998, primera edición, 64 p.

Wolf, Mauro, *La investigación de la comunicación de masas, crítica y perspectivas*, México, Editorial Paidós, 1985, primera edición, 318 p.

Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen (editoras), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Argentina, Editorial Biblos/WOLA, 2005, primera edición, 493 p.

FUENTES ELECTRÓNICAS

ACNUDH, *¿Qué son los derechos humanos?* [en línea], Dirección URL: www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx, [consulta: 3 de marzo de 2012].

Agencia Presidencial para la acción social y la cooperación internacional de Colombia, “Cooperación internacional en Colombia”, [en línea]. Dirección URL: www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=517&conID=2925, [consulta: 28 de febrero de 2001].

Aguilar Zinser, Adolfo, “La nueva seguridad internacional”, [en línea], España, elpais.com, 17 de mayo de 2011, Dirección URL: www.elpais.com/diario/2001/05/17/internacional/990050412_850215.html, [consulta: 20 de mayo de 2012].

Arvizu, Juan, “La Iniciativa Mérida, una “tomadura de pelo”: PAN”, [en línea], eluniversal.com.mx, 2 de febrero de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/primer/34371.html, [consulta: 20 de abril de 2012].

Astorga, Luis, “Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment”, [en línea], UNESCO, *Discussion Paper No. 36*, Dirección URL: www.unesco.org/most/astorga.htm, [consulta: 22 de enero de 2011].

Authenticated U. S Government Information, *Public Law 110–252*, [en línea], Estados Unidos de América, 30 de junio de 2008, Dirección URL: www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ252/pdf/PLAW-110publ252.pdf, [consulta: 20 de febrero de 2011].

Booth, William, “Mexico’s presidential election: the old may be new again”, [en línea], Estados Unidos de América, washingtonpost.com, 27 de mayo de 2012,

Dirección URL: www.washingtonpost.com/world/the_americas/mexicos-presidential-election-the-old-may-be-new-again/2012/05/26/gJQAF8mPuU_story.html, [consulta: 29 de mayo de 2012].

Bureau of Western Hemisphere Affairs March 28, 2000, “United States Support For Colombia”, [en línea], Estados Unidos de América, Department of State, 28 de marzo de 2000, Dirección URL: www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs_000328_plancolombia.html, [consulta: 8 de julio de 2012].

Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, [en línea], México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 26 de diciembre de 2005, Dirección URL: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf, [consulta: 10 de abril de 2001].

Caño, Antonio, “México, el nuevo frente antidroga de Bush”, [en línea], elpais.com, Dirección URL: elpais.com/diario/2007/10/21/internacional/1192917601_850215.html, [consulta: 3 de abril de 2012].
Ciro Pérez “Aplauden PAN y PVEM acuerdo con EU; viola la soberanía: PRD y PRI”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 23 de octubre de 2007, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=007n1pol, [consulta: 12 de abril de 2012].

Castañeda, Jorge, “Una guerra muy cara”, [en línea], España, elpais.com, Dirección URL: www.elpais.com/diario/2012/01/04/opinion/1325631610_850215.html, [consulta: 2 de mayo de 2012].

Centers for disease control and prevention, “Number of drug-induced deaths versus deaths from motor vehicle accidents in 2006”, [en línea], Estados Unidos de América, septiembre de 2009, Dirección URL: www.wonder.cdc.gov/cmfi-icd10.html, [consulta: 26 de octubre de 2012].

Childs, Nick, “Analysis: The new bogeymen”, [en línea], Gran Bretaña, news.bbc.co.uk, 12 de diciembre de 2001, Dirección URL: news.bbc.co.uk/2/hi/1376425.stm, [consulta: 21 de marzo de 2012].

CISEN, “¿Qué es el CISEN?”, [en línea], CISEN, Dirección URL: www.cisen.gob.mx/espanol/cisen_acerca_cisen.htm, México, [consulta: 29 de octubre de 2011].

CISEN, *Seguridad Nacional*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/>, [consulta: 14 de septiembre de 2011].

Conadic/Secretaría de Salud, “Programa de acción específico. Prevención y tratamiento de las adicciones (actualización 2011-2012).” [en línea], México, Secretaría de Salud, 2012, Dirección URL: www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/actualizacixn_2012.pdf, [consulta: 23 de octubre de 2012].

Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2010*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/index.htm, [consulta: 28 de mayo de 2011].

Feinstein, Diane, Schumer, Charles y Whitehouse, Sheldon, “Halting U. S firearms trafficking to Mexico”, [en línea], Estados Unidos de América, *United States Senate Caucus on International Narcotics Control*, junio de 2011, Dirección URL: www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm?Fuseaction=Files.View&FileStore_id=beaf893-63c1-4941-9903-67a0dc739b9d, [consulta: 2 de junio de 2012].

Garduño, Roberto, “Sepultan el plan Mérida en la interparlamentaria México-EU”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 8 de junio de 2008, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=politica&article=003n1pol, [consulta: 14 de mayo de 2012].

Gillman, Todd J., “Bush’s Mexico Aid Plan Get Mixed Reviews in House”, *The Dallas Morning News*, 26 de octubre de 2007, en http://www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/news/world/mexico/stories/102607dnna_tpl_anmexico.3512b11.html, [consulta: 3 de marzo de 2011].

Global Peace Index 2010 [en línea], Dirección URL: www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2010/scor, [consulta: 10 de julio de 2011].

Gómez Mena, Carolina, “La Encuesta Nacional de Adicciones tiene un universo de 48 mil hogares”, [en línea], jornada.unam.mx Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2008/06/06/index.php?section=politica&article=014n2pol, [consulta: 30 de marzo de 2012].

Gómez, Francisco, “Sentencian a 5 implicados en el asunto ‘Casablanca’”, [en línea], eluniversal.com.mx, 4 de abril de 2001, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=51411&tabla=nacion, [consulta: 10 de marzo de 2012].

Gómez, Natalia, “Es el plan anticárteles más agresivo: embajador” [en línea], eluniversal.com.mx, México, 23 de octubre de 2007, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/155292.html, [consulta: 13 de abril de 2012].

Gómez, Natalia, “México es otro consumidor de drogas: Garza” [en línea], eluniversal.com.mx, México, 31 de mayo de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/159856.html, [consulta: 12 de abril de 2012].

Government Accountability Office, *Status of Funds for the Mérida Initiative*, [en línea], Estados Unidos de América, GAO, 3 de diciembre de 2009, Dirección URL: www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf, [consulta: 9 de mayo de 2012].

Guillén, Patricia, “Trata de personas, segundo ilícito más redituable en México”, [en línea], animalpolitico.com, 13 de abril de 2011, Dirección URL: www.animalpolitico.com/2011/04/trata-de-personas-segundo-ilicito-mas-redituable-en-mexico/#ixzz2Bgeg2w87, [consulta: 15 de octubre de 2012].

Gutiérrez, Noemí y Medellín, Jorge Alejandro, “Iniciativa Mérida es limosna: Iglesia”, [en línea], eluniversal.com.mx, 12 de marzo de 2009, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/166348.html, [consulta: 17 de mayo de 2012].

Hernández, Jaime, “Avalan otra versión de Iniciativa Mérida” [en línea], México, eluniversal.com.mx., 11 de junio de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/160066.html, [consulta: 2 de abril de 2012].

Hernández, Jaime, “Piden a EU exigir castigo de militares mexicanos”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 14 de julio de 2009, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/169677.html, [consulta: 10 de mayo de 2012].

Herrera, Jorge, “¿Qué es el Plan Centinela?”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 10 de agosto de 2006, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/notas/368059.html, [consulta: 24 de febrero de 2012].

INEGI, “Encuesta Nacional de Adicciones 2002”, [en línea], Dirección URL: www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/salud/2004/ena02.pdf, [consulta: 29 de marzo de 2012].

Just the facts, *U.S. Aid from Economic Support Fund, Entire Region, 2008-2013*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: justf.org/Program?program=Economic_Support_Fund, [consulta: 14 de febrero de 2011].

Justice in Mexico Project, “Drug violence in Mexico, data and analysis from 2001-2009” [en línea], Estados Unidos de América, 2010, Dirección URL: justiceinmexico.org/resources-2/drug-violence, [consulta: 30 de octubre de 2011].

Krasner, Stephen, “Structural causes and regime consequences as intervening variables”, *International Regimes*, Nueva York, Cornell University Press, pp. 185-205.

Krouse, William J., “Gun Control Legislation”, [en línea], Estados Unidos de América, *Congressional Research Service*, 2 de marzo de 2012, Dirección URL: www.assets.opencrs.com/rpts/RL32842_20120302.pdf, [consulta: 3 de abril de 2012].

La Jornada (editorial), “Infortunio de la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 8 de junio de 2008, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=opinion&article=002a1edi, [consulta: 3 de abril de 2012].

La Jornada (editorial), “Miserias del Plan México” [en línea], México, lajornada.unam.mx, 15 de noviembre de 2007, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/9/4122/y/iniciativa-merida, [consulta: 20 de abril de 2012].

La Jornada (editorial), “Plan Mérida, renuncia a la soberanía”, [en línea], México, lajornada.unam.mx., 19 de mayo de 2008, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/9/14007/y/iniciativa-merida, [consulta: 14 de abril de 2012].

Labbot, Elise, “Analysis: Clinton taking U.S.-Mexico relations beyond drug war”, [en línea], Estados Unidos de América, cnpolitics.com, 24 de marzo de 2009, Dirección URL: www.cnn.com/2009/POLITICS/03/24/us.mexico/index.html?iref=allsearch, [consulta: 15 de febrero de 2012].

Lacey, Marc, “Congress Trims Bush’s Mexico Drug Plan”, [en línea], Estados Unidos de América, nytimes.com, 23 de mayo de 2008, dirección URL: www.nytimes.com/2008/05/23/world/americas/23mexico.html, [consulta: 2 de mayo de 2012].

Lund, Dan, “Public security as a war issue”, [en línea], Mund Americas, Opinion and Policy Report, núm. 30, serie 7, 30 de octubre de 2007, p. 1, Dirección URL: www.mundgroup.com/archivos/series7/Series%207%20Number%2030%20Public%20Security%20as%20a%20War%20Issue.pdf, [consulta: 8 de mayo de 2012].

Lunhow, David, “Mexico and U.S. Plot New Antidrug Strategy”, [en línea], Estados Unidos, *The Wall Street Journal*, 23 de marzo de 2010, Dirección URL: online.wsj.com/article/SB20001424052748704841304575138182572190108.html

<http://online.wsj.com/article/SB20001424052748704841304575138182572190108.html>
[consulta: 14 de abril de 2012].

Matías, Pedro, “Deplora Nobel de Economía estrategia antidrogas de EU y México”, [en línea], México, proceso.com.mx, 27 de octubre de 2011, Dirección URL: www.ht.ly/7brZl, [consulta: 3 de marzo de 2012].

Meyer Rodríguez, José A., M. Fernández Fuentes, Belén, Kuri Vidal, Óscar O., “WikiLeaks y su incidencia en las relaciones México - Estados Unidos: El caso de la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, 2011, Dirección URL: www.observatoriopuebla.org.mx/.../WikiLeaks-e-Iniciativa-Mérida.doc-2Meyer-Fernandez-y-Kuri.pdf, [consulta: 3 de junio de 2012].

Montalvo, Tania, “La Iniciativa Mérida no da resultados y causa violaciones a civiles: WOLA”, [en línea], México, mexico.cnn.com, 10 de noviembre de 2011, Dirección URL: mexico.cnn.com/nacional/2011/11/10/la-iniciativa-merida-no-da-resultados-y-causa-violaciones-a-civiles-wola, [consulta: 11 de mayo de 2012].

National Drug Threat Assessment 2010, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron/, p. 7, [consulta: 10 de junio de 2011].

Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en México, *Glosario*, [en línea], Dirección URL: <http://www.observacoop.org.mx/Glosario.php>, [consulta: 28 de febrero de 2011].

Olson, Eric L., “Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation”, [en línea], Estados Unidos de América, *Congressional Research Service*, mayo 2010, Dirección URL: www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5493-001_g.pdf, [consulta: 2 de marzo de 2012].

Otero, Silvia, “Arranca en DF oficina de Iniciativa Mérida”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 31 de agosto de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/notas/705518.html, [consulta: 18 de febrero de 2012].

Otero, Silvia, “EU vincula fondos a fallos de la CIDH”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 7 de octubre de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/181001.html, [consulta: 8 de abril de 2012].

Otero, Silvia, “PGR rastreará armas con ayuda del E-Trace”, [en línea], eluniversal.com.mx, 6 de octubre de 2010, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/180988.html, [consulta: 26 de febrero de 2012].

Pérez, Ciro y Ballinas, Víctor, “*Clausuran* oficina de Iniciativa Mérida”, [en línea], México, jornada.unam.mx, 16 de agosto de 2011, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2011/08/16/politica/008n2pol, [consulta: 3 de marzo de 2012].

Petrich, Blanche, “Washington intentó incluir en el plan Mérida un acuerdo contraterrorista”, [en línea], México, jornada.unam.mx, 12 de febrero de 2011. Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2011/02/12/index.php?section=politica&article=003n1pol, [consulta: 3 de octubre de 2012].

Philpott, Dan, *Sovereignty* [en línea], *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), 2010, Dirección URL: plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/sovereignty/, [consulta: 28 de febrero de 2011].

Presidencia de la República “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas” [en línea], Presidencia de la República Dirección URL: [/zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html), [consulta: 30 de octubre de 2011].

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [en línea], 323 pp., México, Dirección URL: pnd.presidencia.gob.mx/, pp. 298-299, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

Procuraduría General de la República, “Delincuencia organizada, antecedentes”, [en línea], México, Procuraduría General de la República, Dirección URL:

www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Antecedentes.asp, [consulta: 2 de noviembre de 2011].

Ramos Pérez, Jorge y Gómez, Ricardo, “Senado aprueba ley contra narcomenudeo” [en línea], México, eluniversal.com.mx, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/notas/594310.html, [consulta: 19 de noviembre de 2011].

Ramos, Jorge y Gómez, Ricardo, “Tendrá la SEDENA más fondos de Plan Mérida” [en línea], México, eluniversal.com.mx, 5 de diciembre de 2008, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/164217.html, [consulta: 4 de abril de 2012].

Ribando Seelke, Clare y Finklea, Kristin M., “U.S.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond”, [en línea], Estados Unidos de América, Congressional Research Service, 26 de enero de 2011, Dirección URL: fpc.state.gov/documents/organization/171385.pdf, p. 7, [consulta: 6 de febrero de 2012].

Rosenberg, Mica, “Drug war abuses by Mexican army rise sharply”, [en línea], Estados Unidos de América, thewashingtonpost.com, 8 de diciembre de 2009, Dirección URL: www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=67181, [consulta: 3 de mayo de 2012].

S/a, “¿Qué leyes fueron aprobadas por Ronald Reagan?”, [en línea], Dirección URL: www.historyking.com/Spanish/American-History/political-history/ronald-reagan/What-Laws-Were-Passed-By-Ronald-Reagan.html, [consulta: 3 de agosto de 2011].

S/a, “Adolfo Aguilar Zinser y el Consejo de Seguridad”, [en línea], México, proceso.com.mx, 13 de junio de 2005, *Proceso*, Dirección URL: www.proceso.com.mx/?p=227549, [consulta: 18 de octubre de 2012].

S/a, “Estados Unidos/México: Obama debe plantearle a Calderón preocupación por los problemas de derechos humanos en México”, [en línea], hrw.org, 2 de marzo de 2011, Dirección URL: www.hrw.org/es/news/2011/03/02/estados-unidosm-xico-

obama-debe-plantearle-calder-n-preocupaci-n-por-los-problemas-d, [consulta: 7 de mayo de 2012].

S/a, “Más muertes al volante que por el narco”, [en línea], México, animalpolitico.com, 31 de octubre de 2012, Dirección URL: www.animalpolitico.com/2012/10/en-mexico-mueren-mas-personas-en-su-auto-que-por-la-guerra-contra-el-narco/, [consulta: 31 de octubre de 2012].

S/a, “Senadores piden revisar la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 23 de noviembre de 2010, dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/182024.html, [consulta: 23 de abril de 2012].

S/a, “US delays counternarcotics aid to Mexico” [en línea], Estados Unidos de América, cnn.com, 5 de agosto de 2009, Dirección URL: www.cnn.com/2009/WORLD/americas/08/05/mexico.aid/index.html?iref=allsearch, [consulta: 14 de abril de 2012].

S/a, “México: los fondos de la Iniciativa Mérida deben congelarse hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos”, [en línea], México, Amnistía internacional.org.mx, Dirección URL: amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-merida-deben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/, [consulta: 6 de mayo de 2012].

S/a, *Thirty years of America’s Drug War*, [en línea], Estados Unidos de América, PBS Frontline, Dirección URL: www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron/, [consulta: 29 de mayo de 2011].

S/a, *Thirty years of America’s Drug War*, [en línea], Estados Unidos de América, PBS Frontline, Dirección URL: www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/cron/, [consulta: 29 de mayo de 2011].

S/a, “U.S. delays counternarcotics aid to Mexico”, [en línea], Estados Unidos, cnn.com, 5 de agosto de 2009, Dirección URL: www.cnn.com/2009/WORLD/americas/08/05/mexico.aid/index.html?iref=allsearch, [consulta: 19 de abril de 2012].

Sánchez, Marcela, “Merida Initiative a welcome distraction”, [en línea], Estados Unidos de América, washingtonpost.com, 7 de diciembre de 2007, Dirección URL: www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/12/06/AR2007120601783.html, [consulta: 21 de diciembre de 2011].

Secretaría de Gobernación “Iniciativa Mérida” [en línea], México, SEGOB, 2011, Dirección URL: www.iniciativamerida.gob.mx/, [consulta: 21 de noviembre de 2011].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *¿Qué es la cooperación internacional?*, [en línea], México, Dirección URL: dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html, [consulta: 12 de septiembre de 2011].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia*, [en línea], México, Dirección URL: www.proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-NARCOTRAFICO.pdf, [consulta: 19 de febrero de 2012].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, [en línea], México, Dirección URL: www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm, [consulta: 2 de marzo de 2012].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida, “La Cooperación Internacional Antinarcóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes”*, [en línea], México, julio de 2009, Dirección URL: www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/dialogo.pdf, p. 4, [consulta: 23 de noviembre de 2011].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratado de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre asistencia jurídica mutua*, [en línea], México, Dirección URL: proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-ASISTENCIA%20JURIDICA.pdf, [consulta: 28 de febrero de 2012].

Stewart, Scott, "Mexico's Gun Supply and the 90 Percent Myth", [en línea], Estados Unidos de América, Stratfor, 10 de febrero de 2011, Dirección URL: www.stratfor.com/weekly/20110209-mexicos-gun-supply-and-90-percent-myth, [consulta: 16 de octubre de 2012].

The Fund for Peace, *The Failed States Index 2011*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011, [consulta: 20 de marzo de 2012].

The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, *Conflict Management Toolkit, Institution Building*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/approaches/statebuilding/institution-building.htm, [consulta: 3 de marzo de 2012].

The White House, *National Security Strategy 2010*, [en línea], 60 pp., Estados Unidos de América, Dirección URL: www.whitehouse.gov/.../national_security_strategy.pdf, p. 17, [consulta: 10 de septiembre de 2011].

The White House, *National Strategy for Homeland Security*, [en línea], Estados Unidos de América, octubre 2007, Dirección URL: www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/homeland/nshs/2007/sectionI.html, [consulta: 10 de marzo de 2012].

Thomson, Adam, "Mexicans accused of human rights failure", [en línea], Estados Unidos de América, [financialtimes.com](http://www.financialtimes.com), 30 de abril de 2009, Dirección URL: www.ft.com/intl/cms/s/a361e0c8-3514-11de-940a-00144feabdc0,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fa361e0c8-3514-11de-940a-,00144feabdc0.html&_i_referer=http%3A%2F%2Fsearch.ft.com%2Fsearch%3FqueryText%3Dhuman%2Brights%2Bwatch%2Bmerida%26ftsearchType%3Dtype_news#axzz1uz9IxSgb, [consulta: 4 de mayo de 2012].

U. S Department of State, *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.state.gov/j/inl/, [consulta: 26 de febrero de 2011].

U.S Drug Enforcement Administration, *DEA History (1970-1975)*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: www.justice.gov/dea/pubs/history/deahistory_01.htm, [consulta: 30 de mayo de 2011].

Urrutia, Adolfo y Aranda, Jesús, “La seguridad nacional, sinónimo de guerra sucia y espionaje durante los gobiernos priístas”, [en línea], México, lajornada.unam.mx, 2 de abril de 2001, Dirección URL: www.jornada.unam.mx/2011/04/02/010n1pol.html, [consulta: 3 de abril de 2012].

USAID, *This is USAID*, [en línea], Dirección URL: www.usaid.gov/about_usaid/, [consulta: 26 de marzo de 2012].

Vélez Quero, Silvia Elena, *La Iniciativa Mérida y sus avatares*, [en línea], Instituto para la Seguridad y la Democracia. Dirección URL: www.insyde.org.mx/shownews.asp?newsid=63. [consulta: 25 de febrero de 2011].

Witness for Peace, “Mérida Initiative ‘Plan Mexico’ fact sheet”, [en línea], Witness for Peace, 22 de Julio de 2009, Dirección URL: www.witnessforpeace.org/downloads/MEX_New%20Merida%20Initiative%20Factsheet%20.pdf, [consulta: 30 de abril de 2012].

WOLA, *About us*, [en línea], wola.org, Dirección URL: www.wola.org/es/sobre_nosotros, [consulta: 11 de mayo de 2012].