

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

**LA INICIATIVA MÉRIDA: ¿UN ESQUEMA DE COOPERACIÓN SIN  
PRECEDENTE O LA INCAPACIDAD DEL ESTADO MEXICANO PARA  
GARANTIZAR SU SEGURIDAD NACIONAL?**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS  
LATINOAMERICANOS PRESENTA FUENSANTA MEDINA MARTÍNEZ**

**TUTOR:**

**DR. MARIO MAGALLÓN ANAYA**

**SINODALES:**

**DR. MIGUEL CONCHA MALO**

**DRA. MARÍA ELENA CAMARENA**

**DR. AXEL RAMÍREZ**

**DR. ROBERTO MORA MARTÍNEZ**

**MÉXICO D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO DE 2012**



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.

## DEDICATORIA

*A mi querida hermana Sara Rosa,  
por su devoción y cariño desde que nací.*

*En memoria de mis padres Jesús y Esperanza,  
con mi amor y gratitud eternos.*

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer término, quiero agradecer cumplidamente al Dr. Mario Magallón Anaya por su dirección, generosidad y apoyo durante muchos años para la conclusión de este trabajo y finalmente de la Maestría en Estudios Latinoamericanos. Sin su paciencia, sus atinados comentarios y su amistad, no hubiera sido posible recibirme.

De la misma forma quiero expresar mi mayor gratitud a todos mis maestros, lectores de esta investigación, a los que mencionaré con apego a su ingreso a la Universidad Nacional Autónoma de México. En este sentido, los comentarios y las correcciones del Dr. Miguel Concha enriquecieron y profundizaron nuestro análisis acerca de las temáticas que se abordaron en el presente trabajo; en particular en el capítulo referente al fenómeno del narcotráfico en Colombia. De igual manera, quiero reconocer los afectuosos y oportunos comentarios de la Dra. María Elena Camarena, los cuales fueron fundamentales para esta tesis y, probablemente, para los trabajos sucesivos.

Al Dr. Axel Ramírez quiero expresarle que su invaluable apoyo y sus generosos comentarios a la presente investigación me sirvieron de aliciente en todo momento y me han convencido sobre la posibilidad de realizar algunos otros trabajos en esta misma temática. Al Dr. Roberto Mora quiero reconocerle la dedicación y empeño puestos para que culminara mi examen de grado. Al Mtro. Eusebio Andújar, mi amistad y gratitud para siempre, ya que sin su valiosa ayuda, sus pertinentes reflexiones sobre el trabajo y su acompañamiento por casi dos años, esto no hubiera sido posible.

Igualmente importante fue el apoyo de mis dos colaboradores para pasar en limpio los diversos borradores de la tesis. En este sentido, fue enorme la ayuda de la Licenciada Silvia Elena Segovia Trujillo y del Licenciado Miguel Rivera Herrera, quienes pacientemente, durante muchas tardes, escucharon con especial interés

los avances de la investigación y me ayudaron a poner en orden mis ideas para la transcripción de este texto.

Este acápite no estaría completo sin mencionar a otros actores que fueron fundamentales en la realización de la tesis. De manera especial quiero expresarles mi gratitud a las autoridades de El Colegio de San Luis, A.C., quienes me dieron las facilidades para integrarme como un miembro más de la comunidad académica. El espacio privilegiado de reflexión y análisis de esta Institución de Educación Superior contribuyó de una forma importante en la consecución de nuestro trabajo académico.

Finalmente, no quiero concluir sin hacer mención específica de mi querido maestro el Dr. Carlos Pereyra (qepd) con quien tuve el privilegio de estudiar. Su gran talento, su capacidad de análisis y su generosidad para compartirlo con nosotros, me enseñaron a ver que los hechos y las acciones humanas no siempre son lo que parecen ser.

## ÍNDICE

DEDICATORIA	.....2
AGRADECIMIENTOS	.....3
INTRODUCCIÓN	.....7
CAPÍTULO I. LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	.....12
I.1 La seguridad nacional: una revisión del concepto	.....13
CAPÍTULO II. LA APARICIÓN DE LOS “CÁRTELES” Y LA INFLUENCIA DE ÉSTOS EN LA VIDA ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL DE COLOMBIA	.....32
II.1 Los años setenta: producción extensiva de marihuana e inserción de Colombia en el mercado internacional de drogas ilegales	.....34
II.2 La aparición de los “cárteles” de la droga: Medellín y Cali	.....40
II.3 Los años noventa: reorientación en la estrategia de combate al “narcotráfico”	.....51
II.4 El mercado de drogas ilegales a la sombra del Plan Colombia	.....63
CAPÍTULO III. LA APARICIÓN Y CRECIMIENTO DEL “NARCOTRÁFICO” EN MÉXICO: DEL ASESINATO DE ENRIQUE CAMARENA (AGENTE DE LA DEA) A LA COLOMBIANIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES Y ECONÓMICAS EN MÉXICO. LOS DIVERSOS ESFUERZOS PARA FRENAR EL FENÓMENO	68
III.1 La cooperación bilateral México-Estados Unidos durante los años ochenta	70

III.2 La década de los noventa: hacia una mayor colaboración en problemas comunes	.....74
III.3 Cooperación bilateral en contra del terrorismo, el “narcotráfico” y la delincuencia organizada transnacional	.....80
CAPÍTULO IV. LA DECLARACIÓN DE GUERRA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	.....86
IV.1 Derechos Humanos en tiempos de “guerra”	.....88
CAPÍTULO V. LA INICIATIVA MÉRIDA: UN ACTO FUNDACIONAL DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA	.....104
V.1 Acercamientos y valoraciones en torno a la seguridad, el “narcotráfico” y el terrorismo entre los gobiernos de México y Estados Unidos: un pedregoso camino para la firma de acuerdos	.....106
V.2 La Iniciativa Mérida: distintas valoraciones de problemas comunes	.....120
V.3 Iniciativa Mérida en marcha: canalización de recursos y valoraciones preliminares	.....128
CONCLUSIONES	.....140
FUENTES	.....149

## INTRODUCCIÓN

Durante muchos años el tema de la Seguridad Nacional fue un tema tabú tanto para la mayoría de los funcionarios públicos como para la sociedad civil en su conjunto. En sentido estricto, el tema de la Seguridad Nacional hasta prácticamente la caída del Muro de Berlín, constituyó un espacio de reflexión exclusivo, en el subcontinente latinoamericano, de las fuerzas armadas y de los regímenes de corte castrense tradicionales en América Latina, así como de otros expertos. En el caso mexicano, los asuntos de inteligencia han correspondido a la Secretaría de Gobernación y, de manera más reciente, al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Mientras en nuestra América Latina campeaban los regímenes militares, en México, probablemente por su vecindad geográfica con la gran potencia del Siglo XX: los Estados Unidos de América, por su experiencia histórica y por el largo proceso de la Revolución mexicana conducida entre 1910 y 1921, el concepto de Seguridad Nacional mayoritariamente estuvo vinculado a la confrontación este-oeste.

Por otra parte, fue precisamente el general Plutarco Elías Calles el que tuvo la visión de institucionalizar el gran proceso revolucionario y de darle a los civiles la fuerza para conducir los destinos nacionales a un puerto más seguro y estable. En dicho proceso se incluyó también a los sectores básicos que en 1920 conformaban la gran población de nuestro país.

Se dice que el concepto de Seguridad Nacional en el caso mexicano estuvo históricamente vinculado a la confrontación este-oeste y, desde luego, a la política exterior de nuestro país; misma que tuvo que responder al equilibrio bipolar característico de la segunda mitad del Siglo XX. Así, el concepto de Seguridad Nacional estuvo cargado de contenidos y acciones que respondían más a buscar la estabilidad del país y asegurar que permanecería el *establishment* de la clase



política emanada del proceso revolucionario. De igual manera se aspiraba a incorporar los factores de la producción (capital y trabajo) al aparato de estado a través de las grandes centrales obreras, campesinas, organizaciones populares y, desde luego, de las confederaciones patronales de este país.

Este fue el espacio privilegiado en el que el Estado mexicano pudo tener una actuación internacional de gran trascendencia ya que su política exterior tuvo que moverse en un ámbito de realismo. Mientras por un lado se atendían los asuntos propios de la vecindad con los Estados Unidos de América, por el otro había que reafirmar los valores revolucionarios y nacionalistas que permitieron una gran cohesión social para dibujar una nación con valores fundamentales como la equidad jurídica de los estados, la no intervención y el respeto a la autodeterminación de los pueblos.

Efectivamente, la desaparición del mundo bipolar trajo entre otras muchas realidades la homogenización de los usos y costumbres a nivel global, la transnacionalización de los diversos fenómenos tales como la migración, el “narcotráfico”, el hambre, la problemática del medio ambiente y la desaparición del equilibrio entre dos potencias económica, militar e ideológicamente definidas.

En esta realidad, tuve el enorme privilegio de trabajar en la Dirección General para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores a principios de los años ochenta del siglo pasado, estando encargada específicamente de dar seguimiento a la relación de México con los países del Acuerdo de Cartagena.<sup>1</sup> Así, me fui adentrando en el estudio de lo que empezaba a ocurrir en Colombia en aquellos años ya con la guerrilla perfectamente

---

<sup>1</sup> El Acuerdo de Cartagena, firmado en Cartagena de Indias, Colombia, el 26 de mayo de 1969 y por el cual se crea la Comunidad Andina, expresa que tiene como objetivos: 1. Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; 2. Acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; 3. Facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; 4. Disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de países miembros en el contexto económico internacional; y 5. Fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los países miembros.

delimitada con grupos como el Movimiento 19 de abril (M-19) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Igualmente, he observado con atención el crecimiento de los problemas derivados del comercio de las drogas ilegales y sucesos tan lamentables como la muerte del primer juez Ricardo Lara Bonilla a manos del “narcotráfico” y, posteriormente, del candidato presidencia Luis Carlos Galán, ambos decesos atribuidos al crimen organizado, específicamente a Pablo Escobar Gaviria.

Estos sucesos coincidieron también con los difíciles años de las guerras civiles en diversos países de Centroamérica, en donde la actuación de los gobiernos de México, Colombia, Venezuela y Panamá, constituido en el Grupo Contadora, crearon un mecanismo de consulta y de negociación que permitió de alguna manera la contención de la política intervencionista de los Estados Unidos de América en Centroamérica.

Simultáneamente, como se destaca ampliamente en el capítulo III de este trabajo, el gobierno mexicano tenía que entablar difíciles negociaciones bilaterales con los Estados Unidos de América por el crecimiento del “narcotráfico” en México. Uno de los momentos más difíciles de la relación entre los dos gobiernos en materia de “narcotráfico” se dio con el asesinato del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA), Enrique Camarena Salazar. Señalado como autor intelectual del agente antidrogas, el traficante mexicano Rafael Caro Quintero sería procesado años por las autoridades de México. También tuve oportunidad de ver desde una posición privilegiada los esfuerzos del gobierno mexicano para aminorar las consecuencias que a nivel bilateral trajo el asesinato de Camarena Salazar. Aunque se logró avanzar en este asunto, el creciente consumo de estupefacientes en los Estados Unidos de América y la transnacionalización del fenómeno del “narcotráfico”, que en aquellos años convirtió a nuestro país en el andador fundamental de tráfico de estupefacientes tanto por vía marítima y terrestre, derivó en que para 1986 el gobierno estadounidense adoptara una medida unilateral para calificar la actuación de

diversos países en su lucha contra el narcotráfico a través del denominado Proceso de Certificación Anual.

Posteriormente, ya para 1989, siendo Secretario de Relaciones Exteriores de México Fernando Solana, con quien tuve el privilegio de trabajar, la Secretaría de Relaciones Exteriores es invitada a participar en la maestría en Seguridad Nacional impartida en la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). De acuerdo con lo expresado por la SEDENA, había un interés en incorporar a dos funcionarios del Servicio Exterior Mexicano de Carrera a sus estudios de posgrado. Coincidentemente, la invitación se recibió el mismo año de la caída del Muro de Berlín, cuando la desaparición del equilibrio bipolar ya era un hecho y el flagelo internacional de “narcotráfico” y sus delitos conexos también atentaban contra la estabilidad del Estado mexicano.

De entonces a la fecha, deben haberse formado aproximadamente medio centenar de funcionarios del Servicio Exterior Mexicano de Carrera en el estudio de la Seguridad Nacional, ya que, a la invitación de la SEDENA vino a sumarse un año más tarde la invitación de la Secretaría de Marina (SEMAR) para que un miembro del Servicio Exterior Mexicano fuera al Centro de Estudios Navales (CESNAV) a formarse en dicha materia.

Sin embargo, lo que me llevó a decidir en definitiva a adentrarme en el estudio del “narcotráfico” y de su vínculo con la Seguridad Nacional de nuestro país, fue desde luego mi estancia en Washington D.C como personal de la Embajada de México en aquel país justo en el proceso de la ratificación y entrada en vigor del Acuerdo Trilateral de Libre Comercio.

Al respecto, como es de conocimiento público, en mayo de 1990, siendo presidente de México Carlos Salinas de Gortari, se inició un largo proceso de negociación para llevar adelante un acuerdo comercial sin precedente con los Estados Unidos de América y, posteriormente, también con Canadá.

Fue un largo y difícil proceso de negociación que gracias al enorme interés y recursos que puso nuestro país y a la labor cotidiana, discreta y muy eficiente de los dos embajadores alternos mexicanos, Gustavo Petricioli y Jorge Montaña, así como de los embajadores alternos, Walter Astié Burgos y Enrique Michel Santibáñez, respectivamente, se logró sortear incontables obstáculos. También tuvieron su importancia las excelentes relaciones entre los cancilleres Fernando Solana, Manuel Tello y Ángel Gurría, con sus homólogos estadounidenses James Baker, Warren Christopher, Medelaine Albright, para llevar adelante el proceso que desde sus orígenes se vio muy complicado.

En aquel momento, ya en el proceso de ratificación, tuve la indicación de leer todo el debate en el Senado de los Estados Unidos de América para la aprobación del TLC. Llamó poderosamente mi atención las innumerables referencias a México que, para la aprobación de un instrumento eminentemente comercial, se hicieran sobre tres aspectos fundamentales de nuestro país a saber: democracia, lucha contra el “narcotráfico” y el respeto de los derechos humanos.

A dieciocho años de distancia de la entrada en vigor del TLC sigo pensando y reafirmo más la idea que tuve en aquel momento, de que el Tratado Trilateral de Libre Comercio no sólo constituía una negociación comercial sin precedente en la historia de nuestro país, sino que además nos arrojaba de lleno al ámbito de la Seguridad de los Estados Unidos de América, pero desde luego ya no en términos de confrontación este-oeste, sino en los nuevos términos que el escenario internacional y los nuevos temas transnacionales como el “narcotráfico”, la trata de seres humanos y el terrorismo, representaban para México.

## **CAPÍTULO I**

### **LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO**

En los últimos años, pero probablemente a partir del crecimiento del flagelo internacional del “narcotráfico” y de sus delitos conexos, el concepto de Seguridad Nacional en nuestro país ha venido sufriendo profundas transformaciones tanto en su contenido como en su aplicación; sin que hasta la fecha, lamentablemente, exista una idea o varias ideas concretas sobre cuál debe ser el contenido y el alcance del concepto y de su correspondencia con los más altos intereses de México.

La presente investigación, desde luego, tiene que retomar el concepto de Seguridad Nacional a partir del surgimiento de los Estados Unidos de América y de la Unión Soviética como las dos súper potencias del sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco, pero fundamentalmente de la confrontación este-oeste. Al respecto, se reconocía que el mundo bipolar posibilitaba para países como México, que edifica su política exterior a partir de hechos históricos y por convicción propia, ciertos espacios de negociación que la desaparición del equilibrio bipolar terminó con ellos.<sup>2</sup>En este sentido, no podemos hablar del concepto de Seguridad Nacional sin referirnos a la política exterior de nuestro país y a sus principios normativos, emanados fundamentalmente tanto de su ubicación geopolítica como de su experiencia histórica hacia adentro y hacia afuera.

---

<sup>2</sup> En los últimos años, en específico a partir de 1989 y con la posterior desaparición de la URSS, el mundo ha asistido a un proceso global de transformación en prácticamente todas las áreas de la actividad humana. Es de resaltarse que ni las instituciones de los Estados Nacionales ni el sistema mundial emanado de la Segunda Guerra han sido capaces de resolver con la asertividad y la oportunidad que los nuevos desafíos obligan. Fuensanta Medina Martínez, ponencia presentada en Mayo de 1999.

## I.1 La Seguridad Nacional: una revisión del concepto

El proceso de revolución conducido en nuestro país entre 1910 y 1921, no sólo constituyó la primera gran revolución social del siglo XX, sino que además fue el referente mundial del que habrían de inspirarse otros procesos revolucionarios, fundamentalmente en el subcontinente latinoamericano.<sup>3</sup>

Hay que tomar en consideración que las dos grandes condicionantes que la política exterior de nuestro país ha tenido, tiene y habrá de tener, es su vecindad con los Estados Unidos de América y la experiencia histórica derivada tanto de las guerras de intervención como de la plataforma social, política y económica de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917.

Sin embargo, es pertinente señalar que desde los albores a la vida independiente nuestro país y los hombres que lucharon por la consolidación de México como una nación libre y soberana, tuvieron siempre claro que era el respeto a la libre autodeterminación de la pueblos, la no intervención y la solución pacífica de controversias, lo que habría de dar a México su verdadera independencia y un lugar en el concierto de las naciones.

Esto fue claramente establecido desde la Constitución de Apatzingan, hecho al cual se refiere el ex canciller Bernardo Sepúlveda Amor cuando dice: “esta nación bicentenaria en su vida independiente tiene la primera manifestación de su fe constitucional en 1814, por obra del congreso de Apatzingan. Ya ahí se encuentran plasmados algunos de los conceptos centrales de lo que, en la etapa

---

<sup>3</sup> Ricardo Melgar y Pablo Yankelevich son dos intelectuales que se han ocupado de examinar las repercusiones político-culturales de la Revolución mexicana en América Latina. Para el área andina puede consultarse a Ricardo Melgar, “La revolución mexicana en el movimiento popular nacional de la región andina”, *Boletín de Antropología Americana*, núm.6, México, diciembre de 1982, y “Las lecturas andinas de la revolución mexicana”, *Cuicuilco*, ENA-INHA, núms. 31 y 32, Julio-diciembre, México de 1992. Una información más detallada de la propaganda y recepción del proceso revolucionario en los países latinoamericanos se encuentra en Pablo Yankelevich, *Miradas australes. Propaganda, cabildeo y proyección de la Revolución mexicana en el Río de la Plata, 1910-1930*, México, INEHRM-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997; y *La Revolución mexicana en América Latina, intereses políticos e itinerarios intelectuales*, México, Instituto Mora, 2003.

contemporánea se califica y entiende como estado de derecho” y continua diciendo:

en Apatzingan encontramos por primera vez un manual de instrucciones sobre lo que debe ser la relación entre gobernantes y gobernados. Esos lineamientos fundamentales señalan que la conservación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas. La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: *esta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y las responsabilidades de los funcionarios públicos*. Agrega el constituyente de Apatzingan que tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares sin que esos tres poderes puedan ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación.<sup>4</sup>

Me he referido a la construcción de un estado de derecho desde el constituyente de Apatzingan<sup>5</sup>, enriquecido en conceptos fundamentales por las constituciones posteriores de 1857 y 1917, porque sin entender las posiciones juricistas de México, desde su surgimiento a la vida Independiente, tampoco podría explicarse nuestra política exterior durante la Guerra Fría y, menos aún, la autonomía relativa con la que se condujo nuestro país hasta prácticamente el final del siglo XX.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, “La Construcción de un Estado de Derecho”, ponencia presentada en el *II Foro sobre seguridad y Justicia*, realizado en el Archivo General de la Nación el 24 de mayo de 2010.

<sup>5</sup> “Puede decirse que los primeros años de vida autónoma ante la actitud de España de no resignarse a perder para siempre su antigua colonia, la preocupación primordial del país fue la de sobrevivir como estado independiente. Por tanto, en la práctica la soberanía significó supervivencia. Más tarde, cuando el país se vio directamente amenazado por el expansionismo territorial americano, resultando a la postre víctima de éste en dos ocasiones, la preocupación primordial en la práctica pasó a ser: preservar intacto el territorio nacional. De aquí que soberanía viniera a identificarse con integridad territorial, si bien la preocupación por la independencia nunca dejó de ser un temor real, como más tarde vino a demostrar la intervención francesa de 1862”. En Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 3.

<sup>6</sup> Cuando Lázaro Cárdenas, apoyado en la Constitución de 1917, nacionalizó la industria petrolera (1938), contaba con un fuerte soporte interno proveniente de todas las fuerzas políticas. Afortunadamente para México, Gran Bretaña, dueña de la mayoría de las empresas expropiadas, se encontraba en un periodo de entre guerras y, a pesar de considerar la expropiación como ilegal,

Al respecto y para volver al tema de la seguridad nacional, debe destacarse que este es un término que aparece inexorablemente ligado a las condiciones que generó el sistema bipolar y junto con él, la definición de la política exterior de Estados Unidos –nuestro vecino- como líder indubitable de Occidente. Al referirse a este momento histórico, Mario Ojeda señala que:

La Segunda Guerra Mundial trajo como consecuencia cambios radicales en el orden internacional, muchos de los cuales no pudieron ser advertidos al iniciarse la conflagración. Antes que otra cosa, la guerra trajo consigo un cambio en la distribución del poder, reduciendo drásticamente el número de países con capacidad e iniciativa propia en el inter-juego de la política internacional. En realidad, la guerra no hizo en este caso sino acelerar una tendencia que ya estaba en la historia: la elevación de los Estados Unidos y la Unión Soviética a la categoría de superpotencias. Sea cual fuere la causa, la consecuencia neta de la reducción del número de contendientes de primera magnitud en el teatro internacional, fue la aparición de una estructura de poder que los observadores políticos dieron en llamar "bipolar" debido a la concentración de la fuerza político-militar únicamente en dos grandes potencias.<sup>7</sup>

La II Guerra Mundial tuvo como consecuencia, además de los efectos económicos que se empezaron a sentir con enorme fuerza ya en el periodo de entre guerras, la aparición de dos bloques política, económica y militarmente

---

tuvo otras prioridades. En el caso de los Estados Unidos de América, después de algunas reclamaciones, el gobierno estadounidense empezó a estar más preocupado del estallido de la II Guerra Mundial y de lo que la estabilidad política de nuestro país y la mano de obra mexicana representaban para la seguridad nacional de los Estados Unidos, así como de sus necesidades económicas coyunturales.

<sup>7</sup> Más importante aún para la formación de una nueva estructura de poder internacional fue la aparición de las armas nucleares. El año de 1945 en Hiroshima, Estados Unidos hizo explotar con fines bélicos su primera bomba atómica, hecho que precipitó el fin de la Guerra Mundial. Cuatro años más tarde, la Unión Soviética dio fin al monopolio nuclear de que gozaban los Estados Unidos al hacer estallar su propio artefacto.

Para 1952 los norteamericanos aumentaron una vez más su ventaja al ensayar su primera bomba termonuclear, una variación técnica con respecto al tipo de las primeras, cuyos efectos de destrucción -nos dicen los físicos- son considerablemente mayores que los de éstas. Sin embargo, bastó a la Unión Soviética el descubrimiento de su propio artefacto termonuclear para volver a nivelarse con los Estados Unidos al menos en términos cuantitativos. Mario Ojeda, *Op. cit.*, p. 15.



hablando perfectamente bien definidos, así como repercusiones ideológicas y políticas de gran envergadura para América Latina.<sup>8</sup>

A partir de entonces, prácticamente toda la construcción del concepto de Seguridad Hemisférica se hizo a partir del concepto de Seguridad Nacional de los EE.UU. y de la promoción de sus intereses, tanto dentro como fuera del continente occidental, salvo –paradójicamente- en el caso de nuestro país.<sup>9</sup>

En esta relación dialéctica que siempre ha caracterizado a las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos desde el término de la II Guerra Mundial y, probablemente aún antes, desde el Constituyente de 1917; existe la concepción mexicana de que la seguridad nacional se fundamenta tanto en los principios normativos de nuestra política exterior, así como en el deseo no explícito de conservar una cierta autonomía de ese quehacer internacional con respecto a los intereses estratégicos de los Estados Unidos de Norteamérica; como condición *sine qua non* de autodefensa y de autodeterminación.

La otra concepción, es decir la estadounidense, trata de dimensionar la pertinencia de velar y garantizar la seguridad nacional de México -entendida esta última fundamentalmente como estabilidad-, como un elemento fundamental de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América. El diplomático mexicano Adolfo Aguilar Zinser señalaba que:

---

<sup>8</sup> Para América Latina la Segunda Guerra Mundial significó la consolidación de la hegemonía de los Estados Unidos sobre la región. La Guerra tuvo como primer efecto el de supeditar drásticamente las relaciones comerciales del área a la oferta y demanda de los estadounidenses. Con el cierre de los mercados europeos impuesto por el bloqueo marítimo que ejercieron ambos contendientes, los países latinoamericanos vieron extinguirse bruscamente sus exportaciones al viejo continente. *Ibid.*, p. 18.

<sup>9</sup> A partir de la II Guerra mundial, Estados Unidos se asume definitivamente como la potencia líder en el concierto de naciones occidentales se considera por tanto depositario de la responsabilidad de preservar los valores políticos y los intereses económicos de quienes llama las naciones libres, valores a los que confiere una validez universal. Dada su condición de líder, cuando Estados Unidos se involucra activamente en la vida de otras naciones, considera que no sólo genera un derecho, sino que cumple también con una obligación internacional conferida al menos tácitamente en reconocimiento de su estatura moral, política, económica y militar. Adolfo Aguilar Zinser, “La Seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1991, p. 297.

Con excepción de un breve periodo en la lucha contra el fascismo durante la II Guerra Mundial, México y Estados Unidos no han pactado nunca una alianza militar ni han compartido una misión común de su seguridad nacional. A partir de los inmensos contrastes que hay en sus experiencias históricas, sus antecedentes culturales, sus niveles de desarrollo económico y sus formas de integración social y política, estos dos vecinos ven su contorno internacional desde puntos de vista muy distintos. Sus nociones de seguridad y de riesgo son por tanto disímiles y en más de un sentido discrepantes.<sup>10</sup>

Probablemente pocos párrafos tan claros en el análisis de la seguridad nacional mexicana y estadounidense como el del entonces embajador Adolfo Aguilar Zinser cuando expresa:

En la literatura norteamericana, se habla de la seguridad sin que haya al respecto una definición precisa. Sin embargo, se trata de una concepción amplia que incluye ámbitos de acción internacional, muy por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado. En cambio para México la noción de seguridad es mucho más restrictiva. Se refiere en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional entendida ésta como un atributo político-jurídico que abarca el territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales. Desde el punto de vista ideológico la seguridad nacional es en Estados Unidos una noción referida directamente a la idea de la defensa, la preservación y el ensanchamiento del sistema económico capitalista y de los valores asociados a este sistema y se expresa por tanto en términos de la confrontación este-oeste. En cambio la ideología en que se sustenta la noción de seguridad en México es el nacionalismo, que incluye una interpretación de la historia y valores culturales, políticos y sociales no necesariamente compatibles con la defensa del capitalismo y mucho menos definidos en términos de la confrontación este-oeste.<sup>11</sup>

Dicho de otra manera, México había concebido su seguridad nacional estrictamente en términos de sus fronteras territoriales, de su sistema económico y

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 296.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 296-297.

de la promoción de sus intereses, de sus instituciones políticas, de su cultura y de sus recursos naturales, es decir, en términos de un ejercicio pleno de las atribuciones de su soberanía.

Por ello, el quehacer de México en el exterior siempre se ha caracterizado por la convicción de que las relaciones entre los países deben normarse atendiendo a la legislación vigente en este campo. En esta tesitura, el sistema internacional emanado de la Conferencia de San Francisco establece la igualdad jurídica de los estados sin importar su tamaño, su poder económico, militar o político. La doctrina internacional de México sostiene que, tanto para sí como para cualquier otra nación, el único comportamiento legítimo y respetable en el exterior es el que se atiene a la observación de rigurosos principios internacionales relativos a la soberanía de los pueblos, a la no intervención y al arreglo pacífico de las controversias.<sup>12</sup>

Efectivamente, podría decirse que esta habría sido la concepción de la seguridad nacional en México; sin embargo, a continuación veremos cuáles fueron las acciones concretas que realizó nuestro país, fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, para atender dicho concepto y para dar sustento al vínculo privilegiado que existe entre la actuación internacional de México y su seguridad nacional.

En la presente investigación se trata de demostrar desde el enfoque de la escuela realista de la teoría de las relaciones internacionales como en México el desarrollo y contenido del concepto de Seguridad Nacional va íntimamente vinculado al quehacer de la diplomacia mexicana. Tanto así que podría considerarse que la actuación diplomática de nuestro país tiene profundas consecuencias en el esquema de seguridad nacional.

En este contexto la lucha contra el “narcotráfico” y el crimen organizado primero y luego el terrorismo, han permeado la actuación de la política exterior de

---

<sup>12</sup> Esta es la esencia del apotegma de Benito Juárez en aquella célebre expresión “Entre los individuos como en entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

México durante los últimos veinte años. Pero particularmente a través de la Iniciativa Mérida se trastocan en más de un sentido los elementos fundamentales de la Seguridad Nacional Mexicana, entendida ésta como la capacidad del Estado mexicano para atender en forma autónoma su seguridad pública y para seguir manteniendo un grado de autonomía relativa con respecto a los intereses de los Estados Unidos de América, que es precisamente la hipótesis del trabajo que nos ocupa.

Consideramos necesario precisar que la seguridad nacional:

Entendida como instrumento privilegiado de la política exterior debe buscar la coherencia de programas, planteamientos y acciones de México hacia el mundo en lo general y hacia sus vecinos en lo particular. Coherencia que supone, sin duda, encarar las condiciones globales y el carácter específico que resumen la complejidad de las relaciones internacionales del país.<sup>13</sup>

Así, en esta relativa autonomía de la política exterior de México durante todo el periodo de la Guerra Fría, el contenido del concepto de Seguridad Nacional en nuestro país perseguía en esencia dos objetivos principales:

1. Contener los peligros y la filtración de ideas ajenas al nacionalismo revolucionario y a las características del modelo presidencialista político mexicano.
2. Conservar y ampliar los límites de la autonomía del quehacer internacional de México, apoyándonos en posiciones juricistas de no intervención y de respeto a la autodeterminación de los pueblos, como telón de fondo para observar una política de no alineamiento a ninguna de las dos súper potencias emergentes de la II Guerra Mundial.

En esta perspectiva, durante la Guerra Fría México observó siempre sus siete principios fundamentales de la política exterior. Ello le permitió en varias ocasiones conservar una política independiente con respecto a la política de

---

<sup>13</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, en Conferencia dictada por José Clemente Vega, Secretario de la Defensa Nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales (SESNAV), México 2004.

seguridad nacional de los Estados Unidos de América, sin necesidad o peligro de llegar a un enfrentamiento político-ideológico con Washington.

En estas circunstancias, existieron momentos difíciles de gran envergadura y luminosos para la diplomacia mexicana. En el presente capítulo, sólo abordaremos algunos de ellos, deteniéndonos fundamentalmente en la actuación de México en los años 80's con respecto a los conflictos en Centroamérica.

Sin bien es cierto que México suscribió desde el principio el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR), de 1947, o Tratado de Río, nuestro país siempre fue muy cauteloso para dejar perfectamente asentado que el interés mexicano estribaba fundamentalmente en tener una actitud de colaboración y de solidaridad con los países del subcontinente en la hipotética situación de una agresión externa. México, al contrario de la mayoría de los países, no vinculó la política de su seguridad nacional con el desarrollo de capacidades militares para permanecer libre de amenazas y en defensa de sus fronteras. La atención a conflictos o intimidaciones externas siempre se ha sustentado en la solución pacífica de las controversias y en acciones diplomáticas.

En este contexto, también hay que decirlo, Estados Unidos ha necesitado siempre la estabilidad política interna de México como garantía de su seguridad nacional. De hecho, la clase política de la súper potencia, siempre entendió esta necesidad fundamental para ellos y confiaba en que los gobernantes a través del partido hegemónico emanado de la Revolución mexicana, sabría mantener esa estabilidad. Poco importaba entonces algunas diferencias tenidas con la actuación internacional de nuestro país. Al respecto, Adolfo Aguilar Zinser señaló:

México es un país caprichoso y testarudo, pero no hostil, que gravita definitivamente en la órbita de influencia hegemónica de Estados Unidos: esta realidad de poder se manifiesta en dos apreciaciones estratégicas:

- a) Desde la perspectiva de los norteamericanos hay razones geopolíticas obvias para suponer que una agresión contra México sería por principio considerada

como una agresión a Estados Unidos. Por tanto, la defensa del territorio mexicano en contra de cualquier agresor externo está en última instancia garantizada por Estados Unidos, que desempeña por definición un papel decisivo en la defensa de la seguridad nacional de México.

- b) Su vecino cumple una tarea fundamental para la defensa de seguridad nacional de Estados Unidos: garantizarle, ni más ni menos, la estabilidad política y el orden en su frontera sur.<sup>14</sup>

En consecuencia, decimos que Estados Unidos de América es la gran constante de la relación de México con su entorno exterior y, por ello, las variables significativas a considerar se encuentran:

- a) En las circunstancias que asuma el sistema internacional
- b) En los elementos internos del poder, principalmente el régimen político, sus instituciones y el sistema económico; y
- c) En la voluntad y la estrategia que los dirigentes políticos mexicanos asistidos por el Servicio Exterior Mexicano han empleado para manejar su relación con Estados Unidos y con los países del subcontinente en coyunturas críticas, como fue la postura asumida por México con respecto a la Revolución Cubana en 1959; mas tarde, durante la crisis de los misiles de 1962 y posteriormente, ya en los albores del fin de la Guerra Fría, en la posición y en las acciones realizadas con respecto a la crisis en Centroamérica durante la década de los años 80's.

Efectivamente, la institucionalización del proceso revolucionario con la incorporación de los tres sectores fundamentales, campesinos, obreros y clase media al aparato de Estado en lo político, así como la profundización del modelo de desarrollo estabilizador en lo económico, permitió a nuestro país gozar de un clima de estabilidad y crecimiento durante aproximadamente 30 años; lo cual le permitió al coloso del norte estar muy tranquilo con respecto a su vecino del sur y

---

<sup>14</sup> Adolfo Aguilar Zinser, *Op. cit.*, p. 308.

de esta manera concentrarse más en la promoción de sus intereses a nivel global.<sup>15</sup>

Durante este periodo la política de seguridad nacional tuvo una construcción sólida y continua, caracterizada por una política exterior más bien defensiva, que empezó a cambiar a principios de la década de los 70's al igual que el modelo de desarrollo económico seguido hasta entonces, esto último significó que el milagro mexicano había llegado a su fin.<sup>16</sup>

Nuestro país construía su seguridad nacional a partir de la prevalencia del nacionalismo mexicano, disminuyendo así la posibilidad de la infiltración de las ideas comunistas y/o socialistas en nuestro territorio y esgrimiendo como siempre los principios de autodeterminación, de no intervención y de solución pacífica de controversias para normar nuestra relación con el resto del mundo.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> De hecho, en México el proceso de institucionalización del sistema político, emanado de la Revolución de 1910-1917, coincidió en el tiempo con la posibilidad de adoptar el modelo de sustitución de importaciones. En este sentido se puede afirmar que la consolidación del poder político en México fue paralela a la elaboración de un proyecto nacional en el que las diferentes clases sociales –la nación toda- participaría en la defensa y estímulo de sus intereses particulares. Fuensanta Medina Martínez, *El grupo Monterrey y el Estado Mexicano (1970-1976)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1981, p. 27.

<sup>16</sup> En vísperas del estallido del movimiento estudiantil de 1968 la imagen del país en exterior ciertamente era inmejorable; México mostraba al mundo índices de crecimiento económico solo comparables con Japón y Alemania en el periodo de la posguerra. En aquel momento se pensaba que el modelo de sustitución de importaciones adoptado por varios países latinoamericanos durante los años 40's había alcanzado en México su culminación a través del modelo de desarrollo estabilizador.

Entonces –como hoy- la Republica Mexicana se mostraba al mundo entero como la imagen civilizada y libre de América Latina, que en su mayor parte estaba dominada por regímenes dictatoriales. Sin embargo, paradójicamente, la imagen de México hacia fuera no correspondía a la realidad interna de nuestro país. Al finalizar la década de los años 60's, pese a lo que los apologistas del México contemporáneo hubieran creído creer, el proceso de modernización capitalista había entrado en serias contradicciones. En *Ibid.*, p. 1.

<sup>17</sup> Desde el principio de su mandato, el presidente Echeverría se manifestó dispuesto a buscar soluciones democráticas, sobre todo por la convicción de que era preciso una política correctiva al modelo de desarrollo promovido durante las tres décadas pasadas, que tuviera como fin la participación de todos los sectores sociales en las tareas y en los beneficios del desarrollo. Así, en algunos círculos oficiales pronto se habló de un nuevo modelo de desarrollo: el paso del desarrollo estabilizador, deformante y restringido, al desarrollo compartido. Esto fue anunciado fundamentalmente en lo económico, pero a ello correspondió un programa paralelo en lo político; lo que se denominó como la apertura democrática, es decir, el rechazo por lo menos a nivel formal de los métodos autoritarios y represivos que durante los sucesos de 1968 habían evidenciado los límites del carácter corporativo del Estado mexicano. *Ibid.*, p. 37.

Así, encontramos que nuestro país, ya en esta etapa de su desarrollo, jamás sintió ni tuvo una necesidad de tener unas fuerzas armadas beligerantes, además, de que éstas, siempre han demostrado una lealtad absoluta con respecto a la promoción de los intereses y el bienestar nacional, y una disciplina incondicional con respecto al supremo comandante de las fuerzas armadas, es decir, al presidente de México.

Durante los años 70's el concepto de seguridad nacional para nuestro país estuvo ligado básicamente a la lucha contra la guerrilla de Lucio Cabañas en el estado de Guerrero. A través de lo que se conoció como la apertura democrática de Echeverría fueron cooptados importantes líderes de izquierda e intelectuales, en tanto que la seguridad nacional se reformula a partir de la llamada *guerra sucia mexicana*.<sup>18</sup>

Ya con el régimen de Miguel de la Madrid las acciones de las Fuerzas Armadas estuvieron encaminadas al auxilio de la población civil en casos de desastres naturales y a la erradicación de los cultivos de estupefacientes. Sin embargo, durante ese periodo la política exterior de nuestro país alcanzó uno de los momentos más luminosos, equiparable a lo acontecido con la suscripción del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina o Tratado de Tlatelolco (14 de febrero de 1967), a través del cual se crea la primera zona desnuclearizada del mundo.

Recuérdese que a principios de los años 80's estalla la Revolución sandinista en Nicaragua con profundas raíces sociales y con una participación abierta de los teólogos de la liberación, especialmente del que fuera

---

<sup>18</sup> "La seguridad nacional de Estados Unidos -y por extensión la de México- no parecía amenazada por el comunismo mexicano. Aún desde esta perspectiva agresiva y reaccionaria de la seguridad nacional, nada parecía nublar el horizonte político. La seguridad nacional en México era protegida, se ha dicho insistidamente, por una dura costra nacionalista que impermeabilizaba al país contra posibles contaminaciones comunistas. A pesar de que el nacionalismo revolucionario oficial adoptaba en ocasiones vicios anti imperialistas, los especialistas en operaciones de inteligencia, coincidían en que era más significativo el papel estabilizador de un sistema político que ofrecía muchas garantías de seguridad a Estados Unidos". Roger Bartra, "Nacionalismo Revolucionario y Seguridad Nacional en México", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1991, p. 147.



posteriormente, al triunfo de la revolución, canciller de ese país Miguel D'Escoto. Al mismo tiempo, la Revolución sandinista coincidió con la guerra civil salvadoreña y con una escalada de la violencia en Guatemala y la creciente actuación de los grupos paramilitares guatemaltecos en la frontera con México.

Después de la experiencia revolucionaria con Cuba los artífices de la seguridad nacional estadounidense enmarcaron de inmediato la aparición y crecimiento de estos hechos dentro de la confrontación este-oeste. Para nuestro país, en tanto, se trataba una vez más de no permitir que la inestabilidad centroamericana contaminara a México y evitar a toda costa que Estados Unidos de América encontrara suficientes razones para una intervención armada directa en la zona estratégica de la seguridad nacional mexicana.

Para Roger Bartra y para otros muchos especialistas de las ciencias sociales, así como para algunos políticos mexicanos, existe un consenso en el sentido de que hubieron tres grandes factores que en la década de los 80's perturbaron y transformaron la seguridad nacional de nuestro país a saber: la guerra centroamericana; la crisis económica y la elevada deuda externa; y la creciente oposición al sistema político imperante. Parafraseando Bartra, de manera directa o indirecta los tres factores han cambiado las relaciones entre el nacionalismo y el sistema político, pues hay ahora una mayor inserción de México en el escenario internacional y una menor legitimidad de su sistema político.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> "Al respecto, habría que decir que los acontecimientos económicos se adelantaron con mucho a los cambios políticos operados en el escenario internacional. Más aún, habría que preguntarse hasta qué punto fueron las cuestiones económicas (el cisma de los años 80's a nivel global, aunada a la creciente realidad de la interdependencia económica y financiera, así como la Revolución económica y científica) las que precipitaron vertiginosamente los cambios en la URSS y la Europa del Este y en otras regiones del mundo; y que, nos agrade o no, han puesto de manifiesto el cumplimiento de la lógica del gran capital con base en la cual en el Siglo XXI y lo que queda del presente las luchas en el plano político e ideológico se han desplazado prácticamente al plano económico". En Fuensanta Medina Martínez, "Proteccionismo y apertura frente al proceso de globalización y los bloques económicos", ponencia presentada en *Examen de ascenso de Segundo Secretario a Primer Secretario del Servicio Exterior Mexicano*, México, D.F., 1989.

En el plano externo la relación con Estados Unidos y la actuación internacional de México era crucial para la seguridad nacional mexicana. En este ámbito, se destacan también cuatro temas prioritarios:

1. La política mexicana hacia Centroamérica,
2. Petróleo,
3. Migración y
4. "Narcotráfico".

En este contexto, la política de Estados Unidos hacia Centroamérica era vista por nuestro país como una política agresiva de contrainsurgencia hacia la región, aumentando la complejidad de las relaciones bilaterales.

De hecho, la persistencia de la visión norteamericana de enmarcar las luchas sociales centroamericanas dentro de la confrontación este-oeste, obligó al gobierno mexicano a actuar de manera rápida junto con sus aliados latinoamericanos, Colombia, Panamá y Venezuela para la formación del Grupo de Contadora; y de esta manera crear los espacios necesarios a nivel internacional para dar una salida diplomática y negociada a la crisis centroamericana.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid nuestro país tuvo que enfrentar varias amenazas a su seguridad nacional:

1. La primera de ellas había aparecido ya desde años anteriores con enormes consecuencias para la debilidad económica de México. La erosión de la economía nacional con niveles de inflación sin precedentes, la crisis de pagos y, en síntesis, la incorporación del modelo neoliberal a la economía y a la vidas de los mexicanos con profundos costos sociales hasta el día de hoy.
2. El segundo hecho fue desde luego la guerra civil centroamericana, que como ya se ha dicho, el gobierno de Miguel de la Madrid y la diplomacia

mexicana tuvieron que actuar rápidamente para contener la beligerancia estadounidense en aquella área geográfica fundamental para México.<sup>20</sup>

3. El tercero y muy lamentable, fue el sismo de 1985 en la Ciudad de México. A las numerosas pérdidas de vidas humanas se vino a sumar, sin lugar a dudas, la incapacidad del Estado mexicano para dar una respuesta rápida a esta crisis humanitaria; demostrando por otra parte que la sociedad civil era ya una sociedad muy participativa que había decidido por lo menos, en algunos asuntos fundamentales, tomar su propio destino en las manos, haciendo caso omiso del aparato de estado.

Sin embargo, fue durante el periodo de Miguel de la Madrid que el “Plan Nacional de Desarrollo” se ocupaba expresamente de la seguridad nacional, definiendo a ésta como: “el desarrollo integral de la nación y como una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco Constitucional”. En dicho plan también se menciona el papel de las fuerzas armadas en términos de colaborar, coadyuvar o contribuir a la seguridad nacional.<sup>21</sup>

Como es sabido, la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la primera magistratura de este país, en medio de profundos cuestionamientos sobre la legitimidad de las elecciones de 1988 y en general de las condiciones en que este ascenso se dio, cambió para siempre la interpretación de aspectos fundamentales de la Constitución de 1917 que hasta ese entonces habían normado la vida nacional a saber:

---

<sup>20</sup> Miguel de la Madrid, presidente en ese entonces, ante el temor de una expansión de la crisis política centroamericana activó la estrategia diplomática formando el Grupo de Contadora (1984) junto con los gobiernos de Panamá, Venezuela y Colombia. La crisis centroamericana fue una oportunidad para México de poner en práctica el discurso tendiente a la formulación de políticas integrales; donde además de la activación diplomática se canalizaron recursos dirigidos al desarrollo de la zona fronteriza y a las fuerzas armadas. Roger Bartra, “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1991, p. 150.

<sup>21</sup> El ex Secretario de Defensa, General Félix Galván López, definió a la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas. En Clark Reynolds y Wager Stephen, “Integraciones económicas de México y Estados Unidos: implicaciones para la seguridad de ambos países” en Sergio Aguayo, *Op. cit.*, p. 15.

1. La aplicación irrestricta del modelo económico neoliberal dictado por los grandes organismos internacionales del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.
2. La integración de la economía mexicana a la dinámica de la economía estadounidense a través de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ( México, EUA y Canadá ) que entró en vigor el 1 de enero de 1994.
3. En el plano político, la puesta en marcha de varias iniciativas que dieran mayor legitimidad al propio régimen en lo doméstico y en lo externo; que nos pusiera a la altura de las grandes democracias liberales del orbe para hacer de México un país respetable y confiable a los ojos del mundo industrializado y del capital extranjero.<sup>22</sup>

Los grandes postulados del régimen de Salinas de Gortari y sus consecuentes acciones, para beneplácito de los Estados Unidos de América, coincidieron en el tiempo con la conclusión del mundo bipolar, es decir, la desaparición de la Unión Soviética y, por lo tanto, con la transformación del concepto de seguridad nacional estadounidense y, junto con ello, la modificación de su política exterior y la identificación de sus nuevos intereses en el mundo. En este tenor el especialista Raúl Benítez señala:

En los últimos diez años, como producto de sus variaciones en su posición geopolítica, México ha reducido sus costuras independientes frente a Estados

---

<sup>22</sup> La concepción de Seguridad Nacional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, observó algunos cambios con respecto al plan de 1983 de Miguel de la Madrid. Si bien conserva la definición anterior, incorpora elementos de política exterior tradicional como los defensivos, con elementos preventivos al afirmar: “actuar con firmeza y anticipación a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional”.

En cuanto a la función de las Fuerzas Armadas, ésta se especifica en los planes DNI (contra un agresor externo), DNII (contra un agresor interno) y DNIII (para apoyar a la población de desastres de la naturaleza). De forma más precisa se considera que: las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza; así también, de los recursos naturales del país, en especial los marítimos, contemplados para beneficio de los nacionales. En lo interno, las Fuerzas Armadas mexicanas son baluarte de las Instituciones democráticas del país en el combate al “narcotráfico” y en apoyo a la población en situaciones de emergencias, entre otras acciones. Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afectan al pueblo de México. En *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, p. 25.

Unidos. La capacidad ejercida por México para el disenso lo convirtió, en el pasado en un interlocutor regional entre el norte y el sur, por ejemplo, frente a las incursiones militaristas de E.E.U.U. Sin embargo, México ha variado su posición geopolítica en razón de las evoluciones de la región de América del Norte. El estrecho lazo por el cual su economía se articuló con la de Estados Unidos y Canadá hace de la dependencia comercial de América del Norte un hecho ineludible, dejando de facto a América Latina fuera de la agenda mexicana... hoy la frontera geopolítica de América del Norte se encuentra en la frontera sur.<sup>23</sup>

A partir de entonces, aniquilada la amenaza del comunismo, los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América se fundamentaron en el trípode:

1. Profundización y extensión de la economía de libre mercado a nivel global.
2. Profundización y extensión del modelo de las democracias liberales en el mundo.
3. Promoción de los derechos humanos (en su concepción occidental) a lo largo y ancho del planeta.

La última década del Siglo XX fue una de las etapas más intensas y complejas de la relación bilateral contemporánea. Al respecto, debemos reconocer – estemos de acuerdo o no- que la serie de acciones emprendidas por el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari y su equipo<sup>24</sup>, así como por los regímenes del presidente George Bush Padre y William Clinton, incorpora de manera definitiva la economía mexicana a la economía estadounidense o más propiamente a la llamada economía de América del Norte. Un acuerdo comercial

---

<sup>23</sup> Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez, “Avances y límites de la participación de México en la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI”, en María Cristina Rosas, coord., *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM-Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa, EUA, 2003, pp. 164-165.

<sup>24</sup> Salinas de Gortari transformó por decreto presidencial la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional (encargada del control interno) en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyas atribuciones serían las de establecer y operar un sistema de investigación e información para la Seguridad del País.

Simultáneamente se creó el Gabinete de Seguridad Nacional, incluyendo a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y la Procuraduría General de la República, el cual tenía y tiene como objetivo la coordinación interinstitucional para tratar aquellos asuntos que se consideran de seguridad nacional. En Sergio Aguayo Quezada, *Op. cit.*, p. 121.

que se ha ido transformando en la práctica –condicionado por otras razones- en un instrumento de integración económica, política e ideológica y de seguridad nacional a los intereses de los Estados Unidos de América.

En este contexto, lo que podríamos decir es que aniquilado el fantasma del comunismo real, ni México ni Estados Unidos y, probablemente ningún otro país, previó o imaginó los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Estos terribles sucesos transformaron de golpe todo el esquema de seguridad internacional y la agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América, lanzando al primer plano la seguridad nacional de la superpotencia y junto con ella la lucha contra el terrorismo internacional como su más alta prioridad.<sup>25</sup>

A la humanidad le duró muy poco el gusto de un mundo sin amenazas de conflictos bélicos internacionales. En menos de 10 años se pasó de la desaparición del equilibrio bipolar –pero equilibrio al fin- y de la promoción de cooperación para el desarrollo y del fortalecimiento de los diversos mecanismo multilaterales heredados de la Carta de San Francisco, a la securitización absoluta de las relaciones internacionales y al desplazamiento del Estado-nación como la

---

<sup>25</sup> La agenda estadounidense para México en particular, a partir de que el terrorismo ocupó la primera prioridad, tiene que ver con asuntos de seguridad nacional y, en todo caso, de seguridad pública, más que de seguridad militar. En primer lugar, el tráfico de inmigrantes fronterizos plantea la necesidad de desviar recursos humanos y policiales para la supervisión de la frontera. Si bien este tránsito no es considerado de alta peligrosidad, ya que se trata de migrantes económicos, su cantidad implica, en cambio, altos riesgos, ya que entre los millones de mexicanos que cruzan la frontera también lo podría hacer un terrorista.

Una segunda preocupación de Washington derivada de la primera son los altos índices de corrupción en México, ya que ésta permitiría, al menos potencialmente, el establecimiento de células terroristas en territorio mexicano. Dados los deficientes sistemas de seguridad, investigación policíaca y control de las fronteras en México, este escenario podría ser una realidad. En tercer lugar, la amenaza para Estados Unidos está conformada por la delincuencia organizada, tanto la dirigida al tráfico de drogas como a la importante variedad de delincuentes dedicados al robo de transportes de carga, los secuestros, los robos, etc., sin que el sistema de seguridad y de justicia mexicanos puedan responder de manera eficaz y confiable a estas amenazas. En Raúl Benítez y Georgina Sánchez, *Op. cit.*, p. 165.

única entidad legítima para el uso de la fuerza y de ésta en contra de otro estado-nación.<sup>26</sup>

En síntesis, la Iniciativa Mérida se enmarca en este nuevo escenario Internacional y en el desplazamiento progresivo de la política exterior de los Estados Unidos de América. Liderada por el Departamento de Estado, se concede alta prioridad a la defensa con una participación proactiva de las fuerzas armadas estadounidenses, tanto en la concepción como en la ejecución de la política exterior de la súper potencia.

Dicho de otra manera, iniciativas anteriores como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN), el mecanismo sobre Fronteras Seguras y la Iniciativa Mérida, atienden en diversos niveles a los intereses de seguridad nacional estadounidense. Con ello se ha debilitando de manera importante la capacidad de nuestro país para tener una política exterior relativamente autónoma y para promover los verdaderos intereses de la agenda de la seguridad mexicana. Entre los pendientes a destacar se encuentran: la erradicación de la pobreza extrema, la cobertura universal de salud y la contención del movimiento migratorio, ya no sólo hacia Estados Unidos, sino también más allá del Atlántico.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Los terribles acontecimientos del 11 de septiembre no han hecho sino deteriorar la cooperación interhemisférica. La lucha contra el terrorismo elevó el nivel de exigencia de Washington entorno a la cooperación procedente de las naciones latinoamericanas y caribeñas. Se trata no sólo de cerrar filas con Estados Unidos en la cruzada contra el terrorismo, sino de canalizar recursos, erigir infraestructura y destinar capital humano a la fortificación de las fronteras, de los servicios policíacos y de inteligencia. En síntesis, podríamos decir que se trata de la Pentagonización de la Seguridad Internacional. Referido por María Cristina Rosas, en *Op. cit.*, p. 34.

<sup>27</sup> A cinco años de perpetrados los ataques terroristas contra Estados Unidos es muy parecido el discurso que en décadas pasadas se construyó en torno a la amenaza externa, es decir, el terrorismo terminó por reemplazar al peligro comunista que se extendía por todo el orbe. Al igual que el comunismo, el terrorismo es un adversario omnipresente, cuyos adeptos crecen y, por lo mismo, hay que combatirlos en todos los ámbitos. Empero, hay una clara diferencia entre el terrorismo y lo que fuera la amenaza soviética en la Guerra Fría. Con todo y que la URSS poseía asimetrías respecto a Estados Unidos, en general se puede hablar de una confrontación política-ideológica sumamente equilibrada, tanto así que ninguno de los dos países consideró viable iniciar las hostilidades contra el adversario, percibiendo, posiblemente, que el único escenario posible sería la aniquilación mutua y, por extensión, del mundo.

En el mundo del Siglo XXI la confrontación que efectúa E.E.U.U. contra el terrorismo es asimétrica y desequilibrada. El poder duro de E.E.U.U. difícilmente puede ser igualado por el poder blando de

---

Al-Qaeda u otras organizaciones terroristas. Pese a ello, ambas partes –Washington y los terroristas- desarrollan las hostilidades aunque no parece posible la aniquilación, ni de los Estados Unidos ni de los terroristas. En María Cristina Rosas, *Terrorismo, Democracia y Seguridad. 11 de septiembre: 5 años después*, México, UNAM-Australian National University, México, 2006, p. 50.



## **CAPÍTULO II**

### **LA APARICIÓN DE LOS “CÁRTELES” Y LA INFLUENCIA DE ÉSTOS EN LA VIDA ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL DE COLOMBIA**

Alrededor de la producción, comercialización y consumo de drogas ilegales en América Latina se han entrelazado una madeja de intereses económicos, políticas de seguridad regional, prácticas culturales y problemas de salud escasamente atendidos de manera integral. Hacia los años setenta del siglo pasado el incremento en el consumo de cocaína en Estados Unidos y Europa, junto con las condiciones internas en países como Colombia, Perú y Bolivia, establecieron un fuerte vínculo entre la demanda externa y la producción de drogas ilegales en el Área Andina.

La política antidrogas impulsada por los norteamericanos cobraría relevancia en la década siguiente con cuantiosas sumas de dólares y un aparatoso despliegue de asesores de inteligencia en zonas estratégicas de Latinoamérica. El mayor foco de tensión se concentró en Colombia en razón de constituirse como el principal proveedor de cocaína en el Continente Americano. El tránsito de bandas diseminadas en diferentes departamentos a los llamados “cárteles”<sup>28</sup> de la droga ocurrió en poco más de una década. El evidente empoderamiento de los comerciantes de drogas ilegales trascendió en asuntos de índole económico, político y social a través de una serie de relaciones tejidas en

---

<sup>28</sup> El predominio de una terminología jurídico-policíaco de hechura norteamericana ha significado la universalización de un limitado lenguaje y sentido interpretativo del fenómeno del tráfico de drogas ilegales. Lo anterior es referido con mayor detenimiento por el sociólogo Luis Astorga cuando establece una falta de correspondencia entre la designación de “cártel” a un conjunto de individuos dedicados al tráfico de drogas sin reparar en la existencia de una estructura organizativa. A decir de Astorga, “la palabra ‘cártel’ designa una organización de tipo básicamente económico” que no corresponde a lo que acontece en el campo de las drogas ilegales. La exageración en el uso del término radica en la falta de claridad a quienes hace referencia como a la comprobación de la existencia de una cierta estructura de organización del grupo o los grupos a los que dice referirse”. Al sustentarse “en especulaciones, intuiciones, hipótesis y deducciones a partir de elementos fragmentarios y raros”, el discurso policíaco no aporta mayores elementos explicativos de lo que acontece en otras esferas sociales. La designación de “tráfico y traficante de fármacos prohibidos parecerían ser designaciones más apropiadas, si retenemos el sentido completo y original de los términos”. En Luis Astorga Almanza, *Mitología del “narcotraficante” en México*, México, Plaza y Valdés, 2004, pp. 10-28.

diferentes esferas de la vida colombiana. En las ciudades de Medellín y Cali diversas agrupaciones de traficantes establecieron alianzas para lograr mayores beneficios en el procesamiento y venta del producto. Identificados como “cárteles” de la droga durante los años ochenta, había marcadas diferencias en la forma en que operaban cada uno de ellos, así como de sus pretensiones dentro del campo político colombiano y de los medios que utilizaron para acceder al mismo. Las pretensiones de legitimar sus actividades en lo político y social los llevó a emprender estrategias distintas para tratar de incidir en las decisiones estatales en contra de las actividades ilícitas. Cabe la aclaración que al iniciar los años ochenta la participación de los traficantes en las distintas fases del mercado de fármacos ilegales es diversa, de ahí que sus vínculos con lo que acontecía en Medellín y Cali no significó que todos compartieran las aspiraciones políticas que algunos expresaran durante ese periodo. La relación que establecen los traficantes de otras regiones con personajes como Pablo Escobar y los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, el primero asentado en Medellín y los segundos en Cali, no significó que los acompañaran en su apuesta de lograr ciertas canonjías desde el propio Estado colombiano.

La decisión de concentrarnos en las dos agrupaciones que lograron tener mayores recursos económicos y militares en los Departamentos de Antioquia y Valle del Cauca, responde al interés por revisar el impacto que tuvieron en algunos aspectos de la vida económica, política y social de Colombia. Consideramos que dicho periodo resulta determinante para explicar la puesta en marcha de la ayuda norteamericana a través del Plan Colombia. No pretendemos hacer una valoración exhaustiva de la conformación de las distintas organizaciones de traficantes en el país, las cuales se vincularon a las existentes en Medellín y Cali de una forma heterogénea a través de los años.

Los recursos a disposición de las organizaciones de traficantes configuraron un escenario de violencia con expresiones no siempre visibles. Sin embargo, la violencia implícita en el tráfico de drogas no fue empleada de la misma forma a

través del tiempo. Es necesario precisar que “la violencia de las actividades ilegales es virtual, es un recurso a disposición de los actores respectivos, y se usa para diferentes finalidades, aunque, de nuevo, su utilización no es inexorable”.<sup>29</sup>

En materia de combate al tráfico de drogas, los estadounidenses consideran que era necesario atender el crecimiento desmesurado que había experimentado la producción de marihuana y cocaína en la región andina. Sin embargo, desde los años ochenta los programas antidrogas descansaron mayormente en Colombia y, en menor grado, en los países cultivadores de la materia prima. No fue menos importante lo acontecido en regiones productoras de hoja de coca como Bolivia y Perú, donde los sembradíos se extendieron rápidamente en función de los requerimientos en Colombia. La conexión de actividades ilícitas en espacios transnacionales evidenciaba una compleja malla de relaciones estructurada de acuerdo a las exigencias de un mercado ilegal en expansión.

En el presente apartado se analizará la forma de irrupción del “narcotráfico” y sus delitos conexos en Colombia, especialmente a partir de integración de varias agrupaciones en lo que se denominó los “cárteles” de la droga en las ciudades de Medellín y Cali hasta el establecimiento del Plan Colombia.

## **II.1 Los años setenta: producción extensiva de marihuana e inserción de Colombia en el mercado internacional de drogas ilegales**

La producción y comercio de drogas prohibidas en Colombia, destinada a la demanda internacional, cobra fuerza en extensión de áreas cultivadas como en ganancias económicas a partir de la segunda mitad de los años setenta. Anterior a dicho periodo, los sembradíos de marihuana estaban destinados en un porcentaje

---

<sup>29</sup> Álvaro Camacho Guizado, “Tendencias del narcotráfico y sus violencias en Colombia”, México, octubre de 2004, fuente: [http://catedras.ucol.mx/transformac/PDF/Alvaro\\_ponencia.pdf](http://catedras.ucol.mx/transformac/PDF/Alvaro_ponencia.pdf) (Consultado octubre 13 de 2010).

elevado al mercado interno del cáñamo y, en momentos específicos, a la demanda de los consumidores en los Estados Unidos.<sup>30</sup> Sin embargo, la proliferación de su cultivo durante los años setenta no encontró referente alguno en la historia reciente de Colombia.

Un conjunto de factores internos de prolongada vigencia en la historia colombiana estuvieron asociados a la emergencia del tráfico de drogas ilegales durante los años setenta. Andrés López Restrepo establece que la existencia de una economía ilegal, la violencia como práctica asociada a la disputa de espacios políticos y la posición geográfica de Colombia en el tráfico de mercancías a nivel continental, ofrecían ventajas inmejorables para la expansión del comercio de marihuana.<sup>31</sup>

La política de erradicación de cultivos ilícitos puesta en marcha en México durante los años setenta tuvo repercusiones regionales y su incidencia en la expansión de sembradíos en Colombia. Para referir de manera más precisa dicho proceso es importante retomar algunas cifras citadas por Luis Astorga para esos años. Al respecto, el sociólogo mexicano señala que en la década de los sesenta fueron destruidas en México un promedio de 2, 400 hectáreas de marihuana y decomisado 500 toneladas; de 1970 a 1976 las cifras se elevaron a más de 13, 300 hectáreas y un estimado de 3, 800 toneladas decomisadas.<sup>32</sup> De manera que

---

<sup>30</sup> De acuerdo con información de las autoridades colombianas, la existencia de plantíos de marihuana en aquel país datan de 1925. Entre sus habituales consumidores se encontraron marineros, estibadores y prostitutas de los puertos. Las primeras disposiciones legales que promovieron la destrucción de dichos cultivos, así como la prohibición de su consumo, fueron emitidas durante esos años. A pesar de su penalización, el cultivo se extendió principalmente en la costa atlántica y en otras ciudades colombianas. Es durante los años cincuenta que la marihuana colombiana es transportada hacia los puertos de Florida a través de embarcaciones bananeras. Para una revisión más detallada de dicho proceso, puede consultarse el siguiente artículo: Eduardo Sáenz Rovner, "La 'Prehistoria' de la marihuana en Colombia: consumo y cultivos entre los años 30 y 60", *Cuadernos de Economía* no.47, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007, pp. 205-222.

<sup>31</sup> Andrés López Restrepo, "Conflicto interno y narcotráfico entre 1970 y 2005", en Gustavo Duncan, *et al.*, *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, Kimpres, 2005, p. 187.

<sup>32</sup> Luis Astorga Almanza, "México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema", Conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia *Ernesto Restrepo Tirado*, "Análisis histórico del narcotráfico en Colombia", Bogotá, 29-31 de octubre de 2003. fuente: <http://catedras.ucol.mx/transformac/ponencia1.htm> (Consultado octubre 13 de 2010).

cuando el gobierno mexicano oficializa la llamada “Operación Cóndor” en enero de 1977, ya se contaba con un trabajo previo en la erradicación de cultivos en el norte mexicano. Al año siguiente, los traficantes colombianos se encontraban posicionados en el mercado norteamericano de drogas ilegales con tres cuartas partes de la marihuana vendida en los Estados Unidos, el resto de la hierba procedía de México (11%), Jamaica (7%) y los Estados Unidos (7%).<sup>33</sup>

Tras la destrucción de cuantiosas hectáreas de marihuana en México, el norte colombiano ofrecía un entorno favorable para el cultivo extensivo de hierba en Sudamérica. Las condiciones climáticas, junto con la existencia de una compleja maya de contrabandistas de bienes de consumo y esmeraldas, se convertían en factores adicionales para incrementar los sembradíos de marihuana en Colombia.<sup>34</sup> Por otra parte, el ciclo algodonero que había sido incentivado desde los años cincuenta por el Estado entró en su fase más crítica antes de terminar la década de los setenta. Las extensiones de tierra destinadas a satisfacer el mercado textil fueron sistemáticamente empleadas en el cultivo de marihuana para la exportación.

Ubicados principalmente en la costa atlántica, la presencia de organizaciones dedicadas al tráfico distaban de tener alcances nacionales; limitadas a operar en algunas ciudades y departamentos, su crecimiento se dio en medio del desinterés estatal como de las cuantiosas ganancias utilizadas para elevar su estatus social. A pesar de no representar un problema de seguridad nacional para el Estado colombiano, con el paso de los años las ganancias económicas propiciaron la conformación de un sector social emergente al que se le denominó de diferentes maneras: “burguesía gansteril”, “empresarios de la droga”, “clase emergente”, etc. Al disminuir las posibilidades de confrontación

---

<sup>33</sup> Luis Astorga Almaza, “México, Colombia y las drogas...”, *Op. cit.*

<sup>34</sup> El contrabando encontró ubicación en Colombia de acuerdo a la circulación de mercancías a través del Océano Atlántico, principalmente en el Golfo de Urabá y la península de Guajira. Los bienes introducidos de manera ilegal a Colombia encuentran una alta demanda entre las clases medias con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, de manera que el crecimiento económico del contrabando es proporcional a la expansión de sectores sociales que demandaban productos electrodomésticos, licor y tabaco. En Andrés López Restrepo, *Op. cit.*, pp. 187 y 190.

entre “burguesía gansteril en constitución y las élites tradicionales”, producto de un entendimiento entre ambas, “el Estado colombiano diseñó mecanismos para incorporar los ‘narcodólares’ a la economía legal”, mientras “los gobiernos descargaron la responsabilidad del manejo del narcotráfico en jueces y policía”.<sup>35</sup>

En un principio, las redes de traficantes crecidas en proporción a la demanda de los consumidores estadounidenses involucraron a familias y organizaciones reducidas en número. Su función principal radicaba en la transportación de drogas ilícitas hacia la costa atlántica, lugar donde las redes de exportación las introducían a los Estados Unidos cruzando el Caribe a través de embarcaciones navales como de aviones. La red de transportación caribeña tenía como Ciudad intermedia a La Habana antes de ingresar al mercado estadounidense. La participación colombiana en el trasiego tiene antecedentes hacia fines de la década de los cuarenta de acuerdo a la información proporcionada por los hermanos Rafael y Tomás Herrán Olózaga, ambos originarios de la Ciudad de Medellín, capturados en la capital cubana hacia 1956.<sup>36</sup>

La recepción y distribución de drogas ilegales en las costas de Florida estaba a cargo principalmente de redes delictivas estadounidenses, quienes se encargaban de comercializarla dentro de su propio país. De acuerdo con agentes norteamericanos, hacia fines de la década de los cincuenta el denominado grupo *Medellín-Habana-Conexión* había logrado estructurarse alrededor del procesamiento, transportación y venta de heroína, morfina y cocaína.<sup>37</sup> En los años sesenta la participación colombiana en el tráfico internacional de cocaína

---

<sup>35</sup> Rodrigo Uprimny Yepes, “El ‘laboratorio’ colombiano: narcotráfico, poder y administración de justicia”, en: Boaventura de Souza Santos, *et al.*, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad de los Andes, 2001, p. 373.

<sup>36</sup> Eduardo Sáenz Rovner, “Contrabando, juego y narcotráfico en Cuba entre los años 20 y comienzos de la Revolución”, Cátedra UNESCO *Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, marzo 17 de 2004.

<sup>37</sup> Patricia Cardona, “Los narcotraficantes y su búsqueda de aceptación en la sociedad colombiana: la vía económica, la vía política, la vía violenta y la vía social”, *Sincronía*, no.2, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Departamento de Letras-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007, fuente: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cardona07.htm> (Consultado octubre 11 de 2010)

resultaba mínima en comparación a lo realizado por los cubanos, chilenos y estadounidenses. Sin embargo, esta situación sería revertida en la siguiente década cuando los colombianos decidieron terminar con su papel de intermediarios, fue entonces necesario enfrentar a los traficantes cubanos, principal obstáculo para ingresar directamente al mercado en los Estados Unidos.<sup>38</sup>

La violencia alrededor del tráfico de marihuana en Colombia fue más perceptible con el crecimiento de las organizaciones y en sus formas de operar regionalmente. Las disputas entre familias y agrupaciones delictivas en torno a los beneficios de su comercialización matizaron las prácticas de violencia como sus alcances en proporción al poder económico en formación. De acuerdo con Jorge Orlando Melo, hacia la segunda mitad de la década de los setenta se conforman los principales grupos dedicados a la exportación de drogas ilícitas: en Medellín se encontraban dos o tres grupos grandes; el grupo Santacruz; el de los Rodríguez Orejuela; y dos o tres grupos menores en Cali; los grupos del Norte del Valle; la gente de Carlos Lehder; los grupos costeños; el de los Llanos orientales; el grupo del Mexicano en el Centro del país; y diversas organizaciones del sur de Colombia.<sup>39</sup>

Para este periodo, en el noreste de la costa atlántica los cultivos de marihuana encontraron condiciones propicias para extenderse por tres departamentos: Magdalena, Guajira y César. Las ganancias por concepto de exportación registraron su nivel más alto en 1978, año en el que se calcula que ingresaron a Colombia US\$600 millones derivados exclusivamente del comercio

---

<sup>38</sup> Andrés López Restrepo, *Op. cit.*, p. 195.

<sup>39</sup> Jorge Orlando Melo G., "Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana", publicado originalmente como "Drug Trade, Politics and the Economy: The Colombian Experience" en Elizabeth Joyce y Carlos Malamud, eds., *Latin America and the Multinational Drug Trade*, New York, St. Martin's Press, 1998, pp. 63-96, versión electrónica: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/educacion/melo/droga/indice.htm> (Consultado el 1 abril de 2012)

de marihuana.<sup>40</sup> De menos visibilidad, pero con más alcance lucrativo, el negocio de la cocaína había triplicado sus beneficios en comparación al de la marihuana, la cifra estimada para ese mismo año era de US\$1960 millones.<sup>41</sup>

Al iniciar la década de los ochenta, grandes fortunas provenientes del comercio de drogas prohibidas fueron invertidas en ámbitos tan diversos que pusieron en entredicho el papel del Estado en asuntos de su competencia. Los requerimientos de los comerciantes de la droga para mantener sus espacios de influencia no se limitaron de manera exclusiva a una confrontación entre organizaciones rivales como aconteciera con algunos grupos de Medellín y Cali, sino que se aspiraba a lograr mejores ventajas y garantías para que el negocio prosperara. Las expectativas apuntaban en un futuro inmediato a penetrar las instituciones del Estado para operar en condiciones distintas a lo acontecido en la década anterior. Fue entonces que la canalización de recursos derivados del comercio de las drogas impactó de forma distinta a la política, la economía y la sociedad colombiana.

La relación que guardó la siembra la marihuana no sólo en Colombia sino en otros países de América Latina, con una serie de factores externos, determinó el declive de los cultivos como de su reemplazo por la cocaína en la década de los ochenta. Las acciones de erradicación aplicadas primeramente en México obligó a una reestructuración de los sembradíos en Colombia como dentro de los Estados Unidos. Posteriormente, cuando los estadounidenses extendieron la estrategia antidrogas hacia Sudamérica y el Caribe, el declive del ciclo de la marihuana entró en su fase más crítica. La interdicción de numerosos cargamentos de droga que

---

<sup>40</sup> Estimaciones hechas por el economista colombiano Salomón Kalmanovitz en "Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana", en Ricardo Vargas, comp., *Drogas, poder y región en Colombia*, tomo 1, Bogotá, CINEP, 1994, p. 15, Cfr. Andrés López Restrepo, *Op. cit.*, p. 195.

<sup>41</sup> *Ibid.*



tenían como destino los Estados Unidos, así como un cambio en el patrón de consumo de las drogas ilícitas, anunciaron el fin de un ciclo y el inicio de otro.<sup>42</sup>

## II.2 La aparición de los “cárteles” de la droga: Medellín y Cali

El estudio del tráfico de drogas ilegales, no sólo en Colombia sino en el resto de los países de América Latina y el Caribe, debe considerar que la retórica estadounidense en este campo tiende maliciosamente a privilegiar en una sola dirección la mirada del fenómeno. Así como en los años sesenta los Estados Unidos participaron de manera directa en el tráfico internacional de opio para hacerse de recursos y sostener a sus tropas en Vietnam; en los años ochenta, Ronald Reagan (1981-1989) financió a una fuerza mercenaria conocida como la “Contra” para desestabilizar al naciente gobierno sandinista.

Ante la negativa del Congreso estadounidense para sufragar dicha intervención, Reagan encontró en el mercado de drogas ilegales los recursos que necesitaba para sus planes intervencionistas no sólo en Nicaragua, sino en el resto de Centroamérica. Al margen del discurso estadounidense en contra de las drogas, los traficantes de Medellín y Cali llegaron a un entendimiento con la CIA y otras agencias de seguridad de ese país. En territorio colombiano traficantes como Pablo Escobar surtían a los aviones camuflados de la CIA que se encargaban de transportar la cocaína hasta Centroamérica, lugar de donde era llevada a distintos

---

<sup>42</sup> La participación estadounidense en la Guerra de Vietnam tuvo diversas consecuencias para ese país. Las transformaciones culturales experimentadas durante los años sesenta generalizó entre los jóvenes de los Estados Unidos el rechazo a la guerra y el incremento en el consumo de la marihuana y el LSD. De manera que “el hipismo, como en general los valores contraculturales de la llamada ‘generación Beat’, encarnó el repudio a las estructuras de poder, a la guerra y al capitalismo, que pronto empezó a exigir marihuana y cocaína al sur del río Bravo. La incursión de la cocaína en el mercado influyó igualmente en el descenso de la marihuana, sobre todo porque sus efectos parecían más acorde con la agitación de la época y los ejecutivos ‘yuppies’ reforzaron la demanda”. En Adolfo León Atehortúa y Diana Marcela Rojas, “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”, *Historia y Espacio*, no. 31, julio-diciembre, Colombia, Universidad del Valle, 2008, pp. 6-7, versión electrónica: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/1026/1/Debate%20El%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf> (consultado abril 3 de 2012)

aeropuertos militares de los Estados Unidos. Este entendimiento mantuvo cierta vigencia hasta que en 1988 fue descubierta la forma en que se había financiado al ejército de la “Contra”. Si bien es difícil establecer hasta que grado el intervencionismo de Reagan llevó a los traficantes colombianos a fortalecerse y representar una verdadera amenaza para el Estado colombiano, lo cierto es que fueron un factor importante en el poder económico y militar que lograron acumular en esos años.<sup>43</sup>

La violencia que acompañó a las actividades ilícitas de los empresarios de la cocaína fue proporcional al crecimiento de sus organizaciones como a la disputa por hegemonizar el mercado. De acuerdo con Álvaro Camacho la violencia en esta etapa histórica del “narcotráfico” tiene tres modalidades: intermafias, defensa de la actividad ilegal y preservación del orden social. La primera se presenta por el control de las rutas, mercados y los ajustes de cuentas; con escasa referencia en la información periodística, las muertes entre mafias se mantienen en relativa marginalidad y denotan una comunicación bajo códigos que son propios de la actividad delictiva. La segunda forma de violencia asume un carácter defensivo de las actividades ilegales en oposición a su combate desde el Estado colombiano. Los medios para lograr perpetuar el negocio de la cocaína serán la extorsión, amenazas, secuestros, asesinatos y atentados terroristas. La tercera busca preservar las condiciones sociales que garanticen una continuidad del comercio de la droga. Su utilización será más extendida con la adquisición de tierras para el cultivo de la hoja de coca y con la conformación de bandas de paramilitares a quienes se les encomendará la represión a líderes sociales y el desalojo masivo de personas en zonas rurales.<sup>44</sup>

Para ese periodo, el “narcotráfico” había incrementado su incidencia en diferentes entornos de la vida institucional y social de escasa atención en las políticas de combate dirigidas a erradicar las actividades ilícitas de larga data. El

---

<sup>43</sup> Hernando Calvo Ospina, *Colombia. Laboratorio de embrujos: democracia y terrorismo de Estado*, Madrid, Foca ediciones, pp. 158-159.

<sup>44</sup> Álvaro Camacho Guizado, “Tendencias del narcotráfico...”, *Op. cit.*

creciente protagonismo económico y político adquirido por los “cárteles” de Medellín y Cali hacia mediados de los años ochenta cuestionó severamente la capacidad del Estado colombiano para impedir la filtración de recursos económicos en sus instituciones, así como frenar la onda expansiva en el conjunto de la sociedad colombiana. Resultaba también evidente que ambas organizaciones habían logrado posicionarse en el mercado de drogas ilegales a través de estrategias no siempre coincidentes.

Dos estrategias diferenciaron las rutas que siguieron las agrupaciones de Medellín y Cali para ampliar su influencia un paso más adelante de las diferentes etapas del procesamiento y comercio de la cocaína. En un primer momento, traficantes como Pablo Escobar Gaviria y Carlos Lehder, pertenecientes a la agrupación de Medellín, intentaron abrirse camino en la política colombiana como representantes populares en el congreso. Posteriormente, cuando dicha ruta era inviable, Escobar y Rodríguez Gacha, otro de sus aliados, optaron por enfrentar al Estado de manera violenta para generar condiciones favorables a sus actividades delictivas.

Desde un principio las aspiraciones de Escobar para convertirse en parlamentario estuvieron obstaculizadas por un conjunto de señalamientos sobre el origen de los recursos empleados en obras sociales como en la ilegalidad de sus negocios. La prensa de esos años dio cuenta de la fundación del movimiento “Medellín sin tugurios”, a través de esta agrupación Escobar destinó cuantiosos recursos para la construcción de viviendas en barrios marginales, escuelas, canchas de fútbol, provisión de taxis, así como pavimentación de calles y servicio de alumbrado. Los señalamientos que hicieron los estadounidenses a las actividades ilegales de Escobar, es paralela a la ampliación de sus relaciones políticas con algunos legisladores del Partido Liberal en la Cámara de representantes. Durante su breve carrera política, Escobar incrementó considerablemente su capital político en la Ciudad de Medellín con la puesta en marcha de un programa de construcción de viviendas para gente pobre y con la

creación de *Civismo en Marcha*, una organización política en la que participó el legislador Jairo Ortega. Las relaciones de Ortega con el Partido Liberal, en especial con la corriente “Nuevo Liberalismo” dirigida por Luis Carlos Galán, lo colocaron nuevamente en posibilidades de ser reelecto como diputado en 1982. Las desavenencias entre Ortega y Galán, producto de las dimensiones que alcanzaban las acusaciones contra Escobar, llegaron a tal punto que propiciaron la expulsión de Ortega de “Nuevo Liberalismo”. El retiro del apoyo liberal a la formula Ortega-Escobar no impediría su elección como congresistas en 1982. Pero la inconformidad por el triunfo de Escobar no desapareció con su llegada a la Cámara de Representantes, por el contrario, una creciente oposición legislativa propició el retiro de su inmunidad en octubre de 1983 y el inicio de un proceso legal bajo sospecha de tráfico de drogas.

Un acontecimiento similar tuvo lugar en Armenia, capital del Departamento de Quindío, con el *Movimiento Latino Nacional* a cargo de otro conocido traficante y socio de Escobar, Carlos Lehder. Desde 1980 Lehder había realizado importantes campañas en prensa contra de la extradición de traficantes a los Estados Unidos. Su ostentosa inversión en los medios de comunicación le permitió también promocionar actividades culturales, deportivas, así como las compensaciones económicas que realizaba entre los pobladores de Armenia. Las jornadas semanales que organizara Lehder en Armenia llegaron “a reunir a más de 10.000 personas para recibir adiestramiento militar, cursos agrícolas, de primeros auxilios, artes marciales y billetes de \$500 que el propio Lehder repartía generosamente”.<sup>45</sup> Pero las aspiraciones de Lehder no trascendieron más allá de su recorrido por diferentes ciudades de Colombia y de su promoción en prensa. En septiembre de 1983, a escasos meses de haber declarado su interés en ocupar un cargo de elección popular, Lehder era requerido por los norteamericanos para que enfrentara acusaciones por su participación en el tráfico de cocaína. Lehder desapareció junto con el partido que había creado para incursionar en la actividad política.

---

<sup>45</sup> Patricia Cardona, “Los narcotraficantes y su búsqueda de aceptación...”, *Op. cit.*

La aplicabilidad del tratado de extradición firmado en 1979 entre Colombia y los Estados Unidos constituía uno de los principales motivos de confrontación entre el Estado Colombiano y algunos traficantes de la cocaína.<sup>46</sup> El Congreso colombiano aprobó el tratado de extradición a través de la Ley 27 de 1980. En apariencia, su entrada en vigor en marzo de 1982 abría el camino hacia una mayor coordinación en estrategias de combate al “narcotráfico” a nivel bilateral, más su aplicación no estaría exenta de controversias jurídicas y políticas, así como de intereses económicos. A pesar de su incorporación en la legislación nacional, en septiembre de 1983 la Corte Suprema de Justicia no quiso pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la extradición.

En principio, el entonces presidente Belisario Betancur (1982-1986) se mostró renuente a extraditar a los Estados Unidos a personas requeridas por autoridades de dicho país, pero la violencia contra funcionarios estatales desatada por la agrupación de Pablo Escobar lo llevaron a cambiar pronto de opinión. Las divergencias respecto a la aplicación del tratado de extradición era sintomático de la trascendencia que el negocio de la cocaína tenía no sólo en el plano económico sino en diversos aspectos sociales y políticos. La captación de enormes sumas de dinero procedentes del comercio de drogas ilícitas mantenía a la economía colombiana alejada de la crisis que se había generalizado prácticamente en toda la región durante los años ochenta. La legalización de los capitales procedentes del tráfico de drogas fue incluso un asunto considerado de alto beneficio económico por sectores como la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Presidida por Ernesto Samper, quien en los años noventa sería electo presidente, la ANIF planteó distintas alternativas para lograr dicho objetivo. Sin embargo, la atención estadounidense al avance de las organizaciones de

---

<sup>46</sup> En septiembre de 1979 los gobiernos de Estados Unidos y Colombia suscribieron dos tratados bilaterales relacionados con el combate al tráfico de drogas ilícitas. La suscripción estuvo a cargo de Cyrus Vance, secretario de Estado de los Estados Unidos, y Virgilio Barco, embajador de Colombia en ese país. El primer acuerdo establecía la extradición hacia los EE.UU de ciudadanos colombianos procesados por “narcotráfico”, así como de sus delitos conexos, mientras que el segundo estrechaba la colaboración entre los dos gobiernos a través del intercambio judicial de pruebas.

traficantes en la economía como en la política, al igual que la creciente inconformidad de funcionarios de gobierno a la postura ambigua de Betancur, hicieron inviable cualquier iniciativa de entendimiento con los traficantes.

Hacia 1983 las posibilidades de que los empresarios de la droga participaran de manera directa en la escena política eran casi nulas. La apuesta entonces se dirigió a comprar lealtades entre la élite política colombiana sin olvidar los ajustes de cuentas con quienes públicamente denunciaron las aspiraciones del grupo cercano a Escobar. El asesinato del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla, en abril de 1984, atrajo la atención de distintos sectores sociales del país como del extranjero, para quienes el conflicto entre la organización de Escobar y los gobiernos de Colombia y Estados Unidos crecía en intensidad y costos humanos. Acto seguido, Betancur decretó el Estado de sitio, además de anunciar la concentración de las fuerzas militares en torno al combate de actividades delictivas y hacer efectivo el tratado de extradición firmado con los Estados Unidos. Lara Bonilla había sido partidario de enfrentar a los “cárteles” colombianos desde el gobierno, su actividad como funcionario cobró especial relevancia luego de su oposición a la penetración de los traficantes en las instituciones del Estado. En enero de 1985, antes de cumplirse un año del asesinato de Lara Bonilla, eran entregados al gobierno de los Estados Unidos los primeros cuatro colombianos como parte del acuerdo de extradición.

A pesar de la persecución emprendida por Betancur, los traficantes no abandonaron sus pretensiones de seguir en el negocio de las drogas, así como de conservar sus privilegios a cualquier costo. Mientras invertían recursos para lograr la colaboración de políticos en actividad parlamentaria, abrían espacios de dialogo y negociación con el gobierno. En su refugio obligado en Panamá, donde recibieron la protección del general Manuel Antonio Noriega, los traficantes sostuvieron conversaciones con el exmandatario Alfonso López y el entonces procurador Carlos Jiménez. La divulgación del encuentro a través de los medios de comunicación produjo una reacción desfavorable a la gestión Betancur y sería

determinante para no responder satisfactoriamente al doble ofrecimiento de los traficantes: renuncia al negocio de las drogas como a sus aspiraciones políticas a cambio de no ser entregados a las autoridades estadounidenses.

Con el asesinato de Lara Bonilla quedaron al descubierto las intenciones de los comerciantes de la cocaína por ampliar sus operaciones bajo cierta permisividad estatal. Los acercamientos que establecieron los traficantes con el gobierno de Betancur en Panamá hacia finales 1983 fueron temporalmente suspendidos a raíz de la muerte del magistrado Rodrigo Lara Bonilla.

Una coyuntura propicia para buscar un nuevo entendimiento entre los traficantes y el gobierno fue la tregua que se firmara con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Guerrillero 19 de abril (M-19) entre los meses de marzo y abril de 1984. Los traficantes consideraban que Betancur estaba en condiciones de concederles un trato equiparable al de los grupos insurgentes y establecer un proceso de negociación. En opinión de los comerciantes de la droga, bastaba con la simple disposición del gobierno para ubicar a sus organizaciones como actores políticos tal como lo hacían con las guerrillas.

El viraje de los “cárteles” colombianos hacia la penetración en otras áreas de la vida social y política significó defender los circuitos comerciales a través de los cuales se movía el producto, ampliar su base de producción, así como mantener el estatus social ganado gracias al incremento de sus capitales. Mientras los traficantes de Medellín decidieron insertarse socialmente con la compra de extensas zonas de cultivo en varias regiones del norte de Colombia, los de Cali reforzaron su presencia en los círculos de vida propios de las elites tradicionales. Durante esta década “se acentuó la diferenciación entre quienes optaron por la vía paramilitar para legitimarse territorialmente (e incorporarse directamente al sistema político), y quienes mantuvieron la estrategia clásica de

incorporación de las mafias a la vida legal, por medio de la corrupción y la compra de inmunidades sociales y judiciales”.<sup>47</sup>

La ampliación de la zona de influencia hacia el norte colombiano, que hicieran los de Medellín con la compra de grandes extensiones de tierra, no encontró resquemor entre las familias de terratenientes respecto a la acumulación de poder económico y político en la zona; tampoco fue vista como un riesgo a la seguridad de los departamentos por parte de algunas elites militares, por el contrario, se pensó que podía establecerse un frente más sólido a las reivindicaciones sociales y guerrilleras en aquellas zonas del país. Las alianzas regionales les permitieron obtener dividendos importantes tanto a los sectores militares que participaron en ellas como a las organizaciones de la droga y los terratenientes. De manera que mientras se articularon desde el gobierno embates policíacos destinados a la captura de los jefes de la cocaína durante los años ochenta, con amplia cobertura publicitaria, en un plano doméstico operaba un entendimiento entre sectores de la sociedad colombiana como aconteció con la institución castrense. Dicha situación evidenciaba la capacidad de las organizaciones delictivas para sobreponerse a diferentes coyunturas políticas.

Las disposiciones legales impulsadas durante los años ochenta en contra del “narcotráfico” también mostraban una desarticulación entre los tres poderes de gobierno para enfrentar con mayor consistencia a un sector social emergente ligado al comercio de enervantes. Fueron recurrentes las controversias entre el ejecutivo y el poder judicial respecto a la falta de sustento legal en algunas de las iniciativas de combate al “narcotráfico” así como su nula aprobación por parte del legislativo. El caso que mejor ilustra dichas desavenencias de poderes se suscitó con el tratado de extradición suscrito en 1979. Convertido en ley al año siguiente, fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en 1986 al no haber sido sancionada por el titular del Ejecutivo como señala la normatividad en materia de tratados internacionales. Una segunda declaratoria de

---

<sup>47</sup> Rodrigo Uprimny Yepes, “El ‘laboratorio’ colombiano...”, *Op. cit.*, p. 376.



inconstitucionalidad se presentó cuando el mismo tratado fue convertido en Ley 68 en 1986 sin someterse primero al Congreso colombiano. La inaplicabilidad de la extradición se prolongó hasta la administración de Virgilio Barco (1986-1990), cuando el Consejo de Estado reconoció la vigencia del tratado internacional pero su improcedencia por no haberse sancionado previamente la ley aprobatoria.<sup>48</sup>

Entre las medidas legales de combate al “narcotráfico” promulgadas en dicha década estuvo el Estatuto Nacional de Estupefacientes, conocida también como Ley 30 de 1986, así como la adopción de la Convención de Viena de 1988. A pesar de la emisión sucesiva de diferentes leyes, “la política del Estado colombiano frente al narcotráfico —o más específicamente, frente a las organizaciones empresariales de narcotraficantes- no ha sido uniforme y ha atravesado diferentes fases, a las cuales han correspondido diversas respuestas a los empresarios de la droga”.<sup>49</sup>

Mientras el Estado colombiano buscó responder en diferentes planos a la violencia creciente de los traficantes de Medellín, Escobar y Rodríguez Gacha fundaron “Los Extraditables” en noviembre de 1986. Se trataba de una organización armada que a través de la violencia intentaba oponerse a la extradición de traficantes a los Estados Unidos. A partir de este momento, las acciones de violencia cobraron la vida de numerosas personas ajenas a los intereses en conflicto. Durante los siguientes años fueron asesinados numerosos periodistas, jueces, magistrados y policías. Entre ellos se puede mencionar al director del periódico “El Espectador”, Guillermo Cano; el dirigente de la Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal, brazo político de las FARC; el entallamiento de artefactos en instalaciones de gobierno, diarios, hoteles y el incendio de haciendas en Medellín.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 378.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 373.

Pero el enfrentamiento a los traficantes de drogas ilícitas no significó el descuido de aquellos sectores sociales potencialmente peligrosos para el régimen de Barco. En el contexto de un enemigo interno que amenazaba la estabilidad del Estado colombiano, alimentado desde el propio régimen como por los medios de comunicación, la asociación que realizó el gobierno entre las organizaciones delictivas y los movimientos sociales justificaba la represión interna en aras de la seguridad nacional. En la cruzada de combate a las drogas se pasó por alto la distinción entre los movimientos sociales con reivindicaciones de clase y las organizaciones de traficantes. Si bien la normatividad en la que se apoyaron las sucesivas campañas contra las agrupaciones de la droga hacía mención del castigo hacia sus actividades ilícitas, también se abrió una vía de contención social al establecer criterios poco claros bajo los cuales se juzgarían sus medios de lucha. Durante el gobierno de Barco un conjunto de disposiciones legales reafirmaron las pretensiones de incluir dentro de una misma política de seguridad interna las acciones sociales potencialmente conflictivas, sin reparar en la legitimidad de las demandas y, mucho menos aún, en los medios empleados para tal propósito.

La emisión del Estatuto Antiterrorista o Decreto 180, a fines de enero de 1988, dos días después de haber sido asesinado el procurador general de la nación, Carlos Mauro Hoyos, ampliaba la tipificación y castigo de los delitos provenientes de los “cárteles” de la droga, pero también mostraba sus intenciones represivas hacia los movimientos sociales al no concentrarse exclusivamente en el combate a las drogas. El Estado “no contemplaba sanciones para conductas específicamente ligadas al narcotráfico, y por su objetivo esencial parecía ser el de criminalizar la protesta social y eliminar el delito político subsumiéndolo en la figura de terrorismo muy ambiguamente definida en esa normatividad”.<sup>50</sup>

Luego del homicidio de varios funcionarios judiciales, a quienes se les había encomendado la tarea de investigar las actividades paramilitares en una zona de

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 378.

influencia del “narcotráfico” al principiar el año de 1989, eran asesinados meses después el precandidato a la presidencia de la República y senador, Luis Carlos Galán, así como un magistrado del Tribunal Superior de Bogotá y el comandante de la policía del Departamento de Antioquia. El gobierno de Barco respondió a los traficantes de Medellín, principales involucrados en los asesinatos, con una nueva ofensiva a la que denominó “Guerra contra la mafia”. Apoyada en un conjunto de decretos que respondían a las nuevas características que adquiría el conflicto con las organizaciones delictivas, se buscó golpearlas con una serie de disposiciones: simplificación de trámites para la extradición; protección a funcionarios involucrados en la guerra contra el comercio de drogas; expropiación de bienes de los “cárteles”; ampliación de penas para los narcotraficantes y dotar de mayores facultades operacionales al ejército en la lucha antidrogas.

Las dimensiones del conflicto obligó a los comerciantes de la cocaína a replantear las alianzas establecidas años atrás con los paramilitares en algunas regiones de Colombia. Las bajas que sufrió el “cártel” de Medellín fueron visibles a pocos meses de haberse declarado la “Guerra contra la mafia”. La muerte de José Gonzalo Rodríguez Gacha, alias “El Mexicano”, uno de sus principales operadores, junto con el desmembramiento de varias de sus redes encargadas de brindarle protección, así como la extradición a los Estados Unidos de cerca de veinte personas involucradas en el comercio de la droga, no fueron suficientes para asumir que los “cárteles” colombianos entraban en decadencia.

Los traficantes diversificaron los objetivos como las formas de hacerle frente al gobierno para no ceder los espacios bajo su control. Destacan la explosión de bombas en edificios de gobierno como en periódicos, secuestro de personas vinculadas a la política y el asesinato de personas encargadas de la seguridad pública. Al iniciar la década de los noventa los traficantes de Medellín habían sido golpeados significativamente, al grado de reconocer públicamente que en seis años de conflicto no habían logrado supeditar a sus intereses al Estado colombiano. A pesar del alto costo social, económico y político que implicaba

sostener dichas acciones, el grupo de Escobar no bajó la intensidad del conflicto. En víspera de las elecciones presidenciales de ese año, era asesinado en el mes de marzo Bernardo Jaramillo, candidato de la Unión Patriótica y, en el mes siguiente, Carlos Pizarro, del M-19.

### **II.3 Los años noventa: reorientación en la estrategia de combate al “narcotráfico”**

Resulta paradójico que al término de la última década del siglo XX Colombia emergiera como el principal cultivador de hoja de coca en el mundo, rebasando incluso a Perú y Bolivia, países donde el cultivo cuenta con una ancestral tradición que se remonta a la época prehispánica. La paradoja radica en que los sembradíos de hoja de coca registran un crecimiento en la misma proporción en que los Estados Unidos destinaban cuantiosas sumas de dinero en combatir su cultivo, procesamiento y comercialización. De acuerdo con estimaciones hechas para dicho período, en Colombia había 4.5 mil hectáreas sembradas con hoja de coca en 1980, es decir, un 4% de las 122 mil cultivadas en el área andina. Para 1990 un aproximado de 40 mil hectáreas colocaba a Colombia con una participación del 19% de la producción en los países andinos. Al iniciar el año 2000 los traficantes colombianos habían logrado desplazar a bolivianos y peruanos en el cultivo de la materia prima con un 74% del total de las plantaciones en la región andina, es decir, en suelo colombiano 163 mil hectáreas eran empleadas para el cultivo de la hoja de coca.<sup>51</sup>

En los últimos diez años los norteamericanos participaron de las operaciones militares y policiales en Colombia además de aportar una cifra cercana a los mil millones de dólares. Sin embargo, a pesar del debilitamiento de los “cárteles” colombianos y sus redes de transportación diseminadas en el área

---

<sup>51</sup> Cfr. Ricardo Rocha García, “Sobre las magnitudes del Narcotráfico”, en Gustavo Duncan, *et al.*, *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, Kimpres, 2005, p. 148.

andina y otras zonas de Latinoamérica, la introducción de cocaína en aquel país fue proporcional a la demanda entre los consumidores. La adaptación a las nuevas condiciones planteadas con el inicio de la década obligó a los colombianos a diversificar las formas para introducir su producto y construir otras redes de colaboración en Centroamérica y México.

En el área andina, Perú y Bolivia fueron incluidos en el programa de erradicación de cultivos de hoja de coca al ser identificados como los principales abastecedores de materia prima de los “cárteles” colombianos. Con la anuencia de los gobiernos de Bolivia y Perú, la erradicación de cultivos se extendió de igual forma a zonas que no participaban de la venta al mercado de la cocaína en Colombia. A mediados de los noventa, las autoridades bolivianas estimaron en 30 mil hectáreas la destrucción de cultivos de hoja coca en el oriente boliviano, concretamente en el Chapare. La medida tenía como finalidad mantener bajo control el abastecimiento del mercado interno de la hoja de coca y reducir la oferta destinada a su comercialización como droga. Por su parte, el gobierno peruano había logrado con éxito terminar con el rol protagónico del Alto Huallaga como región cultivadora de coca para la demanda exterior. Al incrementarse los costos de inversión para el cultivo y, en consecuencia, una disminución de la calidad de la base de coca exportable, los traficantes peruanos y bolivianos perdieron el lugar que por años habían mantenido en la región andina.<sup>52</sup>

Sin embargo, las organizaciones dedicadas al comercio de enervantes lograron en poco tiempo prescindir de la materia prima procedente de Perú y Bolivia luego de que fueran prácticamente desmanteladas las redes de transportación hacia Colombia. El protagonismo que alcanzaron los “cárteles” de la droga en Colombia, durante dicha década, los posicionó también como los principales refinadores de cocaína en el mundo al abastecer cerca del 80% de la demanda en los Estados Unidos. Un crecimiento similar registró el comercio de

---

<sup>52</sup> Ricardo Rocha, “Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, núm. 126, México, IIE-UNAM, julio-septiembre, 2001. p. 68.

marihuana y heroína. De manera que al término de la década de los noventa cerca del 40% de la marihuana que se consumía en Estados Unidos procedía de Colombia, mientras que la incipiente participación en la oferta de heroína los posicionaba como abastecedores de un 2% del mercado.

Pero más allá del evidente crecimiento de las actividades comerciales del “narcotráfico”, habría que revisar con mayor detenimiento las políticas de combate implementadas durante las administraciones de César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998) para comprender mejor la contradicción entre la cantidad de recursos para su erradicación y el inusitado fortalecimiento y diversificación de su comercio.

La llegada de César Gaviria al gobierno en 1990 significó el replanteamiento de las acciones contra el tráfico de drogas. El ofrecimiento de Gaviria a los “cárteles” consistía en una entrega voluntaria a las autoridades colombianas a cambio de sanciones menores a los delitos bajo confesión, además de garantizarles su reclusión en cárceles del país, lo que significaba la no aplicabilidad de la extradición a los Estados Unidos. Un conjunto de decretos se emitieron para respaldar el ofrecimiento de Gaviria, en especial en lo referente al traslado de los prisioneros a cárceles de los Estados Unidos. Acompañaron a la propuesta una reforma de la normatividad penal que buscó brindar mayor protección tanto a testigos como a los jueces encargados de sancionar los delitos de “narcotráfico”, para ello se garantizó la confidencialidad de la información que pusiera en riesgo sus vidas.

La adhesión de la entonces Asamblea Constituyente a la política de Gaviria sería tal que en la nueva Constitución se contempló la creación del Fiscal General, responsable del combate a las organizaciones de traficantes de drogas. En el mismo sentido, los constituyentes decretaron la improcedencia del tratado de extradición a manera de incrementar las garantías del gobierno a una entrega negociada de los principales operadores de las agrupaciones de Medellín y Cali.

La política de Gaviria tuvo uno de sus primeros resultados importantes cuando logró que algunos dirigentes del “cártel” de Medellín optaran por la entrega voluntaria en lugar de continuar con el enfrentamiento al régimen. La garantía de la no extradición como de una reclusión sin privaciones materiales, fueron las condiciones que Pablo Escobar Gaviria solicitó al gobierno colombiano antes de entregarse en Medellín en junio de 1991. Sin embargo, el triunfalismo inicial con el que se presentaba César Gaviria al inicio de su gestión fue sacudido con la fuga de Pablo Escobar junto con un núcleo de colaboradores en julio de 1992. Resultaba evidente que las redes de colaboración al servicio de Escobar Gaviria no habían sido desarticuladas, por el contrario, se mantenían en estado latente en espera de reactivarse en circunstancias muy particulares. Con la fuga, el enfrentamiento entre el gobierno y los “cárteles” registraron un sensible incremento en asesinatos y detonaciones de explosivos en las ciudades de Medellín y Bogotá. Un número importante de los fugitivos serían abatidos en enfrentamientos con la policía, mientras que otros regresarían nuevamente a prisión. En tanto que algunos miembros del “cártel” de Medellín decidieron acogerse al ofrecimiento presidencial, como lo fueron los hermanos Ochoa, otros continuaron operando en actividades ilícitas hasta su captura o muerte, esto último sucedió con Pablo Escobar, quien en septiembre de 1993 sería muerto en un operativo policiaco.

Mientras en un plano doméstico el régimen de Gaviria avanzaba con su política de entrega voluntaria, los estadounidenses concentraron sus esfuerzos en la desarticulación de las rutas aéreas que servían a los colombianos para abastecerse de materia prima y transportar el producto hacia los Estados Unidos. Los programas de erradicación, junto con la promoción de cultivos alternativos, lograron una disminución significativa en la producción de la hoja de coca en Perú y Bolivia durante los años noventa. La principal ruta de abastecimiento para los colombianos, a través de la cual circulaba la pasta de coca procedente de Perú y Bolivia, había sido severamente golpeada durante el año de 1995. La colaboración

del entonces régimen peruano de Alberto Fujimori fue determinante en el control del espacio aéreo al interceptar y derribar varios cargamentos que tenían como destino Colombia.

Pero el mercado de las drogas ilegales encontró rápidamente la forma de sustituir a Perú y Bolivia como países proveedores de materia prima. El crecimiento de los sembradíos de hoja de coca en territorio colombiano se disparó rápidamente, al grado de lograr en poco tiempo abastecer la demanda de materia prima, así como ampliar su capacidad de procesamiento.

Por su parte, las rutas de trasiego de cocaína en dirección a los Estados Unidos también fueron objeto de atención dentro de la estrategia regional contra los traficantes colombianos. En el Atlántico se había logrado estructurar una vía de transportación que atravesaba el Caribe hasta llegar a varios puntos de la costa este de los Estados Unidos. El principal operador de la ruta del atlántico desde los años ochenta era el “cártel” de Medellín, quien había establecido cierta hegemonía en el comercio de enervantes gracias a la participación de los servicios secretos estadounidenses durante la administración Reagan. En la siguiente década, el empeño de los Estados Unidos de hacer inoperante las vías de transportación obligó a los traficantes a introducir la droga por Centroamérica y México. La utilización de dichas rutas implicó la ampliación de las redes del “narcotráfico” que más tarde fortalecieron a las organizaciones delictivas de esos países. El crecimiento de las agrupaciones dedicadas al tráfico de drogas en México guarda relación con las alianzas establecidas con los colombianos para introducir el producto a los Estados Unidos.

La remuneración económica que recibieran los mexicanos por parte de los colombianos pronto se transformó en una exigencia por participar del comercio de la droga. Las diferencias entre colombianos y mexicanos sobre el control del comercio de la cocaína trajeron las primeras rupturas y reconfiguración de redes



delictivas. Es entonces que en México tres “cárteles” controlaban el comercio de las drogas: el de Juárez, el de Tijuana y el del Golfo.

De acuerdo con los informes norteamericanos, al iniciar la década de los noventa los colombianos introducían cerca del 80% de la cocaína que comercializaban a través de México, mientras que el resto lo hacían utilizando la tradicional ruta del Caribe.

A pesar de haber sido golpeado el “cártel” de de Medellín primero, con la muerte de Pablo Escobar en 1993, y de Cali después, con la detención de Gilberto Rodríguez Orejuela en junio de 1995, esto último durante la administración de Ernesto Samper, la diseminación de sus integrantes permitió mantener la oferta de droga en Estados Unidos y Europa. Lo que prosiguió luego de la muerte de Escobar Gaviria y la captura de Rodríguez Orejuela fue “el surgimiento y proliferación de montones de organizaciones de narcotráfico o ‘cartelitos’ por toda Colombia, más pequeñas y menos notorias, aunque igualmente violentas”.<sup>53</sup> Habrá que tomar en consideración un elemento importante que incidió en la recomposición de las redes del “narcotráfico” bajo otras circunstancias. La desavenencia entre el gobierno de los Estados Unidos y el régimen de Samper, a consecuencia del financiamiento que recibiera de Rodríguez Orejuela durante su campaña presidencial, tuvo en la desertificación de Colombia entre 1996 y 1997 una de sus consecuencias inmediatas. De acuerdo con la información divulgada en los medios de comunicación, el “cártel” de Cali había contribuido a la campaña presidencial de Samper con seis millones de dólares. En aras de limpiar su imagen y restar magnitud a la crisis, fueron encarcelados funcionarios de gobierno, empresarios y parlamentarios que habían participado en la entrega de recursos ilícitos. Las investigaciones encaminadas a procesar a los responsables tuvo especial cuidado de exonerar de toda culpa al recién electo presidente, lo mismo acontecería en la Cámara de Representantes en junio de 1996 cuando el

---

<sup>53</sup> Bruce Michael Bagley, “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”, *Colombia Internacional*, nos. 49-50, Colombia, Universidad de los Andes, mayo-diciembre de 2000, p. 12.

Comité de Acusaciones determinó que Samper no participó en la entrega de dinero ilícito. Por otra parte, la persecución que se hiciera de los traficantes de Cali no se concretó exclusivamente al encarcelamiento de sus jefes, también fueron emprendidas acciones legales como la extinción de dominio, medida que permitió la confiscación de bienes que no pudieran comprobarse como legalmente adquiridos. De trascendencia resultó también la reforma constitucional que incorporó a la Carta Magna la práctica de la extradición en noviembre de 1997.

El regateo de los recursos proveniente de los Estados Unidos para mantener el combate al “narcotráfico” fue notorio en la falta de capacidad del Ejército colombiano para mantener el enfrentamiento con las FARC y las agrupaciones de traficantes. La disminución de ayuda económica de los norteamericanos bajó la intensidad de la guerra contra las drogas, por lo que las actividades del “cártel” de Medellín tuvieron un sensible resurgimiento en la persona de Alejandro Bernal hacia el final de la década de los noventa. Pero el liderazgo de Bernal dentro de la organización delictiva llegaría a su fin en 1999 con su captura dentro de la “Operación Milenio”.<sup>54</sup>

En los años noventa destaca también la inclusión del grupo guerrillero de las FARC dentro de las políticas de combate a las actividades relacionadas con las drogas ilegales. Después de ser mermadas las grandes organizaciones del “narcotráfico”, las zonas controladas por la FARC representaban un radio de actividad de menor riesgo para el cultivo, procesamiento y transportación de

---

<sup>54</sup> El gobierno estadounidense emprendió hacia fines del siglo XX dos operaciones antidrogas a las que denominó “Impunidad” y “Milenio”. Con una amplia participación de agencias de investigación de los Estados Unidos, México y Colombia se buscó desmembrar la red de comercialización establecida entre los tres países. La “Operación Impunidad” culminó en septiembre de 1999, tras dos años de investigaciones, con la aprehensión de 93 personas relacionadas con el “cártel” de Juárez comandado por Amado Carrillo. Por su parte, luego de un año de indagatorias la “Operación Milenio” concluyó en octubre de 1999 con el arresto de 31 personas en Colombia, en ese grupo se encontraban Fabio Ochoa Vásquez y Alejandro Bernal, sobrevivientes de llamado “cártel” de Medellín de los años ochenta. Además de la detención de un elevado número de traficantes en los tres países, también se les incautaron dinero en efectivo y varias toneladas de cocaína y marihuana. Para una revisión más detallada del resultado de ambas operaciones puede consultarse: “Operations Impunity and Millennium”, september 1999, United States Drug Enforcement Administration, versión electrónica: <http://www.justice.gov/dea/major/milimp.htm> (Consultado abril 2 de 2012)

droga. La asociación que estableció el gobierno colombiano entre las actividades ilícitas y las FARC fue en aumento durante esos años, en especial cuando los estadounidenses proporcionaron información relativa a los montos de recaudación de impuestos por el grupo armado para que las agrupaciones del “narcotráfico” pudieran operar en las zonas bajo su control.

Pero la preocupación norteamericana no se reducía exclusivamente a la captación de recursos ilícitos por parte de las FARC, sino que de fondo existía la preocupación ante el crecimiento en número y en efectividad que el grupo armado había experimentado durante la década de los noventa. Por lo tanto, la administración Clinton decidió reactivar los recursos suspendidos durante la presidencia de Ernesto Samper a través de un ambicioso programa en el que se contempló la guerra contrainsurgente. En contraste, el tratamiento que en los siguientes años tuvieron los grupos paramilitares en las distintas administraciones de gobierno resultó revelador de las complicidades y de la parcialidad con la que fue aplicada en Colombia la guerra antidrogas.

Si bien la existencia de grupos armados para la protección de terratenientes se remonta a los años setenta, la conformación de autodefensas al servicio de los traficantes de drogas tiene un punto de despegue a partir de la década de los ochenta. Es importante precisar que el crecimiento de las autodefensas, a la sombra de los diferentes grupos de traficantes, guardó relación con las dinámicas propias del comercio de sustancias ilícitas en cada región. En este sentido, Gustavo Duncan señala que la subordinación de los grupos paramilitares a los empresarios de la droga fue más evidente en las ciudades. El caso que mejor ilustra dicha situación aconteció en el Magdalena Medio con las autodefensas a cargo de Henry Pérez y Pablo Guarín, quienes tuvieron que dividirse entre su proyecto contra-insurgente y los requerimientos de Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha.<sup>55</sup> Con el desmembramiento de los llamados “cárteles” de

---

<sup>55</sup> Gustavo Duncan, “Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación”, en Gustavo Duncan, *et al.*, *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, Kimpres, 2005, p. 7.

Medellín y Cali, los paramilitares vinculados al tráfico de drogas penetran en esferas del comercio ilegal que habían quedado a la deriva. Beneficiarias de la bonanza de la cocaína, las principales organizaciones paramilitares se agrupan en 1996 en una federación a la que denominan Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). El acontecimiento no se podía dissociar de sus relaciones pasadas y presentes con las principales agrupaciones de traficantes, por lo que era imposible ocultar que “muchos de los comandantes y jefes políticos que iniciaron la construcción del proyecto de la AUC, eran previamente narcotraficantes puros, incluyendo a los hermanos Fidel y Carlos Castaño, quienes en la década de los ochenta se movían a sus anchas en la estructura del Cártel de Medellín”.<sup>56</sup>

Las autodefensas también habían adquirido un rol ascendente en la lucha contrainsurgente de los últimos años, la violencia utilizada indiscriminadamente en poblaciones civiles en busca de simpatizantes de organizaciones guerrilleras las posicionaron como aliados del Ejército colombiano. En consecuencia, la impunidad con la que operaron desde su nacimiento las libró de la justicia colombiana en numerosas masacres y desplazamientos de personas. Producto de “sus sistemáticos ataques a civiles sospechosos de ser ‘simpatizantes’, en lugar de las propias guerrillas, provocaron el desplazamiento de casi dos millones de colombianos durante la década de los noventa”.<sup>57</sup>

Con la llegada de Andrés Pastrana al gobierno de Colombia en 1998, los Estados Unidos se aprestaron a reanudar la cooperación en materia de tráfico de drogas. Sin embargo, la indagatoria a los líderes de las UAC por su participación en el mercado de las drogas, así como en otros delitos, no procedió de manera uniforme. Fueron conocidos los casos de paramilitares que lograron posicionarse en la escena política y mantener sus actividades ilegales en el contexto de la ayuda norteamericana. La condena internacional por parte de organizaciones defensoras de derechos humanos a la impunidad con la que operaban los

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>57</sup> Bruce Michael Bagley, “Narcotráfico, violencia política...”, *Op. cit.*, p. 16.

paramilitares, comprometió a Pastrana en la indagatoria de las complicidades que se habían generado a través del tiempo entre paramilitares, policía y ejército.

La disminución de ayuda norteamericana a Colombia desde 1996, había mermado considerablemente la capacidad de las fuerzas de combate utilizadas en contra los traficantes durante los dos años siguientes. Pastrana y sus aliados norteamericanos consideraron como una urgencia la modernización del Ejército colombiano para contar con un cuerpo de seguridad capaz de responder a las exigencias del combate a las drogas.

Por otra parte, el relevo en el gobierno colombiano significó también un cambio importante en su política exterior como en sus relaciones con los Estados Unidos. Pastrana se encargó de difundir “ante el mundo una imagen de Colombia equivalente a un Estado al borde del colapso, con capacidad insuficiente de enfrentarse en solitario al narcotráfico y a merced de la intensificación del conflicto armado”.<sup>58</sup> La certificación que se hiciera al país sudamericano unos meses antes de que asumiera la presidencia Pastrana mostraba una actitud distinta de los norteamericanos en el combate de las drogas en aquel país.

Es importante no pasar inadvertido que entre las razones de los estadounidenses para cambiar su actitud hacia el gobierno de Colombia fue también el crecimiento en número y en capacidad bélica de las FARC. Las derrotas que durante esos años sufriera el ejército colombiano en sus enfrentamientos con la guerrilla eran la evidencia de que se necesitaba realizar con urgencia una fuerte inversión para contrarrestar la disparidad de fuerzas. De acuerdo con Bruce Bagley, la asistencia norteamericana no contemplaba como uno de sus pilares principales a los grupos de traficantes, sino a los insurgentes catalogados como “narcoguerrilla”.<sup>59</sup> Lo conducente tanto para los estadounidenses y el gobierno colombiano era impulsar una guerra

---

<sup>58</sup> Arlene B. Tickner, “Colombia y Estados Unidos: una relación *especial*”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8., no. 4, México, octubre, 2008, p. 66.

<sup>59</sup> Bruce Michael Bagley, “Narcotráfico, violencia política...”, *Op. cit.*, p. 31.

contrainsurgente de baja intensidad, una estrategia consistente en el “uso limitado de la fuerza o amenaza de uso, para conseguir objetivos políticos pero sin la inclusión plena de recursos y voluntad que caracterizan a otras guerras, como las de supervivencia o conquista de territorios”.<sup>60</sup> De uso extendido en Centroamérica durante los años ochenta, “la intensidad en esta guerra puede ser baja pero la duración puede ser muy larga y se combinan herramientas militares con otras de carácter económico, de información y propaganda”.<sup>61</sup>

La necesidad de paliar las consecuencias de las sanciones diplomáticas impuestas por el gobierno de Clinton durante prácticamente toda la gestión de Samper, aceleró la decisión de reactivar la ayuda norteamericana a través del llamado *Plan Colombia (PC)*. Por tanto, la cantidad destinada tan sólo para el año fiscal de 1999 era de 289 millones de dólares por concepto de ayuda antinarcóticos, cifra que colocó a Colombia como el tercer país en el mundo al que se le canalizaron más recursos, sólo después de Israel y Egipto.<sup>62</sup> El cambio en la política exterior norteamericana fue notorio en víspera de la sucesión presidencial en Colombia, la entrevista que sostuvo Pastrana con Clinton en Washington, unas semanas después de asumir el gobierno, confirmó el interés estadounidense de replantear su política de combate a las drogas. Desde la óptica de Pastrana, el tipo de ayuda que necesitaba Colombia “se concibió como una estrategia de desarrollo integral, primando aspectos como la gobernabilidad, los Derechos Humanos y la sustitución de cultivos”.<sup>63</sup>

A pesar del grado de avance que tenía el Plan Colombia, sobre todo en términos de planeación y canalización de recursos, no fue sino hasta septiembre de 1999, fecha en que Pastrana cumplía un año al frente del gobierno, que fue oficializada la ayuda estadounidense. En consideración del mandatario

---

<sup>60</sup> Luz Bibiana Muñoz Rojo, *Desplazados por la violencia: el papel de las identidades territoriales, Medellín*, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 4.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Bruce Michael Bagley, “Narcotráfico, violencia política...”, *Op. cit.*, p. 25.

<sup>63</sup> Yamile León Vargas, *La ayuda de Estado Unidos a Colombia luego del 11/9*, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar-ABYALA-Editorial Nacional, 2005, p. 18.

colombiano se trataba de un ambicioso proyecto con pretensiones de atender los problemas más sentidos del país, incluidos los del “narcotráfico”. La tarea planteada por ambos gobiernos incluía un conjunto de objetivos para los siguientes años: interdicción, fortalecimiento y desarrollo institucional, recuperación económica, apoyo a la población más vulnerable y apertura de un proceso de paz con los grupos armados.<sup>64</sup> En materia de “narcotráfico” los gobiernos de Colombia y Estados Unidos buscarían reducir en un 50% la producción de drogas ilegales, en específico la cocaína, en un periodo de seis años. En paralelo se trabajaría para mejorar las condiciones de seguridad en Colombia, objetivo que implicaba recuperar las zonas bajo control de los grupos armados ilegales.<sup>65</sup>

En contraste, los estadounidenses consideraban que la problemática colombiana requería de una solución con fuerte acento militar, así quedó constatado en la iniciativa que presentó Clinton al Congreso en enero de 2000. El paquete de ayuda destinado para tal propósito era de 1 300 millones de dólares, en su gran mayoría los recursos se invertirían en las Fuerzas Armadas y Policía, en tanto que cerca de 240 millones de dólares se repartirían en diversos programas sociales.<sup>66</sup>

En este contexto, Pastrana logró la anuencia de los Estados Unidos al proceso de paz con las FARC promovido unos meses después de tomar posesión como presidente. Sin embargo, luego de seguir detenidamente las conversaciones entre la guerrilla y el gobierno, la administración Clinton llegó a la conclusión que no había interés del grupo armado en negociar la entrega de las armas. Se procedió entonces al envío de asesores norteamericanos, especialistas en el combate a las drogas, a quienes les fue encomendada la tarea de formar un

---

<sup>64</sup> Ricardo Rocha, “Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia...”, *Op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>65</sup> Daniel Mejía, *et al.*, *La guerra contra la producción y tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia*, Universidad de los Andes y Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica-Fedesarrollo, 27 de mayo de 2009, p. 3.

<sup>66</sup> Yamile León Vargas, *Op. cit.*, p. 18.

batallón del Ejército colombiano para que asumiera el control en la lucha contra el “narcotráfico”.

De acuerdo con los norteamericanos, las FARC habían incrementado su participación en el mercado de drogas ilegales en los últimos años. Por lo tanto, el gobierno de Clinton llegó a la conclusión de que la erradicación de las actividades del “narcotráfico” en Colombia no estaba dissociada del enfrentamiento con las FARC. Era comprensible entonces que al iniciar el año 2000 “la propuesta [estadounidense] destinaba el 82% del total de la ayuda a las Fuerzas de Seguridad (55% para las Fuerzas Armadas y 27% a la policía); desarrollo alternativo 9%; la ayuda a los desplazados 3%; a la reforma judicial 2%; los Derechos Humanos 1% y los recursos para la paz menos del 1%.<sup>67</sup>

#### **II.4 El mercado de drogas ilegales a la sombra del Plan Colombia**

La muerte del principal operador del tráfico de drogas ilegales en Medellín, Pablo Escobar, y la detención de los hermanos Rodríguez Orejuela, líderes de la agrupación en Cali, obligó a una reestructuración de las organizaciones delictivas en Colombia. Abocadas de manera preponderante a la producción de hoja de coca como de cocaína, canalizaron recursos humanos y materiales en acrecentar su poder militar y político en amplias zonas del país con la pretensión de mantener a resguardo sus inversiones. El protagonismo internacional en la importación y exportación de cocaína que en antaño correspondió a los llamados “cárteles” de Medellín y Cali, fue ocupado rápidamente por los traficantes mexicanos asentados en Sinaloa, Juárez, Tijuana y el Golfo. La emergencia de organizaciones delictivas de menor tamaño y capacidad operativa en Colombia, les confería una participación específica dentro del mercado de drogas ilegales, es decir, en rubros como el refinamiento, la distribución interna, los cultivos y las operaciones financieras.

---

<sup>67</sup> Yamile León Vargas, *La ayuda de Estado Unidos... Op. cit.*, p. 18.



Con el *Plan Colombia*, Pastrana oficializó la injerencia norteamericana en asuntos relacionados a la seguridad interna y el combate de las drogas ilegales en un nivel nunca antes visto en la historia de ese país. A partir del acuerdo entre los dos gobiernos, la política exterior colombiana caminó a la sombra de la diplomacia norteamericana planteada durante la primera década del presente siglo. Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, la asistencia norteamericana a Colombia fue readecuada dentro de la guerra que los norteamericanos le declararon a países como Afganistán e Irak. Además de secundar las iniciativas de la Casa Blanca, Pastrana sacó ventaja de la asociación que los norteamericanos establecieron entre el régimen talibán y el tráfico de drogas ilícitas. Desde la óptica de Pastrana, en el país andino operaban grupos armados ilegales que obtenían cuantiosas sumas de dinero procedentes del mercado del tráfico de drogas tal como acontecía en Afganistán.

El estancamiento del proceso de paz con las FARC, iniciado desde 1998, favoreció las pretensiones de Pastrana de incluir a Colombia dentro del combate al terrorismo promovido por los norteamericanos. Al oficializarse la ruptura de las conversaciones de Paz en febrero de 2002, los insurgentes fueron revestidos como una organización terrorista que amenazaba la seguridad continental. Prosiguió entonces ampliar la guerra contra las drogas ilegales al ámbito del terrorismo.

A partir de los programas de seguridad interna en Colombia, las dos gestiones de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) atendieron al viraje de la política exterior norteamericana de combate al terrorismo. Enunciada como *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDSD), Uribe reiteró la trascendencia de la ayuda norteamericana en aras de fortalecer al Estado colombiano, condición necesaria para enfrentar a los grupos armados y a las organizaciones de traficantes de drogas. Las adecuaciones del PC a las distintitas circunstancias que fueron planteando los acontecimientos nacionales e

internacionales, modificó objetivos, estrategias y resultados en el corto plazo. Uno de los cambios más significativos fue el cierre de la vía del diálogo con las FARC y la decisión de enfrentarlos no sólo por su participación en la producción de drogas ilícitas sino por su potencial peligro en el hemisferio. Con Uribe el PC continuó su proceso de adaptación a las circunstancias presentes, su relación con la PDSO no fue establecida de forma clara para distinguirlos como programas independientes o complementarios. La ambigüedad que adquiere la estrategia del PC reside en una doble exigencia planteada por las circunstancias, al mismo tiempo que se necesita refrendar los compromisos adquiridos con Pastrana, le es indispensable a Uribe asumir una posición propia respecto al conflicto armado y a la salida militar una vez que se ha descartado la vía del diálogo con las FARC.

En un plano doméstico, la asistencia norteamericana a Colombia cobró realce con la intensificación del combate contra las drogas en el segundo semestre del 2002. Sin reparar en los daños al medio ambiente por la utilización de productos químicos para fumigación, grandes extensiones de tierra identificadas como sembradíos de drogas ilegales fueron rociadas indiscriminadamente. Antes de cumplirse un año de haberse iniciado la fumigación a gran escala, ambos gobiernos coronaron su esfuerzo al estimar en un 15% la reducción de los cultivos de hoja de coca en comparación a las cifras reportadas en el 2002. Sin embargo, luego de mantenerse el mismo porcentaje de reducción en el 2003, los cultivos registraron un crecimiento para el 2004. Dos años más tarde, una recuperación vertiginosa en los sembradíos los cuantificaba en alrededor de las 170 000 hectáreas, cifra que habían alcanzado en el 2001.<sup>68</sup>

La proliferación de hectáreas de cultivos ilegales acontece durante la puesta en marcha de una aparatosa campaña militar en contra de los grupos armados existentes en Colombia a través del *Plan Patriota*. Un esfuerzo sin precedente entre las fuerzas armadas colombianas y el Comando Sur de los Estados Unidos recibió el apoyo del Congreso norteamericano para enfrentar

---

<sup>68</sup> Cfr., Arlene B. Tickner, "Colombia y Estados Unidos...", *Op. cit.*, p. 68.

fundamentalmente a las FARC en el 2003. Al año siguiente, producto de las negociaciones entre el régimen de Uribe y las Autodefensas Unidas de Colombia, fueron indultados paramilitares involucrados en el tráfico de drogas. A cambio del desarme y la reinserción a la sociedad, les fue garantizada su libertad y la promesa de no ser extraditados a los Estados Unidos. Sin embargo, la medida ocasionó un creciente cuestionamiento de organizaciones civiles, al grado de poner en entredicho la viabilidad de Ley de Justicia y Paz promulgada en 2005.

En víspera de asumir la presidencia para un segundo periodo, en agosto de 2006, Uribe salió al paso de las críticas al entendimiento que había establecido con los líderes de las AUC. Un total de 14 paramilitares fueron apresados en ese año y extraditados en el 2008 a los Estados Unidos. Para ese mismo año, la ayuda norteamericana se calculaba alrededor de los 6 000 millones de dólares repartidos de manera desigual en tres rubros: militar, económico y social. De acuerdo con los resultados oficiales, se habían fumigado hasta ese momento un aproximado de 987 000 hectáreas, cantidad que a lo sumo significaban disminuciones temporales en los cultivo de hoja de coca. Una valoración similar podría establecerse de las confiscaciones de cocaína al corroborar una estabilidad en la producción, demanda, precios y disponibilidad de la droga ilegal en el mercado estadounidense como en el mundo.

Antes de concluir los seis años de ayuda norteamericana canalizados a través del PC, Uribe presentó al iniciar el año de 2007 la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social (EFDDS). De acuerdo con el mandatario colombiano se necesitaba mantener el apoyo proveniente del exterior para consolidar los avances logrados con el Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática. La ampliación de objetivos planteada con la EFDDS, significó una relectura de la estrategia como de los logros alcanzados con el Plan Colombia. De acuerdo a las circunstancias en la que fue elaborado el programa, existe una diferencia importante en la interpretación que se hace del conflicto armado en Colombia, así como del trato hacia los grupos involucrados en el

mismo. Insertado dentro de la órbita de guerra antiterrorista promovida por los norteamericanos, la salida militar al conflicto con las FARC cierra cualquier vía de negociación para resolver el conflicto, en tanto que concede para las bandas paramilitares la posibilidad de su reinserción social condicionada por el desarme y la desmovilización.<sup>69</sup>

La valoración del combate a las drogas como al terrorismo, en el informe que justifica la creación de la EFDD, resalta de forma preponderante la modernización del Ejército y la Armada colombiana para cubrir con eficacia las tareas contra el tráfico de drogas como para enfrentar a los grupos armados con operatividad regional. Al considerarse que se había logrado un mayor control del Estado en materia de seguridad interna y tráfico de drogas, era justificable la puesta en marcha de una nueva fase del PC. La vinculación que se estableció a partir del 11 de septiembre entre conflicto armado y dinero procedente del tráfico de drogas, no encuentra referencia en el informe gubernamental a pesar de ser uno de los pilares entorno al cual se redefinió uno de los objetivos centrales que le dieron origen, es decir, el de guerra interna y las drogas ilegales.

De acuerdo con el gobierno, la reducción de cultivos ilícitos fue de un 46.4% entre 1999 y 2005, en el mismo periodo los cultivos habían descendido de 163 290 hectáreas en el año 2000 a 85 750 hectáreas en el 2005. En contraste, los norteamericanos, a través de la Nacional Drug Control Policy (ONDCP), reportaban en el 2006 un incremento del 8% en los sembradíos de coca con un total de 152 000 hectáreas.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Diana Marcela Rojas, "Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?", *Colombia Internacional*, no. 65, Bogotá, enero-junio, 2007, fuente: [http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S012156122007000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S012156122007000100002&script=sci_arttext) (Consultado octubre 17 de 2010).

<sup>70</sup> Cfr., Diana Marcela Rojas, "Plan Colombia II...", *Op. cit.*, fuente: [http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S012156122007000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S012156122007000100002&script=sci_arttext) (Consultado octubre 17 de 2010).

### **CAPÍTULO III**

## **LA APARICIÓN Y CRECIMIENTO DEL “NARCOTRÁFICO” EN MÉXICO: DEL ASESINATO DE ENRIQUE CAMARENA (AGENTE DE LA DEA) A LA COLOMBIANIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS SOCIALES Y ECONÓMICAS EN MÉXICO. LOS DIVERSOS ESFUERZOS PARA FRENAR EL FENÓMENO**

Era una mañana del mes de febrero de 1995. A esa altura del año todo el hemisferio norte y desde luego la ciudad de Washington D.C., empieza a mostrar signos del inminente arribo de la primavera. Salvo que para México, como para otra serie de países, era también el arribo del enojoso Proceso de Certificación<sup>71</sup> que año con año realizaba el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. A través de él se establecía una valoración acerca del grado de colaboración que a su juicio habían mostrado diversos gobiernos del orbe en su lucha contra el “narcotráfico”.

En aquel momento, recuerdo que me mandó llamar el entonces Embajador de México en ese país, Jesús Silva Herzog Flores<sup>72</sup>, para indicarme lo siguiente:

Mañana 1° de marzo irá usted al Departamento de Estado a ver cómo nos fue este año, en cuanto lean el informe me llama por teléfono, porque yo a mi vez tengo que informar al más alto nivel de nuestro país de lo que ahí se diga. No escapará a su conocimiento que estará lleno de periodistas, de staffers y de miembros de los llamados “think thanks” y por ello pudiera no ser pertinente la presencia del Embajador. Sin embargo, yo tengo que informar a México antes de que salga en los medios la información lo otorgado por el Departamento de Estado.

---

<sup>71</sup> “Los Procedimientos de la Certificación de Drogas”, Biblioteca “Benjamín Franklin”, Embajada Americana en México, Documentos de Política Exterior, versión electrónica: [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS\\_certDrogas.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_certDrogas.htm) (Consultado agosto 17 de 2011)

<sup>72</sup> Jesús Silva Herzog Flores se desempeñó como embajador de México ante el gobierno de los Estados Unidos durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). Su labor diplomática la llevó a cabo entre los años de 1995 y 1997.

En síntesis, se trataba de saber sí México había pasado la certificación anual del gobierno de los Estados Unidos acerca de su lucha contra el “narcotráfico”.

El asunto no era menor, el proceso de Certificación fue un procedimiento unilateral inventado por los Estados Unidos de América y conducido desde 1986 hasta el año 2002. Entre otras cosas, éste posibilitaba a los países el acceso a créditos blandos tanto de manera bilateral como de manera multilateral a través de los organismos financieros internacionales.<sup>73</sup>

Aquella experiencia, junto con los años invertidos en el estudio y práctica de la relación bilateral México-Estados Unidos, me hizo volver los ojos hacia cómo había repercutido en el pasado y habría de seguir modificando en los años siguientes en la agenda bilateral, el fenómeno del “narcotráfico” y el crimen organizado.

Sin embargo, en la historia reciente de la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de “narcotráfico”, paradójicamente, ésta se consolida a partir del asesinato de Enrique Camarena Salazar, Kiki Camarena, agente de la DEA. Presumiblemente Camarena fue asesinado por órdenes de Rafael Caro Quintero, uno de los mayores narcotraficantes de los años ochenta, cuyas ganancias por el tráfico de drogas ya tenían repercusiones importantes en la

---

<sup>73</sup> “Desde el inicio de las prohibiciones de ciertos fármacos, Estados Unidos ha considerado que el enemigo está en los países productores. De ahí el impulso prioritario a las políticas de destrucción de cultivos en los países exportadores. Cuando el presidente Reagan firmó en 1986 el documento llamado “National Security Decision Directive 221”, donde se consignaba por primera vez que el tráfico de drogas era una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos; autorizó la participación del Departamento de la Defensa en un número importante de actividades antidroga. Había entonces una preocupación interna por la cantidad de estadounidenses consumidores de fármacos ilícitos; pero también, y sobre todo, un interés por intervenir con mayor fuerza y decisión en el diseño de la política sobre drogas en otros países y en sus mecanismos de funcionamiento”. Luis Astorga, *Seguridad, Traficantes y Militares: El poder y la sombra*, México, Tiempo Desmemoria-Tusquets, 2007, pp. 11-12.

economía nacional, particularmente en el Estado de Jalisco y de Centro-Occidente.<sup>74</sup>

El tema del “narcotráfico” empezó así a ser un asunto significativo de política exterior especialmente en la agenda bilateral con Estados Unidos y, para ambos países, un tema de seguridad nacional.<sup>75</sup>

### **III.1 La cooperación bilateral México-Estados Unidos durante los años ochenta**

Luego del asesinato de Enrique Camarena, un agente estadounidense que trabajaba en México haciendo labores de inteligencia contra las bandas de narcotraficantes, la relación bilateral comenzó a deteriorarse debido a las diferentes percepciones del fenómeno. Por un lado, Washington tenía desconfianza puesto que consideraba que el gobierno mexicano era corrupto y que funcionarios gubernamentales estaban coludidos con el “narcotráfico”. Por el otro, México también desconfiaba de Estados Unidos y se mostraba poco abierto para

---

<sup>74</sup> “Las amenazas eran, pues, internas, por el consumo, y externas, por la producción destinada de manera prioritaria al mercado de Estados Unidos. Inmediatamente después, el gobierno mexicano descubre que la tesis de Reagan también es válida para su caso y por decisión del entonces presidente, Miguel de la Madrid Hurtado, la integra en su esquema de Seguridad Nacional. Lo que destaca es el acto de autoridad fundador que establece los nuevos contenidos y significados que modifican el esquema tradicional, las nuevas reglas del juego, los agentes sociales destinados a hacerlas cumplir y las estrategias derivadas de semejantes concepción del asunto. En cuestiones de razón de estado no importa que tan verdadero es lo que se dice, sino quien lo dice y la fuerza que posee para legitimarlo”. Luis Astorga, *Op. cit.*, p. 12.

<sup>75</sup> “En este periodo el factor externo tuvo un peso importante para los servicios de inteligencia. Además de haber llegado a pragmáticos entendimientos con otros países, adoptaron las ideas desarrolladas y llevadas a la práctica por Estados Unidos y algunos países del Cono Sur. En los años 60’s la Revolución Cubana modificó la definición de seguridad que había en el hemisferio. Desde Washington salió el mensaje de que la amenaza ya no provenía del exterior; el enemigo era la subversión interna alimentada desde Cuba. Esta afirmación se fusionó con la transformación dentro de las fuerzas armadas de países como Chile, Argentina y Uruguay. Los militares concluyeron que la patria exigía que ellos se hicieran cargo del poder, tanto para proteger a una civilización amenazada por el marxismo como para ascender a niveles de desarrollo y grandeza imposibles de lograr por la ineficiencia y corrupción de los gobiernos civiles”. En Sergio Aguayo Quezada, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, pp. 93-94.

cooperar, porque se corría el riesgo de que Washington violara la soberanía nacional. De acuerdo a dicho contexto:

En los años 60's y 70's había una predisposición gubernamental a aniquilar, tanto política como físicamente, cualquier intento de rebeldía. Tal postura se justificaba exagerando el verdadero alcance de las amenazas y aprovechando el hecho de que no existía un rechazo generalizado a la represión. Eso había cambiado en los años noventa.<sup>76</sup>

A finales de los años 80's, el gobierno mexicano crea el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, CISEN, encargado a un connotado militar, Coronel Jorge Carrillo Olea, con la finalidad de tener un mayor control en los asuntos relacionados con la seguridad del país, tanto interna como externa. El propio Carrillo lo expresa de la siguiente forma:

Desde que De la Madrid era candidato me instruyó para que hiciera un diagnóstico en asuntos de seguridad. Me dedicó mucho tiempo para conversar sobre la materia. Yo preparaba documentos amplios, que leía con cuidado y que me regresaba con comentario o preguntas al margen de la página. De esa manera empezó a definirse una agenda de inteligencia, que terminaría siendo el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Ya electo me invitó a desayunar un sábado para informarme de su decisión de nombrarme Subsecretario de Gobernación (antes incluso de que Bartlett supiera formalmente que iba a ser titular), y me ratificó formalmente su intención de crear un servicios de inteligencia, expresándome su interés de que algún día pudiera llegar a ofrecer inteligencia sobre asuntos financieros. Sin embargo, en los primeros años no pude avanzar porque la misma tarde de la toma de posesión, Bartlett me dijo que el ejercería la dirección de la Dirección General de Seguridad y que ratificaría a Zorrilla. Tenía, por supuesto, la facultad reglamentaria para hacerlo; informé al Presidente, quien guardó silencio. A partir de ese momento busqué mantener una comunicación con Zorrilla para mantenerme enterado de lo que pasaba, pero, en realidad, yo no podía influir en nada. Tampoco controlaba lo

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 204.



que pasaba en la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales porque Oscar de Lassé era gente de Bartlett, aunque debo reconocer que logré establecer una buena relación con él.<sup>77</sup>

La aparición del CISEN<sup>78</sup> significó que el asunto del “narcotráfico” y sus delitos conexos habían cobrado una importancia inusual en la agenda de prioridades del gobierno mexicano. La fundación del CISEN marca un hito en toda la concepción de la seguridad nacional mexicana que hasta ese momento había estado dirigida, fundamentalmente, hacia los asuntos domésticos, en especial a aquellos movimientos políticos y/o sociales que ponían en entre dicho el *stablishment* de la política mexicana y, junto con ello, la viabilidad de la hegemonía priísta y de la clase empresarial que tradicionalmente apoyaba a los gobiernos emanados de la revolución mexicana.

Durante esos años, la colaboración bilateral entre México y Estados Unidos en el área de seguridad tuvo no sólo instrumentos sino acciones concretas, tanto por la decisión de ambos países como por aspectos aparentemente externos a las dos naciones. Lo anterior ha derivado en un esquema de cooperación sin precedentes a decir de algunos analistas sociales, aunque a mi juicio, la supuesta cooperación sin precedente siempre ha estado allí y lo que en sentido estricto ha variado son las razones y las formas que ha revestido dicha colaboración en los últimos años:

En 1927 se dieron los primeros acuerdos con el gobierno de Washington DC y se creó un entendimiento de apoyo mutuo que permitía a México diferir públicamente de Estados Unidos en algunos asuntos (la mayoría de las veces de importancia

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 243-244.

<sup>78</sup> Jorge Carrillo Olea –quien durante el gobierno de Carlos Salinas fundó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y en la Procuraduría General de la República (PGR) el Centro Nacional contra las Drogas (Cendro)– afirma que las acciones contra el “narcotráfico” en la entidad son una simulación: “La verdad absoluta es que no hay inteligencia; y si no la hay, ni con todas las ganas ni con operativos espectaculares se va a lograr algo. Todo mundo está simulando”, asegura quien fuera jefe de Inteligencia del Estado Mayor Presidencial en el gobierno de Luis Echeverría. En Jorge Carrasco Araizaga, Revista *Proceso*, No. 1801, “Morelos, tierra franca para el narco: Carrillo Olea”, Entrevista al ex gobernador de Morelos Jorge Carrillo Olea, México, Mayo de 2011, pp. 22-25.

secundaria). Lo relacionado con la Seguridad siempre se mantuvo en una dimensión particular, caracterizada por la desavenencia en público en la concertación en privado. Entre los mejores ejemplos estaría la autorización que concedió Lázaro Cárdenas en 1939, para que se instalara en México una representación de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) estadounidense.

Ocasionalmente, un sector del gobierno mexicano elevaba discretas objeciones a la estrecha relación entre ambos países. En 1947 el Secretario de Relaciones Exteriores, Jaime Torres Bodet, escribió al Secretario de Gobernación que la Embajada de Estados Unidos había pedido que “se reanudara un arreglo informal” terminado en 1943 y según el cual “agentes del FBI de los Estados Unidos, así como agentes de la Policía Mexicana” se ponían de acuerdo para llevar a cabo investigaciones y efectuar arrestos. Para Torres Bodet, esa colaboración no debía reanudarse, sino solamente limitarse a la transmisión de informes.<sup>79</sup>

Como parte de esta buena relación, la CIA entregaba al presidente Díaz Ordaz un ‘resumen de inteligencia’ diario (probablemente había lo mismo para Echeverría y otros presidentes, aunque no hay testimonios al respecto). Los documentos incluían las actividades de grupos de izquierda mexicanos y una revisión de temas internacionales (en aquellos años los servicios de inteligencia mexicanos no operaban en otros países). La CIA también facilitó el soporte técnico para instalar una red nacional de comunicaciones secretas, a la vez que intercambiaba información con la DFS. Aunque todavía es imposible constatar la calidad de los informes de inteligencia que entregaba la CIA, un mexicano que llevo a ver alguno de los reportes entregados a la Dirección Federal de Seguridad asegura que ‘era muy poco lo que daban; los estadounidense más bien recibían, aprovechándose de que los mexicanos eran muy solícitos y estaban dispuestos a colaborar’...<sup>80</sup>

Quizá un aspecto muy interesante de la cooperación que en materia de seguridad ha existido entre las dos naciones debería atribuírsele a la suscripción y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio para América del Norte

---

<sup>79</sup> Sergio Aguayo Quezada, *La Charola...* *Op.cit.*, pp. 101-102.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 105.

(TLCAN), mismo que entró en vigor el 1° de enero de 1994. Aunque durante estos años se han hecho diversos análisis de los efectos y repercusiones de la integración de América del Norte, inicialmente, en la unidad comercial no se hubiera previsto que dicho acuerdo trilateral, con el tiempo y los acontecimientos que se han sucedido, habría de traducirse en más de un sentido en un esquema de seguridad hemisférica de múltiples alcances.

### **III.2 La década de los noventa: hacia una mayor colaboración en problemas comunes**

El entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, inició en mayo de 1990 todo un proceso de cabildeo fundamentalmente en Washington y más tarde en Ottawa, que concluyó en la suscripción del acuerdo Trilateral de Libre Comercio para América del Norte. Nuestro país, -hay que reconocerlo-, tuvo que realizar inimaginables esfuerzos para convencer al gobierno de los Estados Unidos de América de la conveniencia de concluir un acuerdo de esta naturaleza. En el curso de las negociaciones el equipo que tomaba las decisiones en este país ponderó la conveniencia de invitar a Canadá a unirse a dicho esquema comercial y, de esta manera, equilibrar el peso específico que representaba y representa hasta el día de hoy el comercio entre México y los Estados Unidos de América.

Sin embargo, la presencia de algunos elementos que con el curso de los años habrían de volverse determinantes en la relación bilateral, estuvieron presentes desde el momento de la ratificación del acuerdo. Tanto en la Cámara baja como en el Senado hubo tres asuntos fundamentales de la actuación mexicana que fueron evaluados por los poderosísimos legisladores de aquel país, a saber, narcotráfico, derechos humanos y profundización de la democracia en México. Al respecto, el investigador Agustín Maciel señala que:

México ha sido considerado una oportunidad desde una perspectiva más reciente y limitada, derivada de los beneficios potenciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Ejemplos de esta visión han sido expresados por varios especialistas de Estados Unidos quienes, desde un principio, subrayaron que la alianza comercial podría contribuir a hacer más competitiva la industria estadounidense, en un mundo donde la rivalidad geoeconómica multipolar estaba sustituyendo al conflicto geoestratégico bipolar, o por quienes aceptaron que si bien con el acuerdo se perderían empleos, sobre todo en las industrias intensivas en mano de obra, otros serían creados como resultado de un comercio creciente entre ambos países. Este tipo de argumentos aparecieron frecuentemente en publicaciones del gobierno de Estados Unidos, como la que indicó que después de la aprobación del TLC la economía había experimentado: 'la expansión más larga en tiempos de paz en la historia estadounidense'. Incluso el Presidente Bill Clinton otorgó importancia política al acuerdo al expresar que: 'el TLC es también esencial para nuestro liderazgo en este hemisferio y en el mundo. Después de haber ganado la Guerra Fría, ahora enfrentamos el reto más sutil de consolidar la victoria de la democracia y la libertad'.<sup>81</sup>

Como se expresó en el primer capítulo de este trabajo, con la caída del muro de Berlín y, junto con él, la hegemonía Soviética, los tres objetivos más importantes para la superpotencia eran: la generalización de la democracia occidental en el resto de los países del orbe, la aparición y apoyo a las economías de libre mercado y la revisión del *status* sobre los derechos humanos en el mundo.

Si recordamos, en el transcurso de 1994 se presentan una serie de sucesos de trascendencia en el plano sociopolítico mexicano. Algunos de ellos fueron el magnicidio del entonces candidato Luis Donaldo Colosio; el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu; el estallido del movimiento social encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el sureste mexicano; y la aceptación

---

<sup>81</sup> Agustín Maciel Padilla, "México en la estrategia de defensa de Seguridad Nacional de Estados Unidos después de la Guerra Fría", en *La Seguridad Nacional en la relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, pp. 49-50.

por primera ocasión en la historia contemporánea de México de la presencia de observadores internacionales en las elecciones presidenciales en ese año.

Para los estudiosos de las Ciencias Sociales y para los que tuvimos el privilegio de ver desde una situación excepcional los sucesos de aquel entonces, los efectos que habría de revestir la suscripción del Tratado Trilateral de Libre Comercio no se hicieron esperar. No conforme con los sucesos ya expuestos, a escasos días de tomar posesión como presidente de México el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, vino el llamado “error de diciembre”; el cual, puso de manifiesto por primera vez la trascendencia de la iniciativa del estadista Carlos Salinas de Gortari, al iniciar una nueva época de colaboración, ahora sí sin precedente, en la historia económica y financiera de ambos países.

Fueron semanas muy difíciles para ambos Gobiernos, a la distancia es justo señalar que la presencia de connotados economistas mexicanos (José Ángel Gurría, Guillermo Ortiz, Jaime José Serra Puche y Herminio Blanco) resultó determinante para avanzar hacia un entendimiento comercial. En la gestión realizada por los políticos mexicanos también contó la amistad que mantenían con importantes personalidades de los Estados Unidos como James Baker, Secretario de Estado durante el gobierno de George Bush padre, Robert Rubin, Secretario del Tesoro y Laurence Summers, Subsecretario. Desde luego que tuvo también su incidencia en todo el proceso el presidente William J. Clinton, quien a pesar de no contar con los votos suficientes en el Senado de los Estados Unidos para otorgar el préstamo de garantía a México por \$ 40 000 millones de dólares, a finales de enero de 1995, decidió otorgar dicha cantidad a nuestro país haciendo uso de sus facultades extraordinarias previstas en la Constitución estadounidense.

Como se mencionó antes, la integración de América del Norte en una zona de “libre comercio” (México, EUA y Canadá) con el tiempo y las cambiantes circunstancias del mundo globalizado habrían de direccionar un acuerdo eminentemente comercial hacia nuevas instancias de colaboración y cooperación;

muy probablemente no por voluntad propia, sino por las necesidades derivadas de sus economías, de sus crecimientos demográficos, pero fundamentalmente, de los fenómenos transnacionales tales como: las pandemias, la crisis alimentaria, las migraciones y, sobre todo, la presencia cada vez mayor del crimen organizado y sus delitos conexos.

Esto empezó a ser mucho más claro para 1996, año en el que los gobiernos de EE.UU y México decidieron lanzar una iniciativa que comprendía el estudio y diagnóstico conjunto ante el problema del “narcotráfico”:

Por su naturaleza transnacional, compleja y mutante, el fenómeno de las drogas se ha convertido en un problema que amenaza la seguridad de los estados y la salud de las poblaciones de prácticamente todos los países del mundo. Una de las herramientas más eficaces para combatirlo, es la Cooperación Internacional -con un enfoque integral, y medidas imaginativas y flexibles- que ataque paralelamente todos los aspectos del problema: demanda, consumo, producción y tráfico, así como los delitos conexos, como el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos.

Por iniciativa de los presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton, en marzo de 1996, se creó el Grupo de contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas (GCAN), el cual se reunió en tres ocasiones. Se trata de un grupo intersecretarial, en el que participan funcionarios de las distintas dependencias de México y Estados Unidos encargadas de la lucha contra el narcotráfico.

El GCAN se ha propuesto entre sus principales objetivos, diseñar una estrategia bilateral de cooperación en la lucha contra las drogas; facilitar la coordinación interinstitucional de las dependencias encargadas del combate contra las drogas y evaluar de manera conjunta y permanente la estrategia en sí y sus

resultados. Para el logro de estos propósitos, es fundamental contar con un diagnóstico objetivo común del problema de las drogas.<sup>82</sup>

Así, el estudio binacional hacía una afirmación contundente sobre este fenómeno transnacional: durante los dos últimos años el incremento en el consumo, la producción y el tráfico de drogas se ha extendido en el mundo. Debido al crecimiento multidimensional del fenómeno de las drogas y el proceso de transnacionalización del narcotráfico, la estrategia delictiva busca en la actualidad incrementar los mercados de consumo, incorporando a países antes considerados meramente productores o de tránsito. En forma similar, la producción y el tráfico de drogas se han incrementado en algunos países que habían sido considerados consumidores. El narcotráfico se inserta en el contexto del fenómeno que caracteriza la época actual: la interdependencia y la globalización. Las transformaciones que la comunidad internacional ha vivido en los últimos tiempos apuntan hacia un sistema de naciones con economías y políticas interrelacionadas, lo cual deriva en problemáticas comunes.

El narcotráfico no es un problema particular de una nación, sino que mantiene una dimensión internacional que involucra a todos aquellos países que son utilizados para complementar los mecanismos de operación de las organizaciones del narcotráfico, consumo de drogas y todas sus consecuencias sociales adversas, corrupción y violencia; cultivo y transformación de enervantes; tráfico ilícito de drogas y actividades criminales conexas, como el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas.<sup>83</sup>

En el estudio del GCAN también se afirma que:

Las organizaciones del narcotráfico aprovechan las condiciones naturales de esos países, la existencia de un vasto mercado de drogas ilícitas; la productividad y rendimiento de su suelo para el cultivo de enervantes; su ubicación para el traslado de drogas, y la utilización de sus sistemas económicos y financieros para lavar las ganancias. Los narcotraficantes han demostrado ser capaces de

---

<sup>82</sup> *México y Estados Unidos ante el problema de la drogas. Estudio-Diagnostico Conjunto (estudio binacional)*, mayo 1997, p. 1.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 7.

adecuarse a nuevas circunstancias desarrollando nuevas técnicas de contrabando y nuevas técnicas de producción.<sup>84</sup>

Como podemos observar, este diagnóstico binacional, aunque serio y minucioso, da cuenta de un estudio muy parcial del problema del tráfico de drogas y sus delitos conexos. En ninguno de los dos casos, es decir, ni en el estudio del “narcotráfico” en los Estados Unidos de América como la primera economía del mundo, ni en el estudio del “narcotráfico” en México como un país considerado potencia media, con una creciente población en niveles de pobreza, los diversos análisis emprendidos por los gobiernos de los dos países atienden al fenómeno económico y social que por lo menos en el caso mexicano, es un excelente “caldo de cultivo” para el crecimiento y expansión multidimensional del fenómeno. En relación a México sus manifestaciones no están en sentido estricto vinculadas solamente al tráfico ilícito de estupefacientes. Más adelante se explicará con mayor detalle a que nos estamos refiriendo.

Los diversos esfuerzos emprendidos por el gobierno de nuestro país a lo largo de estos años y, desde luego, el cambio de un régimen autoritario y presidencialista que había logrado permanecer en el poder durante 75 años, fueron bien recibidos por la comunidad internacional. Vicente Fox Quesada fue el encargado de llevar adelante la alternancia del poder ejecutivo de nuestro país, perteneciente al Partido Acción Nacional (PAN), Fox había logrado aglutinar el malestar creciente de un importante número de ciudadanos que estaban hartos de lo que en aquel momento se consideraban los excesos de la clase gobernante y la corrupción en algunos sentidos institucionalizada, acontecimientos que habían llevado a esta nación a sucesivas crisis económicas y a una creciente polarización de las clases sociales.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 7.



Desde luego, la experiencia mexicana fue recibida con especial beneplácito por nuestro vecino del norte, cuya clase gobernante ahora sí veía a nuestro país como una nación que empezaba a *imagen y semejanza de ellos*; es decir, se contaba con dos partidos políticos lo suficientemente fuertes para que hubiera una alternancia en el poder, con la salvedad de que ninguno de los dos partidos políticos ni equipos gobernantes plantearían transformaciones sustantivas para México.

### **III.3 Cooperación bilateral en contra del terrorismo, el “narcotráfico” y la delincuencia organizada transnacional**

En este mundo ideal, nadie podía suponer lo que aparentemente se estaba preparando desde el otro lado del mundo para poner en entre dicho la estabilidad de la superpotencia y la seguridad internacional. El 11 de septiembre de 2001, aproximadamente a las 7:10 a.m., el mundo supo que la superpotencia era igualmente vulnerable que el más pobre de los países y que la seguridad mundial podría y puede depender de la voluntad de algunos pocos, bien sean de los gobiernos o bien de un grupo de disidentes entrenados en el terrorismo.

El terrorismo es probablemente una de las peores caras del crimen organizado. Sin embargo, el terrorismo no es privativo de éste, en algunos casos, en especial en los días que corren y no hace demasiado tiempo en América Latina, el terrorismo de Estado continua siendo una constante en las expresiones políticas y sociales de muchos países.

Los difíciles acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 transformaron la agenda internacional y privilegiaron los criterios de seguridad expresados por el

gobierno de los Estados Unidos de América.<sup>85</sup> Es así que para el año 2002, ya en la administración de George W. Bush y en reconocimiento a los esfuerzos de México en su lucha contra el “narcotráfico”, desaparece el irritante proceso de certificación anual.<sup>86</sup>

A fin de prevenir y contener actos terroristas como los mencionados, los gobiernos de los tres países se dieron a la tarea de buscar mecanismos para la creación de un espacio común que posibilitara cierta seguridad. A través de dos instrumentos fundamentales es como fue posible conseguir dicho objetivo: los acuerdos sobre fronteras seguras a partir 2002 y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte de 2005 (ASPAN). El estudioso Gustavo Emmerich señala en este sentido que:

La Alianza para la frontera nació no cuando México demandaba soluciones (como una frontera abierta y un acuerdo migratorio) a sus problemas, sino cuando las preocupaciones de seguridad antiterrorista de Estados Unidos (junto con acrecidos volúmenes de tránsito legal de personas, mercancías y vehículos) así lo determinaron.

Con anterioridad al 11 de septiembre de 2001, el embajador de Estados Unidos en Canadá, Paul Cellucci, había sugerido la creación de un perímetro alrededor de Canadá, Estados Unidos y México, al estilo de la Unión Europea. En esta zona se armonizarían trilateralmente los controles fronterizos, mientras al

---

<sup>85</sup> “Desde 1998 el gobierno federal realiza cada 5 años una encuesta nacional de adicciones a través de la Secretaría de Salud (SS) y el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC). La serie permite dar seguimiento al problema y analizar su evolución. Aquí lo haremos con los datos de las tres últimas encuestas levantadas en las administraciones de los presidentes Zedillo, Fox y Calderón. Según dichos estudios, el porcentaje de la población urbana entre 12 y 65 años que reconoce haber probado alguna vez cualquier droga ilícita evoluciono así: 5.3% en 1998, 4.2% en 2002 y 5.5% en 2008.

La cifra aumentó lentamente de 1988 a 1993, pero a partir de ese año se estabilizó, e incluso descendió en 2002. Los datos arrojan la inexistencia de una relación directa entre el discurso oficial, que asegura que el problema se agrava, y lo que indican sus propias estadísticas. A lo largo de estos últimos 10 años la estrategia de los gobiernos en la lucha contra el narcotráfico no ha modificado, ni para más ni para menos, las tendencias inerciales del consumo, que permanecen bajas. Rubén Aguilar V y Jorge G. Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, México, Santillán Ediciones, 2009, pp. 18-19.

<sup>86</sup> *El Proceso de Certificación. Ley de Autorización de Relaciones Exteriores, 2002-2003*, promulgada el 30 de septiembre de 2002.

mismo tiempo se dismantlarían en buena medida las “fronteras internas” al perímetro (National Post, 17 de julio de 2001:1). En definitiva, las alianzas fronterizas firmadas por Estados Unidos separadamente con Canadá y México atienden sólo a una parte de lo expresado por Cellucci: se armonizarán y agilizarán los controles fronterizos, sí, pero no se dismantlarán las fronteras internas, es decir, las fronteras binacionales, particularmente aquélla entre México y Estados Unidos.<sup>87</sup>

A pesar de los esfuerzos de México y de los múltiples instrumentos que ha suscrito con los EE.UU., no es posible aseverar bajo ninguna óptica que el problema del “narcotráfico” y sus delitos conexos han disminuido. Al contrario, en estos años ha quedado de manifiesto la capacidad de penetración del crimen organizado, tanto en diversos grupos sociales como en las estructuras propias de los estados-nación, en especial del Estado mexicano.

Es pertinente destacar que a mayor abundamiento el crimen organizado y sus delitos conexos, éste se ha desplazado del tráfico de estupefacientes y sustancias ilícitas, lavado de dinero y otros, a cuestiones mucho más letales como son: la extorsión y secuestro de un importante número de personas, sin distinción de su ubicación de clase social. Es decir, hoy en día el crimen organizado se hace de importantísimas sumas de dinero a través del tráfico de seres humanos, del

---

<sup>87</sup> “En marzo de 2002 México y Estados Unidos acordaron avanzar hacia una frontera eficiente entre ambos países. Si bien responde al objetivo bilateral compartido de acelerar el tránsito legal de personas y bienes a través de la línea fronteriza, esta iniciativa se acerca más a la frontera segura demandada por Estados Unidos que a la frontera abierta sugerida por México. Este artículo concluye que: a) aunque habrá un mayor bilateralismo en su manejo, b) la frontera eficiente atenderá esencialmente a las necesidades de seguridad de Estados Unidos, y c) continuará dividiendo –más que uniendo– a México y Estados Unidos, especialmente en lo que toca al tránsito de trabajadores no autorizados. Tal conclusión se fundamenta en un análisis de la coyuntura política bilateral posterior al 11 de septiembre de 2001, basado en el examen de la situación actual en la frontera, la revisión de documentos y de declaraciones gubernamentales de ambos países, y la comparación con un acuerdo similar suscrito anteriormente entre Estados Unidos y Canadá”. Gustavo Ernesto Emmerich, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta. 2002”, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Artículo Electrónico: [http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN29/1f29 Mexico US frontera eficiente pero\\_no\\_abierta.pdf](http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN29/1f29_Mexico_US_frontera_eficiente_pero_no_abierta.pdf) (Consultado mayo 15 de 2011).

secuestro y extorsión de ciudadanos. En relación al fortalecimiento de las actividades delictivas, el sociólogo Luis Astorga señala:

De acuerdo con los índices oficiales para medir los resultados de la lucha antidrogas, ha habido avances. En realidad, la situación ha empeorado, ya que ha habido más decomisos y más capturas por la simple razón de que cada vez hay mayor producción y más cantidad de gente en el negocio. En otros términos, la lógica del mercado ha avanzado más rápidamente que las medidas punitivas y las de disuasión y contención puestas en práctica desde principios del siglo XX. Estados Unidos no ha podido controlar su demanda interna de drogas y espera que otros países tengan éxito en ese terreno ¡con su asesoría! y que además reduzcan considerablemente la oferta, y de ser posible, la eliminen por completo. Una oferta que por lo menos, en el caso de la marihuana, aumenta cada día gracias también a la producción dentro del territorio estadounidense.<sup>88</sup>

En definitiva, los diversos esfuerzos del gobierno mexicano realizados hasta ahora han culminado en la famosa Iniciativa Mérida, concebida ésta como un Programa de Cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití; ésta responde, fundamentalmente, a una concepción punitiva sobre la problemática del “narcotráfico” y sus delitos conexos.

La Iniciativa Mérida, lo mismo que el Plan Colombia, dan cuenta una vez más de las medias unilaterales propuestas y promovidas por el Gobierno de los Estados Unidos de América para atender y garantizar “su seguridad nacional”. Sin embargo, en ambos instrumentos de colaboración se ha contado con el apoyo de los equipos gobernantes, tanto de Colombia como de México. En este tenor, el estudioso Armando Rodríguez Luna refiere que:

Estas políticas contemplan la criminalización de todas las etapas antes señaladas relacionadas con las drogas, al igual que la operacionalización del término “guerra

---

<sup>88</sup> Luis Astorga, *Seguridad Traficantes y Militares... Op. cit.*, pp. 25-26.

contra las drogas”, mismo que circulaba en los corredores políticos de Washington desde la década de los 60’s. Por supuesto, ello implicaba la participación de las fuerzas armadas así como de operaciones de inteligencia en los países involucrados en la producción y tráfico de estupefacientes. El análisis de la Iniciativa Mérida tiene que realizarse teniendo en cuenta la estrategia de la guerra contra las drogas que Estados Unidos diseñó y puso en práctica desde 1989. Es verdad que la cooperación bilateral en materia anti-narcóticos no es nueva y que de hecho tiene claros antecedentes en la década anterior.<sup>89</sup>

Lamentablemente la lucha contra el “narcotráfico” denominada durante los primeros cuatro años del régimen calderonista como “*Guerra contra el Narco*”<sup>90</sup>, desplazó a las fuerzas armadas mexicanas, tanto en el concepto como en el espacio, ya que se les hizo el encargo de luchar y combatir a un enemigo hasta cierto punto indeterminado, con varios rostros, varias cabezas y varias manifestaciones. Al enviar a las calles a elementos de la marina y del ejército se militarizaron, aunque no se reconozca, muchos aspectos de la vida social y política de nuestro país.

Lo anterior también tuvo expresiones en el plano internacional, además del desplazamiento de más de tres mil efectivos militares de la Guardia Nacional Estadounidense en la frontera norte de nuestro país, fue evidente que en la política exterior de Estados Unidos hacia México las decisiones ya no eran

---

<sup>89</sup> Armando Rodríguez Luna, *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, Cuaderno de trabajo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia México, CASEDE, 2010, p. 31.

<sup>90</sup> “Cuando asume la presidencia Felipe Calderón, el 1 de diciembre de 2006, anuncia que la guerra contra el narcotráfico es la prioridad número uno de su gobierno. De acuerdo con el propio presidente, la estrategia consiste en dos grandes ejes. Primero, el objetivo de corto plazo es: ‘reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército’ para recupera zonas del territorio nacional utilizada por los cárteles para realizar sus actividades de cultivo, producción y tráfico de drogas. Segundo, el objetivo a largo plazo ‘implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, así como un nuevo marco institucional legal como el que hemos planteado al Congreso de la Unión’...”. Armando Rodríguez Luna, *Op. cit.*, p. 44.

tomadas en mayor medida por el Departamento de Estado, sino por el Secretario de la Defensa y el Departamento de Seguridad Interna de aquel país.

## CAPÍTULO IV

### **LA DECLARACIÓN DE GUERRA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO**

A más de cuatro años de haberse emprendido la “guerra” contra el “narcotráfico” y el crimen organizado bajo el mandato de Felipe Calderón Hinojosa, las muertes derivadas de dicho despliegue policial y militar, junto a la violación de los derechos humanos, la trata de personas y el tráfico de armas, han puesto en duda la viabilidad de la estrategia de gobierno para resolver los problemas de inseguridad pública que aquejan al país. El sesgo punitivo con el que se conduce la administración calderonista desde diciembre del 2006, junto al elevado costo social en muertes y el incremento de adictos en México<sup>91</sup>, no han concedido margen alguno a la discusión del tráfico de drogas desde una vertiente de salud pública y la pertinencia de legalizar el consumo de drogas ilícitas. En la medida en que la estrategia fue llevada hacia el centro y sur de nuestro territorio, las consecuencias hicieron notoria las deficiencias técnicas y operativas de los cuerpos policiaco-militares para confrontar al crimen organizado y acotar las zonas bajo su control.

Tras iniciarse la “guerra” contra las drogas, el gobierno federal ha intentado capitalizar a su favor la captura y muerte de traficantes de renombre a través de una amplia difusión en televisión y radio. Sin embargo, la capacidad de recomposición mostrada por las organizaciones delictivas, junto con los costos sociales del combate a la delincuencia dificultan establecer con certeza un triunfo por parte de las autoridades. El saldo bélico difundido en los medios de comunicación ha terminado por llevar a un primer orden de importancia lo acontecido a diario entre los dos actores en conflicto, desplazando otras

---

<sup>91</sup> En la comparecencia que hiciera Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública, ante diputados y senadores en enero de 2010, señalaba que en México existían cerca de 4.7 millones de adictos a diferentes sustancias. De esta cantidad el 1.7 millones presentaba adicción a la cocaína y 3 millones a la marihuana; en tanto que el consumo de anfetaminas había ganado terreno al cuadruplicarse en la última década. De acuerdo con la Encuesta Nacional contra las Adicciones del 2008 existe una tendencia a la alza en el número de adictos a drogas ilegales con un aumento del 51% en los últimos seis años, así como un crecimiento de 28.9% en los llamados consumidores experimentales o de primera vez. Entre las drogas ilegales de mayor preferencia se encontraban en primer lugar la marihuana, en segundo la cocaína y en tercero las metanfetaminas.

problemáticas sociales de igual relevancia. La única certeza que pudiera establecerse a partir de la valoración noticiosa en los medios es la de un problema complejo que ha entrado en una fase de medición de fuerza y efectividad bélica sin precedente en México.

Con el transcurrir del tiempo, las diversas formas de lucro que controla el crimen organizado hacen suponer fundadamente que las dimensiones del conflicto no terminarán con el relevo presidencial del 2012. Lo anterior resulta evidente entre la élite intelectual mexicana y los ciudadanos receptores de dicha información, en quienes ha cobrado fuerza la idea de considerar como un acto fallido la forma en que se han intentado resolver desde diciembre de 2006 los problemas de seguridad pública. Pero tomar en cuenta dicha valoración social significaría para el Ejecutivo Federal un acto de honestidad que difícilmente se podrá ver en los próximos años sí se consideran los intereses que se han creado alrededor del combate a la delincuencia transnacional. El reconocimiento de la *guerra fallida*<sup>92</sup> por parte del gobierno podría abrir alternativas de solución que no estuvieran concentradas únicamente en el uso del aparato de seguridad militar.

Desde nuestra perspectiva, la contienda en contra del “narcotráfico” y el crimen organizado apuntó a convertirse en uno de los pilares de la administración calderonista a lo largo del presente sexenio. La evaluación que presentamos a continuación de la actual gestión panista toma en consideración uno de los problemas sociales que se han agudizado a raíz de la respuesta policial en contra del crimen organizado; nos referimos a la creciente violación a los derechos humanos por parte de los aparatos de seguridad que participan en dichas labores. A partir de una revisión hemerográfica realizamos un recuento de los pronunciamientos de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos como de organismos internacionales abocados a velar por la vigencia de las garantías fundamentales en el mundo y en el Continente Americano.

---

<sup>92</sup> Jorge Castañeda y Rubén Aguilar, *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.



## IV.1 Derechos Humanos en tiempos de “guerra”

Entre los señalamientos más agudos que se le pueden hacer a los distintos gobiernos, tanto del PRI como del PAN, en los últimos años, se encuentra la falta de compromiso para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos en México. El desdén que se ha demostrado durante diversas gestiones de gobierno hacia la salvaguarda de los derechos humanos no sólo ha prevalecido en la actual administración sino en épocas anteriores. Dicha indiferencia se agravó con la “declaración de guerra” hecha a las organizaciones delictivas en México.<sup>93</sup> Señaladas al término del sexenio de Vicente Fox, tanto la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR), como instancias propagadoras de tortura e impunidad, se esperaba que la situación pudiera corregirse durante el mandato de Felipe Calderón. De acuerdo con el entonces titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), José Luis Soberanes, la administración anterior dejaba sin respuesta las recomendaciones que hiciera la Comisión luego de constatar que la SSP federal no tenía la intención de investigar y sancionar al personal señalado de lesionar a ciudadanos que participaron en los movimientos de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (Sicartsa), Estado de Michoacán; la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO); y el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) en San Salvador Atenco en el Estado de México.<sup>94</sup> De estos casos, las torturas y violaciones cometidas por elementos de la SSP durante el operativo en contra de los pobladores de San Salvador Atenco fueron objeto de atención por

---

<sup>93</sup> Los patrones de violencia aplicados por el Estado mexicano durante el sexenio de Vicente Fox fueron particularmente observables en: a) los pueblos indígenas y campesinos; b) dirigentes, activistas y luchadores sociales; c) represión sindical; y d) la criminalización de la protesta social. Para conocer en detalle los casos que integran cada una de las clasificaciones puede consultarse el apartado “Represión, violencia político-social y derechos humanos”, en *Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006*, México, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, 2006, pp. 61-79.

<sup>94</sup> Emir Olivares Alonso, “Fox deja una herencia maldita en materia de derechos humanos: CNDH”, *La Jornada*, México, noviembre 14 de 2006, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/14/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

parte de organizaciones defensoras de derechos humanos tanto nacionales como internacionales.<sup>95</sup>

Contrario a lo que se hubiera deseado con el relevo presidencial de 2006, Calderón no sólo se mantuvo en la misma línea hacia la salvaguarda de las garantías fundamentales en México, sino que anticipó desde sus días de campaña electoral el uso exclusivo del aparato de seguridad pública para erradicar a las organizaciones delictivas. Al asumir la tesis de que los problemas de inseguridad sólo podrían resolverse con operativos policíacos y militares en las zonas del país con evidente control de la delincuencia, hábilmente eludía su responsabilidad en el diseño y puesta en práctica de una política social que de fondo implicaría la modificación del actual sistema económico.<sup>96</sup> No resultaba entonces una sorpresa que las primeras decisiones como mandatario fueran consecuentes con su percepción de la realidad mexicana.

El gris panorama que anticipaban los defensores de derechos humanos en México para el nuevo sexenio tenía su origen en dos acontecimientos de relevancia: el primero resaltaba la ausencia de un compromiso del nuevo presidente en este campo durante su campaña electoral, mientras que el segundo tenía que ver con el historial político de algunos sus cercanos colaboradores.<sup>97</sup> La intensa relación con la CNDH, prometida para días venideros por el nuevo titular de Gobernación, resultaba más un acto desesperanzador sí se consideraba que durante su gubernatura desechó todas las recomendaciones provenientes de dicho organismo.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Emir Olivares, “Desalentador el panorama en derechos humanos para el próximo sexenio, afirma Edgar Cortez”, *La Jornada*, México, noviembre 24 de 2006, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/24/index.php?section=politica&article=027n1po> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>97</sup> Víctor Ballinas, “El nombramiento de Ramírez Acuña, mensaje de desprecio a garantías: ONG”, *La Jornada*, México, noviembre 29 de 2006, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/29/index.php?section=politica&article=012n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>98</sup> Claudia Herrera, “Pleno respeto a las libertades, ofrece Felipe Calderón al presentar a Ramírez Acuña”, *La Jornada*, México, noviembre 29 de 2006, versión electrónica:

Al no existir para diciembre de 2006 un programa de salvaguarda de los derechos fundamentales cuando se anuncia el inicio de la “guerra” contra las drogas y el crimen organizado, era de esperarse que los efectivos militares incurrieran en excesos contra la población civil como resultado de su falta de preparación en labores policíacas.<sup>99</sup> En aras de salvar a un país cautivo por la delincuencia y el “narcotráfico”, Calderón intentó con poco éxito sobreponerse discursivamente a las consecuencias que la estrategia estaba generando en distintas partes del país, consideraba que el costo social en términos de vidas humanas sería menor en comparación con los beneficios a futuro.

Las circunstancias del país merecían otra lectura que no se dio desde el Ejecutivo Federal, es decir, el empleo de la violencia como respuesta a los reclamos sociales en distintos lugares de México se encontraba en un punto de tensión que resultaba sensato pensar en replantear el sistema de seguridad pública y de justicia penal, asunto que desde hacía varios años había cobrado fuerza en distintos sectores de la sociedad.<sup>100</sup> De manera que las posibilidades con las que contaba Calderón para avanzar en el sexenio sin ser cuestionado por la falta de un programa para garantizar el respeto de los derechos humanos eran casi nulas.

En dicho contexto, era comprensible el papel pasivo asumido por el régimen panista en el plano internacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a principios del 2007. Los argumentos vertidos por diferentes sectores de la sociedad no resultaron de peso para que Calderón rectificara su estrategia de seguridad pública. A contracorriente, el mandatario mexicano intentó darle un sustento jurídico a su lucha anticrimen al enviar al Congreso en el mes de

---

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/29/index.php?section=politica&article=010n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>99</sup> Víctor Ballinas, “Es decepcionante la actuación del gobierno en derechos humanos: AI”, *La Jornada*, México, mayo 27 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/24/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>100</sup> Víctor Ballinas, “Crisis de seguridad y justicia en México: AI”, *La Jornada*, México, febrero 8 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/08/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

marzo de 2007 un conjunto de iniciativas en materia de seguridad y justicia penal. Con dichas reformas se pretendía dotar de mayores atribuciones a la Procuraduría General de la República para realizar juicios sumarios, cateos, allanamientos, intervenciones telefónicas y arraigos, sin que hubiera la autorización de un juez.<sup>101</sup> La propuesta, además de significar la transferencia de atribuciones jurídicas en detrimento de una de las partes del poder judicial, contravenía el estado de derecho al dejar en segundo plano el respeto de las garantías individuales e ir en contra de los acuerdos internacionales suscritos en el pasado por México.<sup>102</sup> Al promover dichas modificaciones legales, se restringían las posibilidades de contemplar otras alternativas para enfrentar los problemas de “narcotráfico” y delincuencia organizada, además de no conceder ninguna garantía en contra de probables abusos que se cometieran en la parte operativa.<sup>103</sup>

Lo anterior quedó demostrado en el primer acercamiento que estableciera el gobierno con organizaciones defensoras de derechos humanos a través de la Comisión Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Las restricciones en el uso de la palabra y la celebración de reuniones por separado entre funcionarios de gobierno y un conjunto de organizaciones que participaban

---

<sup>101</sup> Un comparativo entre el texto constitucional vigente y las modificaciones propuestas se encuentra en Claudia Gamboa Montejano, “Análisis de la Iniciativa de reforma a nivel constitucional, en materia penal, presentada por el Ejecutivo ante el Senado de la República”, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-21-07.pdf> (Consultado julio 10 de 2011)

<sup>102</sup> La valoración que hiciera Miguel Concha de las iniciativas de Calderón enviadas al Congreso dejaban al descubierto un conjunto de contradicciones que implicaban reformas constitucionales de consecuencias importantes: “Dotar de facultades judiciales al Ministerio Público, para que lleve a cabo detenciones, cateos, intervención de las comunicaciones privadas y arraigos, requiere ciertamente de una reforma constitucional a los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución, pero ello sería claramente violatorio de los artículos 11 y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establecen respectivamente el principio de presunción de inocencia y la prohibición de la ingerencia arbitraria en la vida privada, así como de los correspondientes artículos 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, y los artículos 7 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Miguel Concha, “Amenaza contra los derechos humanos”, *La Jornada*, México, marzo 17 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/17/index.php?section=opinion&article=020a1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>103</sup> Laura Poy, “Aberración jurídica, iniciativas del Ejecutivo sobre justicia: expertos”, *La Jornada*, México, marzo 11 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/11/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

en dicha instancia fueron consideradas como un retroceso con respecto al camino ya transitado.<sup>104</sup>

La postura oficial también sería un asunto de preocupación en el exterior, así lo expresó Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional (AI), en su visita a México hacia fines de julio del 2007. Después de un recorrido por las entidades mexicanas que en los últimos años registraran un alto índice de violaciones a los derechos humanos, señaló la persistencia de prácticas de “tortura, el uso excesivo de la fuerza de los cuerpos policíacos y la celebración de juicios injustos”. Le resultaba paradójico a Khan que a pesar de haber escuchado reiteradamente de voz del presidente “que la seguridad pública y el apego a la ley es una de sus prioridades, ...se ha optado por emplear a los militares”.<sup>105</sup> Las sugerencias de la representante de AI antes de concluir su visita a México apuntaban a la creación de mecanismos confiables de rendición de cuentas para agentes del Ministerio Público y policías. Khan consideraba pertinente verificar dichas atribuciones con la finalidad de lograr dos metas en lo inmediato: “garantizar los derechos tanto de aquellos de los que se sospecha como de los que acusan para lograr que aquellos que son culpables sean castigados adecuadamente; y la supervisión judicial de policías y agentes del Ministerio Público para prevenir malos tratos y tortura a los sospechosos durante el proceso de investigación.”<sup>106</sup>

En julio de 2007 el Parlamento Italiano concedía un espacio en su agenda para revisar los casos más difundidos de violación a las garantías fundamentales en México. A través de la resolución 7-00253, los parlamentarios abordaron la

---

<sup>104</sup> Víctor Ballinas, “Con Calderón, claro retroceso en materia de derechos humanos: ONG”, *La Jornada*, México, abril 18 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/18/index.php?section=politica&article=020n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>105</sup> Gabriel León, “Al espera de Felipe Calderón acciones concretas contra abusos: Irene Khan”, *La Jornada*, México, julio 31 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/31/index.php?section=politica&article=015n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>106</sup> Emir Olivares, “Su política, esquizofrénica: AI”, *La Jornada, México*, agosto 8 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/08/index.php?section=politica&article=007n2pol> (Consultado julio 13 de 2011)

situación que prevalecía tras la represión en Oaxaca y San Salvador Atenco, así como la perpetuación de los feminicidios en Ciudad Juárez, las agresiones contra periodistas y pueblos indígenas. Al comprobar que no se habían respetado los derechos fundamentales de la población en dichos conflictos, los legisladores italianos realizaron un exhorto a Calderón para que asumiera un compromiso en la materia al haberse firmado tiempo atrás la cláusula democrática del acuerdo entre México y la Unión Europea y los pactos con la Organización de las Naciones Unidas.<sup>107</sup>

De manera simultánea a la visita que realizara Irene Khan a México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de su titular, Florentino Meléndez, luego de entrevistarse con Calderón, externaba preocupaciones similares a las vertidas por Amnistía Internacional.<sup>108</sup> Una de las inquietudes principales de la CIDH consistía en el cauce que seguían las denuncias contra militares por las agresiones cometidas contra la población civil en vista de que eran los tribunales castrenses los que se encargarían de dar respuesta a las mismas. La existencia de dos justicias encargadas de atender las denuncias de abusos policíacos y militares en México, es decir, los tribunales civiles por un lado y los tribunales castrenses por el otro, establece cierta discrepancia de criterios a la hora de emitir un veredicto contra la violación a los derechos humanos, además de verse afectada la imparcialidad con que se deben juzgar los casos. En consideración de la CIDH, es “la justicia civil, independiente e imparcial, la que sin excepción debe imperar para hacer justicia en las violaciones

---

<sup>107</sup> Emir Olivares, “México debe respetar acuerdos sobre derechos humanos: Parlamento italiano”, *La Jornada*, agosto 1 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/01/index.php?section=politica&article=009n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>108</sup> “El presidente Calderón sostiene reuniones con los presidentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, y la Secretaría General de Amnistía Internacional (7 de agosto de 2007)”, en *Boletín Informativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, no. 22, México, agosto 8 de 2007, versión electrónica: <http://portal.sre.gob.mx/uruguay/pdf/BOLETINDGDH22.pdf> (Consultado julio 18 de 2011)

a esas garantías cometidas por soldados y deducir responsabilidad del Estado por abusos y violaciones frente a particulares”.<sup>109</sup>

El envío de militares a desempeñar labores reservadas para los aparatos de seguridad federal, estatal y municipal, además de hacer evidente la incapacidad de las instituciones encargadas de resolver los problemas de inseguridad pública, devino en graves violaciones a las garantías fundamentales de civiles no involucrados en los operativos en contra de la delincuencia. Las cuatro recomendaciones emitidas por la CNDH en septiembre de 2007 fueron dirigidas al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar en los estados de Coahuila, Sinaloa y Michoacán.<sup>110</sup> Hasta ese momento las quejas en contra de elementos de la Sedena habían derivado en 202 expedientes en proceso de investigación.

Al término de su primer año de gestión, el gobierno acumulaba graves señalamientos de organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a velar por la salvaguarda de los derechos fundamentales.

Por su parte, el informe correspondiente al 2007, presentado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, resaltaba la negativa de Calderón a revisar la agenda de derechos humanos, situación que se explicaba por la carencia de una política de Estado encaminada al “cumplimiento de las

---

<sup>109</sup> Emir Olivares, “Preocupa a la CIDH la impunidad ante la tortura y las desapariciones forzadas”, *La Jornada*, México, agosto 8 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/08/index.php?section=politica&article=008n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>110</sup> La recomendación 37 correspondía a los casos de las 14 mujeres violadas en los salones EL Pérsico Dancing y Las Playas Cabaret en Castaños, Coahuila, acontecidos el 11 de julio de 2006. La número 38 hacía referencia a las detenciones arbitrarias, torturas, cateos, robos a domicilios y violaciones sexuales a cuatro mujeres, entre las que se encontraban dos menores de edad, en un operativo realizado entre el 2 y el 4 de mayo de 2007 en las poblaciones de Nocupétaro, Carácuaro y Huetamo, Michoacán. La recomendación 39 daba cuenta de la retención ilegal de ocho personas en Apatzingán, Michoacán, tras un enfrentamiento de efectivos militares con presuntos narcotraficantes, los inculcados fueron torturados e incomunicados durante el tiempo que permanecieron en instalaciones militares. La recomendación 40 señalaba que un grupo de militares que se encontraba acampando a la orilla de la carretera de Sinaloa de Leyva, en el Estado de Sinaloa, dispararon en contra de una camioneta en la que viajaban ocho personas; en el instante dos mujeres murieron, mientras que tres decesos más se le sumaron luego de que los militares obstaculizaron su atención médica. En *Ibid.*,

obligaciones contraídas mediante la firma y ratificación de los instrumentos internacionales respectivos”.<sup>111</sup> La aplicación de las medidas de combate a la delincuencia demostró en poco tiempo oponerse a la vigencia de los derechos fundamentales, de manera que la solución policíaca terminó por colocarse sobre la propia constitución política y legislación penal vigente.

El trabajo realizado por las ONG´s en México tendría gradualmente un peso determinante en las visitas y recomendaciones que durante el 2008 harían funcionarios de organismos internacionales al gobierno de Calderón acerca de la falta de atención a los casos de violación a los derechos humanos. En febrero de ese mismo año la titular de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Luise Arbour, realizó una visita a nuestro país para entrevistarse con las organizaciones civiles encargadas de velar por el respeto a los derechos fundamentales, así como con diversos funcionarios de gobierno, además de legisladores y jueces.<sup>112</sup> En el encuentro, “Arbour coincidió con las apreciaciones de las ONG mexicanas vertidas en los últimos meses respecto al estado de impunidad en que se encontraban un conjunto de delitos cometidos en contra de mujeres, activistas políticos y civiles de varias partes del país”.<sup>113</sup>

Luego de la entrevista entre el presidente Calderón y Luise Arbour, fueron notorias las diferencias en torno a las observaciones que hiciera la representante de Naciones Unidas respecto a la situación de los derechos humanos en México. El asunto que ocupó mayor atención del mandatario mexicano fue la conveniencia de mantener de manera temporal a elementos militares en tareas de seguridad

---

<sup>111</sup> Víctor Ballinas, “2007: año de cerco a los derechos humanos: ONG”, *La Jornada*, México, febrero 8 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/08/index.php?section=politica&article=017n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>112</sup> Andrea Becerril, “Si el Ejército hace funciones policíacas debe estar bajo vigilancia civil: Arbour”, *La Jornada*, México, febrero 7 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/07/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>113</sup> Víctor Ballinas, “Impunidad, el mayor reto para México, advierte Luise Arbour”, *La Jornada*, México, febrero 6 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/06/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)



pública en tanto se avanzaba en la depuración y modernización de las fuerzas policíacas del país. La ausencia de medidas de trascendencia que implicaran la atención de las denuncias postergadas desde el años anteriores, así como la investigación de los casos de abuso militar en contra de civiles a raíz de la “guerra” antidrogas, deterioró gradualmente la imagen y credibilidad de un régimen concentrado enteramente en lograr su objetivo aún a costa del elevado costo en vidas humanas. En dicha lógica anticrimen las consecuencias siempre ocuparían un lugar secundario frente al objetivo que dio origen a la salida masiva de militares para suplantar funciones de seguridad pública. Para lidiar con la creciente presión civil desafecta a sus disposiciones, el mandatario mexicano prestó una ambigua atención a los exhortos y cedió en aspectos que no lo comprometían a modificar su estrategia de seguridad. Es entonces comprensible la disposición mostrada por el régimen para que la Oficina de la ONU en México continuara sus labores de monitoreo.<sup>114</sup>

En febrero de ese mismo año el ombusman José Luis Soberanes calificaría de grave la situación de los derechos humanos en México. Además de persistir la práctica de la tortura, se encontraban en calidad de pendientes un alto número de conflictos en diferentes estados del país. Entre los de mayor trascendencia por la cantidad masiva de civiles violentados en sus derechos se encontraban los casos de Oaxaca, los atentados en contra de la libertad de expresión, la trata de personas estimada en cerca de 20 mil personas al año, las agresiones contra migrantes en la frontera sur y la violación de las garantías en poblaciones indígenas. En el informe, Soberanes refiere que los “hechos desgarradores, trágicos, [eran] provocados por una deficiente, y a veces inexistente, acción gubernamental”.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Claudia Herrera Beltrán, “Ofrece Calderón hacer *esporádica* la lucha del Ejército contra el crimen”, *La Jornada*, México, febrero 7 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/07/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>115</sup> Víctor Ballinas, “Grave situación de los derechos humanos en el país, señala Soberanes ante Calderón”, *La Jornada*, México, febrero 16 de 2008, versión electrónica:

Las críticas por parte de organizaciones internacionales defensoras de los derechos fundamentales no se concentraron exclusivamente en el proceder del poder ejecutivo –entendido este como las diversas instancias de administración de justicia, como Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría, etcétera–, también abarcó a la CNDH y a las comisiones estatales, en específico a su labor para atender y canalizar las denuncias ciudadanas. En la sexta visita de la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos (CCIODH), coordinada por Iñaki García, la organización europea coincidía con otras entidades internacionales en sus apreciaciones. De acuerdo a su evaluación, mientras las denuncias registran un aumento día con día, “los mecanismo burocráticos –CNDH, comisiones estatales, oficinas de derechos humanos en el gobierno, carecen de legitimidad de cara a las víctimas”; producto de tal valoración es que la población se muestra renuente a entablar denuncias a través de las mismas.<sup>116</sup> Entre las conclusiones que emitiera la CCIODH en víspera de terminar su visita a México se encontraron la falta de atención gubernamental a las recomendaciones realizadas en las cinco visitas de la Comisión efectuadas en años anteriores.

Tal como lo había pronosticado en su momento la CCIOH a través de su informe, el panorama en materia de derechos humanos lejos de mostrar una mejoría se agravó aún más durante el 2008. Los registros en prensa de la libertad desmedida con la que militares y policías realizaban sus actividades anticrimen colocaban al ciudadano en un grado de indefensión frente a la delincuencia y el propio Estado mexicano. Así era como se convertía en práctica común la violación a los derechos humanos.

En este contexto fue presentado en agosto de 2008 el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) para el cuatrienio 2008-2012. El planteamiento central del Ejecutivo consistía en realizar las reformas legales pertinentes para

---

<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/16/index.php?section=politica&article=007n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

<sup>116</sup> Blanche Petrich, “Insostenible la imagen de México como Estado respetuoso de los derechos humanos”, *La Jornada*, México, febrero 16 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/16/index.php?section=politica&article=008n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

reforzar la cultura de la legalidad, situación que a su vez permitiría dotar de credibilidad a las instituciones públicas, sin que ello implicara descuidar las demandas interpuestas por organizaciones civiles. En dicho programa, la alternativa para garantizar la vigencia y promoción de los derechos humanos residía en establecer una armonía entre la legislación propia de la procuración e impartición de justicia y aquella concerniente a la seguridad nacional. En teoría, el PNDH también contemplaba la promoción de una serie de leyes sobre desaparición forzada de personas y protección a defensores de derechos humanos.<sup>117</sup> El compromiso enunciado en varias líneas del documento tan sólo se limitaba en dar una serie de pasos que servirían para mejorar la percepción negativa de México y, en menor medida, para revertir la creciente práctica de violencia hacia los ciudadanos. No se establecía ningún compromiso formal de cara a los problemas que en la materia se estaban acumulando luego de ponerse en marcha su política para solucionar la inseguridad en el país.

Lo menos que se esperaba tras la emisión del PNDH era un sensible decrecimiento de las denuncias en contra de elementos militares como de un avance en las investigaciones para esclarecer acontecimientos de penosa referencia. Sin embargo, los hechos subsecuentes no fueron así.<sup>118</sup>

El informe anual 2008 de la CNDH coincidía con los sucesos de violencia reportados a través de diferentes medios durante los últimos doce meses. Las cifras dadas a conocer establecían que la Sedena había acumulado 631 quejas por violaciones a los derechos humanos, en tanto que la PGR 303, la PFP 151 y la SSP 143. Los hechos violatorios que se denunciaron daban cuenta de “731 por

---

<sup>117</sup> Fabiola Martínez, “México no garantiza derechos humanos, señala un estudio”, *La Jornada*, México, agosto 30 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/30/index.php?section=politica&article=010n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

<sup>118</sup> Gustavo Castillo, “La Sedena suma casi mil quejas por violar los derechos humanos: ONG”, *México*, octubre 23 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/23/index.php?section=politica&article=017n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

cateos y visitas domiciliarias ilegales; 665 por detención arbitraria; 588 por trato cruel y/o denigrante; y 164 por retención ilegal”.<sup>119</sup>

La reforma a la Ley de Seguridad Nacional enviada al Senado en abril de 2009 se convirtió en uno de los puntos de mayor tensión entre las organizaciones defensoras de derechos humanos y el gobierno. En apreciación de los organismos civiles las iniciativas del Ejecutivo contravenían la Constitución Mexicana, los instrumentos internacionales firmados por nuestro país y creaban condiciones para una eventual militarización del país. Entre las objeciones expresadas a la iniciativa de reforma estaban el otorgamiento de facultades excepcionales con las que el presidente podría suspender las garantías individuales y, en consecuencia, recurrir al Ejército para resguardar la seguridad interior del país creando un régimen de excepción.<sup>120</sup>

En medio de estos cuestionamientos fue celebrada la Cumbre de Líderes de América del Norte en la Ciudad de Guadalajara en agosto de 2008. El tema de la violación a los derechos humanos en México estuvo presente al cierre del encuentro a través de la mención que hiciera el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, a favor de la “guerra” emprendida por su homólogo mexicano. Al señalar Obama que las mayores violaciones a los derechos humanos provenían de los traficantes de drogas a través de sus prácticas de secuestro y corrupción, se desestimó indirectamente los excesos cometidos en los operativos conjuntos en México.

En 2009 Amnistía Internacional, a través de su representante en México, Alberto Herrera, hizo público un informe relativo al estado de los derechos humanos durante el 2009. De acuerdo con la organización, la ineficacia de las

---

<sup>119</sup> “Contra la Sedena, el mayor número de quejas: CNDH”, *La Jornada*, México, diciembre 26 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/12/26/index.php?section=politica&article=018n1po> (Consultado julio 14 de 2011)

<sup>120</sup> Emir Olivares, “Defensores de derechos humanos rechazan iniciativas de Calderón”, *La Jornada*, México, abril 24 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/24/index.php?section=politica&article=006n1po> (Consultado julio 14 de 2011)

autoridades estatales y federales para avanzar en la investigación de los casos de violación de derechos humanos colocaba al gobierno mexicano en el lugar muy crítico. La falta de cooperación mostrada por autoridades federales para esclarecer los casos era observada en “las restricciones en el acceso a los datos y, principalmente, la intimidación y amenazas contra algunas víctimas y sus familiares”.<sup>121</sup>

Para el 2010 el futuro de los derechos humanos se vislumbraba con escasas esperanzas de entrar en una etapa distinta al gris panorama de la última década. En víspera de la quinta evaluación al gobierno de México en materia de derechos humanos por parte de la ONU, las representaciones de la sociedad civil y del gobierno calderonista se prepararon para su comparecencia en la Ciudad de Nueva York. El antecedente más inmediato de evaluación para México por parte del Comité de Derechos Humanos de ese organismo se remontaba al año de 1999. En esa ocasión los expertos de la ONU advertían al entonces presidente Ernesto Zedillo del riesgo que implicaba para la vigencia de las garantías fundamentales la creciente participación de militares en labores de seguridad pública. Los referentes que servían de base para dicha valoración eran los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde la conflictividad entre militares y organizaciones civiles resultaba mayor en comparación con otras entidades de México.<sup>122</sup>

Lo acontecido con posterioridad a la advertencia de la ONU demostró la obstinación de las autoridades mexicanas por mantenerse en la misma línea a pesar de las consecuencias sociales que esto implicaría en lo inmediato.

En el marco de dicha evaluación al gobierno de México, los informes de organizaciones defensoras de derechos humanos internacionales, así como el

---

<sup>121</sup> Ángeles Cruz, “El Estado, cómplice de violaciones cometidas por militares, asegura Amnistía Internacional”, *La Jornada*, México, diciembre 9 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/09/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

<sup>122</sup> Emir Olivares, “Calderón empeoró derechos humanos con su guerra antinarco, señala ONG”, *La Jornada*, México, marzo 6 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/06/politica/008n2pol> (Consultado julio 15 de 2011)

presentado por la representación de las ONG mexicanas, diferían de las apreciaciones de la delegación panista. Uno de los puntos de mayor tensión se presentó cuando Human Rights Watch (HRW) señaló la falta de compromiso del gobierno de Calderón para atender las recomendaciones hechas desde diferentes instancias. De acuerdo con HRW el informe de la delegación mexicana tenía un punto de contradicción insalvable en el incremento de denuncias ante la CNDH, pues tan sólo entre 2007 y 2009 se podían contabilizar 3 mil 388 casos.<sup>123</sup>

A través de la CNDH se habían logrado atender 1, 547 peticiones; 15 de las cuales cobraron forma de recomendaciones; mientras que 128 encontraron solución mediante la conciliación de los afectados. En su gran mayoría, es decir, 1, 404, se dieron por concluidas luego de establecerse que un número importante de ellas no eran competencia de la CNDH.<sup>124</sup>

Con un índice más elevado de denuncias por violaciones a las garantías fundamentales se encontraba la Sedena, que hasta marzo de 2010 registraba 3, 430 quejas. De acuerdo con la propia institución, como resultado de los casos indagados se tenían 51 recomendaciones emitidas por la CNDH, en tanto que 27 se habían traducido en averiguaciones previas en proceso de integración y 6 se encontraban en proceso penal ante jueces militares.<sup>125</sup>

La imagen que intentaba proyectar en los medios de comunicación el gobierno mexicano, a partir del Diálogo por la Seguridad, fue opacada por completo cuando el martes 24 de agosto de 2010 elementos de la marina encontraron 72 cadáveres de indocumentados de Centro y Sudamérica en el ejido El Huizachal, del municipio de San Fernando, Tamaulipas. La información proporcionada por las autoridades mexicanas señalaba que los autores del secuestro y posterior asesinato de los indocumentados eran integrantes de la

---

<sup>123</sup> Víctor Ballinas, “Decepciona impunidad de militares que violan derechos humanos en México: HRW”, *La Jornada*, México, marzo 9 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/09/politica/012n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

<sup>124</sup> Gustavo Castillo, “Contra la SSP y la Sedena, más de 6 mil quejas por violaciones a derechos”, *La Jornada*, México, junio 27 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/06/27/politica/005n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

<sup>125</sup> *Ibid.*,

organización delictiva de los Zetas. La dimensión masiva del asesinato sacó a la luz un conjunto de problemáticas que hasta ese momento se habían tratado de minimizar por parte del gobierno. La realidad hacía evidente la pérdida de control territorial en entidades donde continuaban operando las organizaciones de traficantes de drogas a pesar de los aparatosos despliegues militares, sin olvidar la conocida extorsión que por años había ejercido el personal del Instituto Nacional de Migración hacia los indocumentados de otros países.

La complicidad de las autoridades mexicanas para esclarecer y sancionar a elementos policíacos involucrados en violación a los derechos humanos se mantuvo como una constante durante el 2010. Los delitos cometidos en contra de pobladores de San Salvador Atenco en mayo de 2006 devinieron en un proceso en contra del Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en concreto por la violación de 11 mujeres de esa localidad. El alegato que presentara el gobierno en su favor a mediados de año ante la CIDH señalaba el término de dicha indagatoria con la absolución de los elementos policíacos señalados en un principio como responsables de las agresiones sexuales.<sup>126</sup>

La evidente contradicción entre el discurso en favor de los derechos humanos y la falta de aplicación de las leyes para velar por su respeto en México, fue una de las razones que llevó a la CIDH a emitir una recomendación al Estado mexicano para que los delitos cometidos por militares pudieran ser investigados y sancionados por la autoridad civil. La iniciativa del titular del Poder Ejecutivo enviada al Senado en octubre del mismo año establecía que los delitos de desaparición forzada, violación sexual y tortura cometidos por militares serían sancionados por el Ministerio Público de la Federación y no por la justicia militar como tradicionalmente se realizaba.<sup>127</sup> Sin embargo, la propuesta del Ejecutivo

---

<sup>126</sup> Emir Olivares Alonso, "Gobierno de Calderón niega ante la CIDH tortura sexual a mujeres de Atenco, acusa Centro Prodh", *La Jornada*, México, octubre 8 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/08/politica/021n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

<sup>127</sup> Víctor Ballinas, "Envía Calderón al Senado iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar", *La Jornada*, México, octubre 19 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/19/politica/005n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

resultaba limitada sí consideramos que los delitos de militares no se reducían únicamente a los tres que pasarían a ser competencia del Ministerio Público. Las denuncias interpuestas ante organizaciones defensoras de derechos humanos en el contexto de la “guerra contra el narcotráfico” referían a un conjunto de agravios que en cierta manera eran relegados a un segundo plano. En apariencia, el Ministerio Público dejaría a la autoridad civil la investigación y el veredicto de los tres delitos contemplados en el proyecto, pero en realidad su papel sería determinante como instancia encargada de valorar y remitir a la justicia civil los casos que a su juicio deberían sancionarse por haberse cometido tortura, violación o desaparición forzada por parte de elementos militares.

Las apreciaciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, así como de Amnistía Internacional y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), resultaron también coincidentes en el sentido de considerarla limitada en cuanto al reducido número de delitos que se contemplaban, sin tomar en cuenta otros de igual relevancia como las ejecuciones extrajudiciales, malos tratos, detención arbitraria e incluso el genocidio cometidas por diversos elementos de gobierno.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Alfredo Méndez, “Trunca, la iniciativa de Calderón sobre el fuero militar: ONU, AI y WOLA”, *La Jornada*, México, octubre 20 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/20/politica/005n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)



## **CAPÍTULO V**

### **LA INICIATIVA MÉRIDA: UN ACTO FUNDACIONAL DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN**

A partir de diciembre de 2006, fecha en que Felipe Calderón inaugura un nuevo mandato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN), la política exterior mexicana tendrá entre sus prioridades la compatibilidad de intereses y objetivos con la política de seguridad nacional de los Estados Unidos de América. Los problemas de seguridad vinculados al comercio de drogas ilegales, tráfico de armas y la trata de personas, dominará la agenda diplomática entre ambos gobiernos, al grado de viabilizar proyectos de carácter regional en el que México tendrá un mayor apoyo en recursos materiales y asesoría en comparación con los países de Centroamérica y el Caribe. Al iniciar el nuevo siglo, tanto la contención del flujo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos, como de las redes delictivas asociadas a su procesamiento, transportación y venta, colocaban a México en un lugar estratégico dentro de la estrategia antidrogas del gobierno norteamericano.

Si bien las organizaciones de traficantes de drogas ilícitas en México lograban fortalecerse y operar con cierta permisividad gubernamental hacia la última década del siglo XX, su inclusión en la agenda de seguridad nacional obedece en una proporción importante a un acontecimiento externo, como los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos y, en menor grado, a una iniciativa gubernamental. En las dos administraciones que antecedieron al gobierno de Calderón los asuntos de seguridad estuvieron determinados en lo externo por las relaciones comerciales con los Estados Unidos, mientras que en su dimensión interna a las demandas sociales de democratización política. De acuerdo con Raúl Benítez Manaut, la última administración del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con Ernesto Zedillo (1994-2000) limitó la agenda de seguridad al conflicto sociopolítico derivado del alzamiento zapatista de 1994 como al seguimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); mientras que Vicente Fox (2000-2006) del Partido

Acción Nacional heredó una agenda a la que le fueron agregados asuntos como la migración, la inseguridad pública y el terrorismo internacional.<sup>129</sup> En lo concerniente a la seguridad interna, durante la presidencia de Zedillo y Fox las estructuras institucionales de seguridad que operaron en los años de gobierno priísta permanecieron intactas a pesar de dar claras muestras de un desfase en términos de eficacia para atender los problemas de inseguridad pública. No es sino hasta la llegada de Calderón a la presidencia de México que el tráfico de drogas en sus diferentes expresiones se torna en el principal asunto de seguridad nacional e internacional, hecho que significó buscar recursos económicos y asesoría norteamericana ante la incapacidad mostrada por las instituciones mexicanas responsables de la seguridad pública.

El programa de seguridad transnacional firmado entre el presidente norteamericano George W. Bush y el mandatario mexicano, Felipe Calderón, denominado Iniciativa Mérida (IM), respondía a un contexto distinto de cooperación no sólo por el hecho de haberse incorporado el terrorismo como uno de los objetivos centrales, sino porque las organizaciones de traficantes en México habían logrado extender con eficacia sus redes delictivas hacia el resto de América Latina. Por otra parte, no resultaba un hecho menor el cambio de percepción de la élite gobernante norteamericana hacia México luego de tres décadas en que había prevalecido la desconfianza y, en consecuencia, una precaria ayuda antidrogas en comparación a los recursos canalizados hacia otros países de América Latina.<sup>130</sup>

En el presente acápite concentramos nuestra reflexión en la Iniciativa Mérida como un acto fundacional del gobierno de Felipe Calderón, escudriñando sus implicaciones en materia de seguridad y combate al “narcotráfico” en México.

---

<sup>129</sup> Raúl Benítez Manaut, “Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en Raúl Benítez Manaut (Edit.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México – Estados Unidos*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2010, p. 9.

<sup>130</sup> Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, en Rafael Velásquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande, coords., *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y los Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM-BUAP-EDIMPRO, 2009, pp. 32-33.

La dificultad de establecer señalamientos concluyentes respecto a un programa en proceso de aplicación nos conduce a una valoración del mismo a partir de la información periodística, informes sobre el tráfico y el crimen organizado emitidos por ambos gobiernos y organismos internacionales, así como de las incipientes investigaciones académicas que han empezado a publicarse en México. A manera de ubicación contextual realizamos un breve recuento de los convenios bilaterales entre México y Estados Unidos, en materia de seguridad y combate al crimen organizado y el terrorismo, suscritos principalmente durante la primera década del siglo XXI.

### **V.1 Acercamientos y valoraciones en torno a la seguridad, el “narcotráfico” y el terrorismo entre los gobiernos de México y Estados Unidos: un pedregoso camino para la firma de acuerdos**

En la década de los ochenta del siglo XX el tráfico de drogas ilegales se encontraba estructurado básicamente entre el Sur y el Norte del Continente Americano. Mientras en el área andina, específicamente en Perú y Bolivia, extensas zonas se destinaban al abastecimiento de materia prima, en Colombia, se transformaba la base de coca que circulaba a través de las redes de transportación asentadas en Centroamérica, el Caribe y México. Conformado un lucrativo mercado de fármacos ilegales en los Estados Unidos de América durante los años setenta, los esfuerzos promovidos desde la Casa Blanca para desarticular las redes de cultivo, procesamiento y la transportación no habían logrado alterar tanto la oferta como la demanda en las siguientes décadas. Diez años después, el gobierno estadounidense terminó por aceptar que la complejidad del tráfico de drogas en su país se encontraba al punto de considerarse como la principal amenaza interna.

La interpretación que hiciera George Bush respecto a los niveles de consumo reportados por su país en poco más de una década, lo llevaron a

concebir un plan de combate con implicaciones regionales. La Estrategia Nacional para el control de Drogas (END), emitida por Bush en septiembre de 1989, establecía que el complejo problema del tráfico de drogas debía atender el ciclo productivo que involucraba tanto el sur y como el norte del Continente Americano.<sup>131</sup> En tanto al interior de los EE.UU eran impulsadas un conjunto de disposiciones de carácter punitivo, hacia fuera se buscaba romper con el ciclo productivo a través de la destrucción de cultivos y la interdicción de droga principalmente en Colombia, Perú y Bolivia.<sup>132</sup>

En esos años, ciudades fronterizas y costeras de México eran utilizadas como lugares de paso de los cargamentos de droga procedentes de Sudamérica. La integración de México al programa antidrogas de la administración Bush aconteció en febrero de 1989 con la firma del Convenio entre México y los Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico. El esfuerzo bilateral se concentraría básicamente en alterar el proceso de oferta y demanda a través de la destrucción de cultivos como de incrementar la incautación de cargamentos aéreos y marítimos. Comprometido a traducir en una versión doméstica el convenio antidrogas firmado con los estadounidenses, el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), emprendió el Programa Nacional para el Control de Drogas en enero de 1992. Como parte del programa implementado en México aparece el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), entidad cuya labor sería la de coordinar a las diferentes instituciones mexicanas involucradas en la lucha antidrogas. Al año siguiente el régimen mexicano consideró necesario concentrar el trabajo de planeación y operatividad antidrogas en una institución de carácter federal, es entonces que aparece el Instituto Nacional de Combate al Narcotráfico.

---

<sup>131</sup> "International priorities", *National Drug Control Strategy*, Washington, The White House, 1989, p. 59.

<sup>132</sup> "International initiatives", *National Drug Control Strategy*, Washington, The White House, 1989, pp. 61-69.

Pero las acciones emprendidas durante la década de los noventa en países de América Latina derivadas del plan estadounidense de 1989 resultaron de limitado alcance. La destrucción de extensas hectáreas de hoja de coca en Perú y Bolivia no derivó en la escasez de la materia prima en Colombia como plantearon los norteamericanos, por el contrario, incentivó la migración de los cultivos hacia diferentes regiones colombianas en la modalidad de agricultura intensiva. Lo mismo aconteció con la inoperancia temporal de rutas de transportación de la droga en el área andina y el Caribe, la exploración de nuevas vías por parte de los traficantes a través de Centroamérica y el Océano Pacífico mantuvo abastecido a los consumidores en los EE.UU. Pero al cabo de una década, las versiones nacionales de la estrategia antidrogas iniciada por el presidente Bush habían resultado insuficientes para lograr la disminución de los índices de consumo y propiciar una escasez de droga ilegal luego de la destrucción de cultivos de hoja de coca y la interdicción de cargamentos.

A pesar de no haberse alcanzado el objetivo principal de la lucha antidrogas durante los años noventa, los estadounidenses avanzaron hacia una participación más directa en la logística y la operatividad contra los traficantes en el Área Andina. El Plan Colombia, firmado entre los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos establecía una cooperación bilateral sin precedente en términos de recursos materiales, asesoría de inteligencia, así como de injerencia norteamericana en el Área Andina. Pero los efectos de una década de programas antidrogas en Sudamérica se podían constatar en otras partes de América Latina.

Al iniciar el siglo XXI nuevas organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes emergían fuera de la región andina para ocupar el lugar que dejaban los llamados “cárteles” colombianos luego de su desmembramiento en los años noventa. En México era posible comprobar la conformación de poderosos “cárteles” de la droga con capacidad de disputarle a cualquier otra organización las rutas de transportación hacia los Estados Unidos de América, así como el control del incipiente mercado de consumidores en nuestro país. Entre los factores

que propiciaron en la última década la formación de vigorosas organizaciones de traficantes en México podemos señalar “la consolidación de un mercado negro de drogas como la cocaína y la heroína a causa de las políticas punitivas en los Estados Unidos; la emergencia de un mercado de consumidores en México; la reducción al mínimo de las capacidades de los cárteles colombianos producto del Plan Colombia; y la ineficiencia y corrupción de las estructuras de seguridad”.<sup>133</sup>

La ubicación de dichos “cárteles” como de su zona de influencia en la República Mexicana permitían identificarlos de la siguiente manera: “1) el del Golfo, teniendo a los temidos Zetas como brazo armado, controlando la ruta que va desde la frontera Guatemala-México hasta Tamaulipas y Texas; 2) el de Sinaloa, encabezado por [Joaquín Guzmán Loera, alias] el Chapo Guzmán; 3) la escisión de ese cártel, integrando la organización liderada por Arturo Beltrán Leyva; 4) el cártel de Juárez; 5) el de Tijuana; y 6) La Familia Michoacana”.<sup>134</sup>

En este contexto, la política exterior de los Estado Unidos redefinirá sus objetivos como sus alcances con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a la Ciudad de Nueva York. A partir de dichos acontecimientos la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) contemplará controles de seguridad interna más rígidos como la ampliación de la presencia bélica estadounidense en regiones consideradas potencialmente peligrosas a los intereses nacionales. El discurso bélico asumido por el régimen norteamericano establecía la internacionalización de una guerra contra las organizaciones terroristas asentadas en diferentes países del mundo, situación que podía derivar en el asedio, la agresión e, incluso, la intervención directa para deponer regímenes políticos bajo sospecha de proteger o financiar organizaciones delictivas. El carácter transnacional que adquirirían las acciones armadas

---

<sup>133</sup> Armando Rodríguez Luna, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”, en Raúl Benítez Manaut (Edit.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México –Estados Unidos*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2010, p. 43.

<sup>134</sup> Raúl Benítez Manaut, “Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, *Op. cit.*, pp. 10-11.

estadounidenses requirió de un esfuerzo compartido al que pronto se le sumaron varios países identificados con los postulados pronorteamericanos.

Corresponde al entonces mandatario George W. Bush llevar adelante la ESN luego de su presentación oficial en septiembre de 2002. Los pilares principales en los que se apoyaba la propuesta se encontraban en la seguridad y la economía internacional. De acuerdo al régimen estadounidense, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 requerían de nuevas acciones para mejorar el sistema de seguridad así como de medidas que se anticiparan a cualquier intento de agresión armada. Mientras en el pasado se necesitaba “tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica”, los acontecimientos recientes en Nueva York demostraron “que redes de individuos [podían] traer gran caos y sufrimiento por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque”.<sup>135</sup>

Pero la amenaza no se circunscribía únicamente a territorio EE.UU según la interpretación del presidente Bush, sino que de fondo, se pretendía atacar contra la democracia, el libre mercado y los derechos humanos. La estabilidad internacional requería entonces de sumar países que compartieran esa lectura de la realidad para enfrentar a las organizaciones terroristas como a los regímenes de gobierno que tuvieran algún tipo de participación en dichas actividades. Al considerarse que la existencia de países interesados en hacerse de armas de destrucción masiva representaba un riesgo para el sistema internacional, se dejaba allanado el camino para futuras intervenciones sin mayor fundamento que una serie de presupuestos o señalamientos carentes de un sustento.

Mientras los países con mayor poderío militar se encargarían de la parte operativa como de las acciones de inteligencia contra las organizaciones terroristas y los regímenes de gobierno bajo sospecha de brindar algún tipo de

---

<sup>135</sup> Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de Norteamérica (ESN), Washington, La Casa Blanca, septiembre de 2002, p. 2, fuente: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USNSS-Spanish.pdf> (Consultado febrero 27 de 2011).

colaboración, el resto de los aliados recibiría asistencia militar para atender los problemas de seguridad relacionados con el creciente tráfico de drogas y la estructuración de sus organizaciones delictivas. A nivel interno, los Estados Unidos reformaron sus instituciones de seguridad nacional, por lo que aparece el Homeland Security.

Durante la administración Bush se emitieron con posterioridad a la ENS otros programas que en esencia planteaban cuestiones puntuales de la contienda contra el terrorismo declarada desde el 2001. Al cubrirse en un primer momento un conjunto de disposiciones destinadas a incrementar la seguridad interna de los EE.UU, aparecía con carácter de urgente establecer una serie de medidas que en esencia pudieran anticiparse a cualquier agresión futura.<sup>136</sup> En esa tesitura es que en febrero de 2003 la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo matizaba entre organizaciones con alcance transnacional y aquellas con un margen de actividad en una dimensión regional. En el primer grupo se ubicaba la organización Al Qaeda, mientras que en el segundo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y la organización separatista Abu Sayyaf de Filipinas.<sup>137</sup>

Gradualmente se fueron emitiendo una serie de programas con pretensiones de legitimar el intervencionismo de los estadounidenses y sus aliados. La Estrategia Nacional para Combatir Armas de Destrucción Masiva, presentada en diciembre de 2002, además de reiterar los postulados del año anterior, relativos a la intervención preventiva, intentaba controlar la adquisición y desarrollo de armas nucleares para ciertos países, mientras que validaba su utilización con fines defensivos.

De acuerdo con el ESN, América del Norte constituía una región estratégica dentro de la geopolítica estadounidense, razón por la que se justificaba el establecimiento del Comando Norte en octubre de 2002. El complejo de seguridad

---

<sup>136</sup> *National Strategy for Combating Terrorism*, February 2003, p. 2, fuente: <http://www.state.gov/documents/organization/60172.pdf> (Consultado febrero 28 de 2011).

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 8.



militar abarcaría de Alaska hacia México, e incluía también el espacio aéreo como el marítimo de dichos territorios.

Mientras tanto, hacia el resto del Continente Americano el Comando Sur, en coordinación con la Cuarta Flota, mantenían bajo resguardo a Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. No será sino hasta octubre de 2008 que la geopolítica norteamericana extenderá su presencia hacia en el Continente Africano con la formación del Comando África cuya base se instaló en Alemania.

Para asegurar la participación de sus dos socios comerciales de América del Norte, Estados Unidos firmó con ellos la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en marzo de 2005. Planteado como un instrumento de cooperación entre Estados Unidos, Canadá y México, representa una continuidad con el TLCAN iniciado en la década anterior, con la salvedad de que no se constituye en instrumento de obligatoriedad entre las partes.<sup>138</sup>

Pero ante el evidente fortalecimiento de las organizaciones de traficantes en nuestro país, es que en marzo de 2007 se contempla la puesta en marcha de un programa de cooperación entre los Estados Unidos y México destinado a erradicar la violencia e inseguridad interna. De manera que la IM guardaba relación con los postulados enunciados años atrás en la ESN, el nuevo programa contemplaba la atención de aquellos problemas de seguridad interna que pudieran atentar contra la estabilidad de México y, en consecuencia, poner en riesgo la seguridad nacional estadounidense.

Los objetivos de crecimiento económico, comercial y bienestar social contemplados en la ASPAN aparecían supeditados a los avances en materia de

---

<sup>138</sup> “Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”, Declaración conjunta del presidente Vicente Fox Quesada, el presidente George W. Bush y el primer ministro de Canadá Paul Martin, Marzo de 2005, fuente: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> (Consultado marzo 13 de 2011).

seguridad interna y al control fronterizo de los tres países. En apreciación de los estadounidenses la creciente inseguridad impedía incluir en la agenda de negociación asuntos largamente pospuestos entre Canadá, Estados Unidos y México: “el hecho es que la reforma migratoria va a ser más viable cuando el pueblo y los dirigentes de los Estados Unidos sientan la confianza de que la frontera es segura”.<sup>139</sup>

La declaración conjunta emitida en Waco, Texas, por parte de los presidentes de Estados Unidos, George W. Bush, y de México, Vicente Fox, así como del primer ministro de Canadá, Paul Martin, señala una serie de problemáticas compartidas, así como un conjunto de acciones para su atención. La vecindad y las relaciones comerciales entre dichos gobiernos requerían de establecer mejores controles internos, concretamente en aquellos puntos fronterizos en que el flujo de personas pudiera dar cabida a actividades que atentaran contra la seguridad interna. De tal forma que se intentaba crear un modelo común de seguridad sostenido en el intercambio de información como en la asesoría permanente. El pronunciamiento apuntaba entonces a reforzar el trabajo aéreo y terrestre para incrementar la capacidad de anticipación y respuesta a las amenazas venidas del exterior. En cuestiones económicas y sociales, la ASPAN estaría abocada a incrementar la productividad como paso inicial de un crecimiento económico que permitiría destinar recursos a la salud y la seguridad. Al primer encuentro en Waco le siguió un segundo en Cancún en marzo de 2006<sup>140</sup>, un tercero se efectuó en Québec en agosto de 2007<sup>141</sup>, mientras que la

---

<sup>139</sup> Comentarios del Embajador Garza sobre la reunión cumbre E.U.A.-México-Canadá del 23 de marzo en Waco, Texas, Comunicado de Prensa, México D.F., a 22 de marzo de 2005, Embajada de los Estados Unidos, fuente: <http://mexico.usembassy.gov/boletines/sp050322waco.html> (Consultado marzo 13 de 2011).

<sup>140</sup> La II Reunión de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte celebrada en Cancún, Quintana Roo, contó con la asistencia de los presidentes de México, Vicente Fox, el de Estados Unidos, George W. Bush, y el Primer Ministro de Canadá, Stephen Harper. Además de la valoración de los avances del último año, fueron enunciadas un conjunto objetivos a implementar en los siguientes meses: a) Fortalecer la competitividad a través de la creación de Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC); b) Gestión de emergencias a través del desarrollo de infraestructura adecuada para responder a contingencias como la influenza aviar y humana; c) Seguridad energética para lograr un desarrollo sustentable; y d) Establecimiento de fronteras inteligentes y seguras con la finalidad de acelerar la movilidad comercial y de viajeros. En Ema del

cuarta reunión promovida por la administración Bush congregó a los mandatarios de los tres países en Nueva Orleans en abril de 2008<sup>142</sup>. En abril de 2009, unos meses antes de celebrarse la V Reunión de Líderes de América del Norte, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá acordaron terminar la ASPAN impulsada bajo el signo de la amenaza terrorista. Implementada para incentivar la competitividad e incrementar la seguridad regional desde el 2005, los tres países acordaron mantener la Cumbre de Líderes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sólo que sujeta a una agenda de temas mucho más acotada.<sup>143</sup> De manera que en la V Reunión de Líderes de América del Norte, celebrada en la Ciudad de Guadalajara en el mes de agosto, la valoración de las actividades entre los tres países resultó limitada en comparación a las anteriores reuniones. Entre los asuntos que tuvieron mención en la declaración conjunta emitida al término de la reunión estuvieron la respuesta coordinada ante el brote de Influenza H1N1, la continuidad en la inversión de infraestructura fronteriza para

---

Carmen Trejo García, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2006, pp. 12-13.

<sup>141</sup> La III Reunión de la ASPAN en Québec, Canadá, recomendó a sus ministros trabajar en: a) Implementar el Marco de Cooperación Regulatoria y la Estrategia de Acción para la Protección de Propiedad Intelectual; b) Promover la inocuidad de los productos importados que ingresan a América del Norte; c) Acelerar la investigación de tecnologías nuevas y limpias y promover su comercialización; d) Incrementar las medidas que faciliten el movimiento seguro de bienes y personas en las fronteras; y e) Manejo adecuado de emergencias naturales y humanas. En: "Declaración conjunta Primer Ministro Harper, Presidente Bush y Presidente Calderón. Cumbre de Líderes de América del Norte", Montebello, Québec, Canadá, agosto 21 de 2007, fuente: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/statement-declaration.aspx?lang=es> (Consultado abril 22 de 2011).

<sup>142</sup> En la IV Reunión de la ASPAN los jefes de Estado de Canadá, Estados Unidos y México reconocieron los avances logrados en las áreas de interés comercial y de seguridad establecidas desde el 2005. En la declaración emitida al término de la Cumbre recomendaron avanzar en: a) Incrementar la competitividad de empresas y economías, así como establecer regulaciones más compatibles; b) Creación de una infraestructura a largo plazo para mejorar los servicios fronterizos; c) Fortalecer la seguridad energética y protección del medio ambiente a través de la compatibilidad de normas de eficiencia energética; d) Incrementar la compatibilidad de los estándares de inocuidad de alimentos y de seguridad de productos; y e) Actualización de acuerdos bilaterales para el auxilio mutuo en situaciones de emergencia. Para mayor detalle del pronunciamiento puede consultarse: "Declaración conjunta de la Cumbre de Líderes de América del Norte", presidentes Bush y Calderón y primer ministro Harper en cumbre de Nueva Orleans, 24 de abril de 2008, fuente: <http://www.america.gov/st/washfile-spanish/2008/April/20080424113221PII0.3417017.html> (Consultado abril 23 de 2011).

<sup>143</sup> Roberto Morales Navarrete, "El mecanismo de la ASPAN llega a su fin, acuerdan México, EU y Canadá terminar alianza en seguridad", *El Economista*, México, abril 26 de 2009, versión electrónica: <http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/negocios/2009/04/26/mecanismo-aspn-llega-su-fin> (Consultado abril 22 de 2011).

facilitar el comercio y la seguridad, la intención de disminuir las medidas proteccionistas en lo económico, participación activa de la región en problemas como el cambio climático y una creciente cooperación al combate de las redes delictivas del “narcotráfico”.<sup>144</sup>

Es durante la gestión de Felipe Calderón que se logra establecer una mayor colaboración antinarcóticos con los Estados Unidos. Dos meses antes de asumir la presidencia de México, luego de ser declarado por las autoridades electorales ganador de las elecciones presidenciales de julio de 2006, Felipe Calderón se apresuró a establecer contacto con su homólogo estadounidense para atender los problemas de inseguridad y violencia derivados del tráfico de drogas ilegales. A partir del mes de octubre de 2006 el entonces embajador de los EE.UU en México, Tony Garza, tuvo un papel destacado como intermediario entre Calderón y el presidente George W. Bush. La inusitada urgencia mostrada por Calderón antes de la asunción formal de la presidencia colocaba en un primer plano la relación con los Estados Unidos en lo concerniente a la seguridad interna.

La comunicación entre Garza y Calderón resultó determinante en la relación entre México y los Estados Unidos, sobre todo si consideramos el creciente interés en implementar acciones coordinadas para mitigar los problemas de inseguridad, tráfico de armas y droga. En consecuencia, el embajador Garza gestionó el primer encuentro entre el presidente electo de México y George Bush, acontecido el 9 de noviembre de 2006.<sup>145</sup>

En el mismo mes de octubre una comitiva de funcionarios de la Drug Enforcement Administration (DEA), encabezada por su titular Karen Tandy, se

---

<sup>144</sup> “Declaración Conjunta de Líderes de América del Norte”, Guadalajara, agosto de 2009, Coordinadora de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, América del Norte, La Casa Blanca, Oficina de Prensa, 10 de agosto de 2009, fuente: [http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/america\\_norte/Declaracion\\_Conjunta\\_de\\_Lideres\\_de\\_America\\_del\\_Norte.pdf](http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/america_norte/Declaracion_Conjunta_de_Lideres_de_America_del_Norte.pdf) (Consultado abril 23 de 2011).

<sup>145</sup> “El presidente Bush y el presidente electo Calderón se reunirán en Washington, D.C”, comunicado de prensa de la Embajada de los Estados Unidos en México, México, D.F., 19 de octubre de 2006, fuente: <http://mexico.usembassy.gov/boletines/sp061019Calderon.html> (Consultado marzo 13 de 2011).

trasladó a México para estructurar la guerra antidrogas bajo la segunda gestión panista. La administradora general de la DEA se reunió en Cuernavaca, Morelos, con Eduardo Medina Mora, secretario de Seguridad Pública Federal, y Genaro García Luna. La presencia del director regional para América del Norte y Centroamérica de la DEA, en la comitiva que acompañó a Tandy, anticipaba el interés norteamericano de concretar un programa antidrogas para los próximos años. Considerado como uno de los operadores del Plan Colombia hasta su traslado a la embajada de los Estados Unidos en México en Junio de 2006, “Gaddis se convirtió desde entonces en el eje rector de la lucha antidrogas en México, proporcionó información y elaboró estrategias ante las autoridades mexicanas”.<sup>146</sup>

El diseño de un nuevo programa de seguridad y combate a las organizaciones de traficantes de drogas en México y Centroamérica establecía ciertos matices con el Plan Colombia, puesto en marcha en aquel país sudamericano antes de concluir el Siglo XX. La entrevista que sostuvieron Álvaro Uribe, presidente de Colombia, y Felipe Calderón, en octubre de 2006, refiere la intención de estructurar un proyecto antidrogas a partir de la experiencia colombiana, sólo que adaptado a las nuevas circunstancias regionales. Interesado en conocer la experiencia colombiana en materia de combate antidrogas, el primer acercamiento con Uribe sirvió a Calderón “para intercambiar experiencias de asesoría en temas vitales para México, en concreto, los temas de seguridad pública y de justicia penal”.<sup>147</sup> En consideración del entonces presidente electo, existía el interés de México por “aprender de las mejores experiencias de los cuerpos de seguridad del Estado Colombiano” para “aplicar acciones contundentes en la lucha contra la inseguridad de nuestro país”.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Jorge Torres e Ignacio Alvarado, “Un Plan Colombia al estilo mexicano”, *El Universal*, México, enero 26 de 2010, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175188.html> (Consultado abril 23 de 2011).

<sup>147</sup> “Declaración del presidente electo de México, Felipe Calderón, al culminar un encuentro que sostuvo con su homólogo de Colombia, Álvaro Uribe Vélez”, Bogotá, octubre 4 de 2006, fuente: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2006/octubre/04/03042006.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2006/octubre/04/03042006.htm) (Consultado abril 23 de 2011).

<sup>148</sup> *Ibid.*

En la misma tónica, el encuentro entre Calderón y Bush un mes antes de que el primero asumiera la presidencia de México, restringe de manera temprana una serie de asuntos que predominarán en la agenda diplomática entre los dos países. Calderón sostuvo en ese primer encuentro con Bush “una hipótesis inédita en la historia de México: una amenaza a la seguridad del país no puede ser enfrentada sólo con las capacidades del Estado mexicano”.<sup>149</sup>

Desde el inicio de su mandato, Calderón llevó a un primer plano la participación de las Fuerzas Armadas de México en el combate a las agrupaciones de traficantes de drogas ilegales asentadas en diferentes regiones del país. Al asignarles las tareas de logística y operatividad en el combate de las organizaciones delictivas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el quinquenio 2007-2012, las Fuerzas Armadas asumían un papel preponderante en asuntos de política interna relacionados a la seguridad pública, en tanto que hacia el exterior, dicho esfuerzo mantenía vínculos con lo que se hicieran en otros países de la región.<sup>150</sup> De manera que la modernización de las Fuerzas Armadas de México, necesaria para asumir sus nuevas tareas, respondería a requerimientos específicos de la cooperación regional con los norteamericanos más que a una iniciativa castrense o a un verdadero interés nacional.

---

<sup>149</sup> Raúl Benítez Manaut, “Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, *Op. cit.*, p. 9.

<sup>150</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 agrupa en cinco ejes las actividades gubernamentales a implementarse para la atención de los problemas de mayor relevancia en el país. Los objetivos como las estrategias enunciadas a través del PND son: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. El primer eje del PND justifica la presencia de las Fuerzas Armadas para resguardar la Seguridad Nacional en un contexto internacional de combate al terrorismo y a las redes delictivas de traficantes en el Continente Americano. De acuerdo con el Ejecutivo, la intervención de las Fuerzas Armadas en la persecución de las organizaciones de traficantes de drogas ilegales ha resultado benéfica en varios sentidos, primero en las aprehensiones de traficantes y decomisos de droga desde el inicio del sexenio, así como en el reconocimiento de dicha labor por casi la totalidad de los mexicanos. Para mayor detalle de la participación de las Fuerzas Armadas en el PND, consultarse el “Eje 1. Estado de Derecho y seguridad, en específico, los apartados: “Crimen organizado”, “Defensa de la Soberanía” y “Seguridad fronteriza”. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*, México, Presidencia de la República, 2007.

Los operativos policíacos bajo la administración panista gozarían de una amplia cobertura en medios televisivos y radiofónicos, al grado de homogenizar el discurso periodístico en temas de seguridad y tráfico de drogas. Una aparatosa movilización policial en el Estado de Michoacán inauguró una serie de operativos que se replicarían progresivamente en varios Estados del país. El seguimiento en los medios televisivos como en prensa acaparó la atención social respecto a la determinación presidencial de combatir al crimen organizado de una forma frontal y sin precedente en México.

En la llamada “guerra contra las drogas”, denominación empleada por Calderón desde el inicio de sexenio para referirse al conjunto de acciones encaminadas a desarticular a los “cárteles” mexicanos, se contempló la movilización de cerca de 50 mil soldados en labores antinarcóticos y la incorporación de 10 mil nuevos elementos militares a la Policía Federal Preventiva. Sin embargo, tras el anuncio de Calderón realizado en diciembre de 2006 durante un evento en el Campo militar de San Miguel de los Jagüeyes, Estado de México, las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina se negaron a realizar la transferencia de efectivos en los términos anunciados por el mandatario mexicano.<sup>151</sup> Las frustradas experiencias que habían enfrentado elementos de la marina y policía militar en las transferencias obligadas a la PFP desde su creación en 1999, se convertían en un argumento de peso para distanciarse de los planes del presidente.<sup>152</sup> La postura de los titulares de la Defensa y de la Marina, al condicionar su participación en la llamada “guerra contra las drogas”, hacen suponer el desconocimiento que ambas instituciones tenían de los planes de Calderón al disponer de sus elementos en activo antes de consultar a sus respectivos mandos. En adelante, la participación de las Fuerzas

---

<sup>151</sup> Gustavo Castillo y Jesús Aranda, “Ni la Defensa ni la Marina transferirán elementos a la Federal Preventiva”, *La Jornada*, México, marzo 5 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/05/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado abril 25 de 2011)

<sup>152</sup> Jesús Aranda, “Desastroso alistamiento de marinos en la PFP; sufrieron doble traición”, *La Jornada*, México, diciembre 20 de 2006, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/30/index.php?section=politica&article=010n1pol> (Consultado abril 25 de 2011).

Armadas en tareas antidrogas, según lo expresado en marzo de 2007, por los secretarios de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván Galván, y de Marina, almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza, consistiría en enviar brigadas navales completas, es decir, desde el comandante de unidad hasta los marinos, quienes estarían comisionados sólo por tiempo determinado, después, los elementos regresarían a sus unidades.<sup>153</sup>

Pero la intervención castrense en tareas policíacas ha producido una respuesta violenta de las organizaciones de traficantes a quienes se dirigen dichas operaciones, sin desdeñar el alto costo social en los lugares donde tienen presencia los enfrentamientos armados. Las denuncias por violaciones a los derechos humanos de civiles, interpuestas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en contra de militares y policías que participan en los operativos, se han incrementado en la misma proporción en que las fuerzas de seguridad se trasladan a diferentes ciudades de México. Hasta el primer semestre de 2010, la CNDH había “recibido 174 quejas contra la Semar por violaciones a los derechos humanos, incluidos asesinato, tortura, amenazas, detenciones ilegales y allanamientos a propiedad privada”.<sup>154</sup> Con actividad principalmente en los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Morelos y Distrito Federal, se contabilizan en más de 15 mil los elementos pertenecientes a la Semar que participan en la “guerra contra las drogas”. Desde el inicio del sexenio calderonista las denuncias ciudadanas en contra de militares asignados a operativos antidrogas han crecido sensiblemente, de manera que en el 2007 se recibieron 31 quejas; en el 2008 se interpusieron 45; en el 2009 42; mientras que hasta el primer semestre de 2010 las denuncias alcanzaban las 56.<sup>155</sup> Sin embargo, el costo social estimado en persecuciones, detenciones, torturas y muertes de civiles ajenos al combate de los traficantes de drogas, ha sido menospreciado por las

---

<sup>153</sup> Gustavo Castillo y Jesús Aranda, “Ni la Defensa ni la Marina transferirán elementos...”, *Op. cit.*

<sup>154</sup> Sanjuana Martínez, “Presentan denuncias contra la Marina por violaciones de derechos humanos”, *La Jornada*, México, enero 16 de 2011, p.5, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/16/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado enero 16 de 2011).

<sup>155</sup> *Ibid.*



autoridades federales, quienes al eximir a los militares de la justicia civil y omitir las violaciones a la Constitución, las garantías individuales y los derechos humanos en que incurren, las probabilidades de terminar con los excesos policíacos son mínimas.

## **V.2 La Iniciativa Mérida: distintas valoraciones de problemas comunes**

El 17 de enero de 2007 el diputado demócrata y miembro de la Comisión de Seguridad Nacional, Henry Cuellar y el presidente del Comité de Servicios de Inteligencia, Silvestre Reyes, enviaron al Congreso estadounidense el proyecto de asistencia para combatir el tráfico de drogas ilícitas y la violencia en México titulado Prosperous and Secure Neighbor Alliance of 2007, antecedente inmediato de la Iniciativa Mérida.<sup>156</sup> El documento justifica la asistencia norteamericana a México ante la creciente dificultad del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa para enfrentar los problemas de seguridad pública asociados a la producción y consumo de drogas ilícitas. Desde la óptica de los legisladores estadounidenses los problemas derivados del tráfico de drogas debían combatirse entre ambos países, la ayuda hacia México sería canalizada para mejorar la seguridad y promover el desarrollo económico, aspectos vitales para combatir el tráfico de drogas, la violencia y otras actividades delictivas.<sup>157</sup>

El encuentro entre Bush y Calderón, acontecido en Mérida a mediados de marzo de 2007, anticipaba la “ampliación de la cooperación bilateral y regional

---

<sup>156</sup> “Proposed Hill Would Help Mexico Battle Drug War”, *Hispanic Bussiness*, January 17, 2007, version electrónica: [http://www.hispanicbusiness.com/news/2007/1/17/proposed\\_bill\\_would\\_help\\_mexico\\_battle.htm](http://www.hispanicbusiness.com/news/2007/1/17/proposed_bill_would_help_mexico_battle.htm) (Consultado marzo 12 de 2011)

<sup>157</sup> La asistencia para México se concentraría en lograr los siguientes objetivos: a) La profesionalización del personal encargado de aplicar la ley; b) Dotación de tecnología al personal mexicano a cargo de la impartición de justicia; c) Fortalecimiento del poder judicial mexicano; d) Establecer programas anticorrupción; y e) Reducción de la pobreza a través recursos destinados a promover el desarrollo social. January 16th, 2007, fuente: <http://www.connect2congress.com/rev3/views/infobox.php?displayType=person&govtrackid=400657> (Consultado marzo 12 de 2011).

para alcanzar objetivos compartidos cruciales”<sup>158</sup> en materia de combate al tráfico de drogas ilícitas, “fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la promoción del libre comercio, el estado de derecho, la seguridad y el desarrollo sustentable”.<sup>159</sup> Al establecer ambos presidentes la existencia de amenazas comunes producto del crimen organizado y el tráfico de drogas, la “guerra” emprendida al inicio del sexenio calderonista merecía el reconocimiento norteamericano, y justificaba “intensificar la cooperación y el intercambio de información entre las agencias policiales de México y Estados Unidos, especialmente a lo largo de la frontera”.<sup>160</sup>

El creciente interés de Calderón por llevar adelante una reestructuración de las entidades encargadas de la seguridad pública, así como la creación de nuevas instancias de apoyo a las ya constituidas, respondía a una política de cooperación oficializada el 22 de octubre de 2007 con el nombre de “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”. Los objetivos enunciados en la IM significaron también poner en evidencia las limitadas “capacidades operativas de las dependencias e instituciones mexicanas”, en consecuencia, las estrategias para resarcir dichas limitaciones incluían la transferencia de equipo y recursos técnicos, además de la capacitación e intercambio de expertos.<sup>161</sup>

El primer eje de la Iniciativa Mérida establecía una modernización tecnológica y operativa que implicaba la profesionalización del personal encargado de la seguridad interna a través de su capacitación en labores propias de combate a la violencia como de actividades ilícitas. En el segundo eje se trabajaría en

---

<sup>158</sup> “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, Declaración conjunta entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, octubre 22 de 2007, p. 2, fuente: [http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion\\_conjunta\\_Iniciativa\\_Merida\\_esp.pdf](http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf) (consultado diciembre 2 de 2010).

<sup>159</sup> “Comunicado conjunto de Estados Unidos y México”, Oficina del Secretario de Prensa, México, marzo 14 de 2007, fuente: [http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/secciones/Viaje-Bush-AL/pdf/mexico/documento\\_05.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/secciones/Viaje-Bush-AL/pdf/mexico/documento_05.pdf) (Consultado, mayo 1 de 2011)

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, Declaración conjunta entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, octubre 22 de 2007, *Op. cit.*

programas de reducción de la pobreza a través de un fomento al desarrollo social. En agosto de 2007, las gestiones del presidente Bush ante el Congreso de los Estados Unidos habían cobrado mayor fuerza con la solicitud de 550 millones de dólares para el primer año de vigencia de la IM. En total, la petición de Bush consideraba un monto de 1, 400 millones de dólares distribuidos en un periodo de tres años.<sup>162</sup>

El pronunciamiento de ambos mandatarios en el sentido de establecer una estrategia conjunta destinada a la atención de problemas de seguridad como el creciente tráfico de drogas ilícitas, así como la proliferación de organizaciones delictivas, establecía un avance con respecto al documento presentado al Congreso estadounidense en enero de ese mismo año. La conjunción de intereses respecto a la seguridad interna, con sus respectivas correspondencias hacia el exterior, representó una continuidad no siempre visible para establecer fechas de encuentros entre los representantes de los dos países, así como de sus avances y puntos de tensión. Sin embargo, el entendimiento cobró forma con la Iniciativa de Cooperación para la Seguridad Regional presentada en esa ocasión.

Los encuentros entre legisladores de los dos países también fueron espacios en los que temas de interés común como el “narcotráfico”, el terrorismo y las organizaciones delictivas, ocuparon un lugar importante. En junio de 2007 la XLVI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos efectuada en Austin, Texas, estuvo signada por la probable aplicación del Plan Colombia bajo la denominación de Plan México.<sup>163</sup> La identificación que se hiciera del proyecto de seguridad para México con el Plan Colombia por parte de organizaciones partidistas, como de legisladores mexicanos, obligó a los gobierno de México y los

---

<sup>162</sup> “Pide Calderón al Capitolio que apruebe los 1, 400 mdd para la Iniciativa Mérida”, *Proceso*, Exclusivas, México, febrero 8 de 2008, fuente: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/56997> (Consultado diciembre 29 de 2010).

<sup>163</sup> Gustavo Castillo García, “El establecimiento del Plan Colombia se negocia desde hace meses”, *La Jornada*, México, junio 10 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/10/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado mayo 5 de 2011).

Estados Unidos a emitir un comunicado en el que se precisaba el nombre. Fue entonces que se hizo pública la puesta en marcha de la “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”. De acuerdo con los firmantes, el sustento legal de carácter bilateral y multilateral de la IM se encontraba en el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia rubricado en febrero de 1989<sup>164</sup>, así como en dos convenciones internacionales: La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988<sup>165</sup> y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000<sup>166</sup>.

En lo sucesivo, las condiciones impuestas por parte de la Cámara de representantes de los EU para aprobar la partida inicial del programa contra el

---

<sup>164</sup> Dicho acuerdo responde a las circunstancias propias del tráfico de drogas ilícitas de fines de la década de los noventa del siglo XX: a) Prevención y reducción de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; c) Control de la oferta; d) Supresión del tráfico ilícito; y e) Tratamiento y rehabilitación. Si bien se reconoce la naturaleza transnacional del fenómeno, la cooperación bilateral tiene su asiento principal en la aplicación de medidas similares en ambos países, así como la consulta y valoración periódica de sus alcances y resultados. Puede consultarse el documento en “Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia”, México, D.F., febrero 23 de 1989, fuente: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDTratados/pdf/B250.pdf> (Consultado mayo 5 de 2011).

<sup>165</sup> Las recomendaciones de Naciones Unidas de 1988 tienen especial énfasis en la actualización de la legislación penal de cada Estado para tipificar con mayor precisión los delitos y sanciones a quienes participen en el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En un nivel de cooperación bilateral y multilateral, promueve el intercambio de información, el establecimiento de “equipos conjuntos” para operaciones antidrogas, así como “el intercambio de personal” especializado en dichas labores. Para la consulta del documento completo puede remitirse a “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”, Viena, diciembre 23 de 1988, fuente: [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf) (Consultado mayo 5 de 2011).

<sup>166</sup> En el 2000 la ONU establece a través de su Convención el carácter transnacional de la delincuencia bajo una visión dicotómica, establece una diferenciación entre “lo civil”, es decir, la acumulación de conocimiento traducido en el progreso, y “lo incivil”, denominación referida para los “terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil”. Para una revisión detallada de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”, Palermo, diciembre de 2000, fuente: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (Consultado mayo 5 de 2011).

tráfico de drogas ilegales y las organizaciones delictivas, suscitó discrepancias que se expresaron en encuentros como la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos de junio de 2008.<sup>167</sup> Celebrada en Nuevo León, los representantes de la cámara de diputados y del senado mexicano expresaron una visión compartida en cuanto a rechazar las condicionantes expresadas meses atrás, así como su interés en reformular la propuesta presentada, incluyendo el análisis de la situación del consumo en los Estados Unidos.<sup>168</sup>

Programada para llevarse a cabo durante un periodo de tres años, y con un subsidio de 1.4 millones de dólares, la IM incluía también a Centroamérica como parte de un extenso programa de seguridad regional. En consideración de los impulsores de la IM, las principales actividades delictivas vinculadas al mercado de drogas ilegales se encontraban alrededor de la fortaleza que habían adquirido sus organizaciones, sus actividades financieras, lavado de dinero, tráfico de armas y la trata de personas.<sup>169</sup> De acuerdo con el contenido del documento, la cooperación norteamericana estaría abocada a la capacitación e intercambio de expertos como a dotar del equipo necesario a las instituciones responsables de la seguridad interna en México.<sup>170</sup>

La propuesta presentada en octubre de 2007 colocó en la mesa de negociaciones un conjunto de objetivos que en esencia se mantuvieron hasta concluido el periodo de encuentros entre los representantes de ambos gobiernos a mediados de 2008. En un principio, la liberación del dinero norteamericano para

---

<sup>167</sup> Alma Arámbula Reyes, *XLII a la XLVII Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados-LX Legislatura, 2008, pp. 33-35.

<sup>168</sup> Roberto Garduño, "Sepultan el plan Mérida en la interparlamentaria México-EU", *La Jornada*, México, junio 8 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado mayo 5 de 2011); y "La interparlamentaria no logró desatorar la Iniciativa Mérida", *La Jornada*, junio 9 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/09/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado mayo 5 de 2011).

<sup>169</sup> "Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", Declaración conjunta entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, octubre 22 de 2007, p. 2, fuente: [http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion conjunta Iniciativa Merida esp.pdf](http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion%20conjunta%20Iniciativa%20Merida%20esp.pdf) (Consultado diciembre 2 de 2010.)

<sup>170</sup> *Ibid.*

México se condicionaba a un conjunto de acciones que el régimen de Calderón debería iniciar antes de la firma del acuerdo de cooperación. El Senado estadounidense consideró indispensable que las fuerzas armadas y policiales encargadas de ejecutar la IM estuvieran libres de cualquier indicio de participación en actos de violación a los derechos humanos y corrupción, mientras que en el plano de la administración de justicia, solicitaba se iniciara un proceso de reformas judiciales que coadyuvaran al programa de seguridad.<sup>171</sup>

Las discrepancias entre ambas partes fueron públicas en varios encuentros en el que los estadounidenses mantuvieron su postura como paso previo a liberar los primeros recursos económicos. Sería hasta el mes de junio de 2008 que la Cámara de Representantes de los Estados Unidos autorizó una primera asistencia de 400 millones de dólares para ese mismo año, acompañada de cinco "condiciones" que constituían en la práctica un reducido grupo de recomendaciones sin carácter de obligatoriedad para el gobierno mexicano. La reelaboración de la IM por parte del Congreso de los Estados Unidos respondía al adverso panorama que se vislumbraba para su aceptación en México si las condicionantes expresadas en su primera versión se mantenían. En el nuevo proyecto "la Cámara de representantes eliminó del proyecto de ley las certificaciones que debería hacer el Departamento de Estado para garantizar que México, en lugar de procesar a su personal militar en una corte marcial –como marca la Constitución- lo hiciera ante un ministerio público".<sup>172</sup>

Con un monto de 1.4 millones de dólares, le corresponderían a México 1, 100 millones de dólares, 405 millones de dólares a los países centroamericanos y 74 millones de dólares para el Departamento de Justicia en sus labores en contra

---

<sup>171</sup> J. Jesús Esquivel, "Justifica EU la imposición de condiciones en el caso de la Iniciativa Mérida", *Proceso*, México, mayo 21 de 2008, versión electrónica, fuente: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/59391> (Consultado diciembre 29 de 2010).

<sup>172</sup> J. Jesús Esquivel, "Aprueba Cámara de Representantes cláusulas menos duras para la Iniciativa Mérida", *Proceso*, México, junio 11 de 2011, versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/59845> (Consultado diciembre 29 de 2011)

del flujo de armas a México.<sup>173</sup> Sin garantías de que las denuncias contra el proceder de las fuerzas federales se tradujeran en investigaciones y veredictos judiciales, los estadounidenses recomendaron a las autoridades un manejo transparente de la estrategia antidrogas a través de una permanente participación de organizaciones civiles en torno al curso de la IM. Aunque se solicitó a las autoridades mexicanas sancionar al personal operativo responsable de violaciones a los derechos humanos, en la práctica, no había manera de garantizar que las autoridades procederían de acuerdo a los requerimientos de los estadounidenses.<sup>174</sup>

De tal forma que se establecía un cambio significativo en la posición de los EE.UU en relación a garantizar el respeto de los Derechos Humanos por parte de los cuerpos policiales y militares de México que participarían en la IM. Las modificaciones a la Constitución Mexicana solicitadas en un principio por el Senado de aquel país, tenían como propósito sancionar judicialmente a los elementos del Ejército y los agentes de policía involucrados en violaciones de Derechos Humanos.<sup>175</sup> Así, al cabo de unos meses la postura inicial de los legisladores de aquel país quedaba reducida a una simple mención sin mayor incidencia en el plano real. Días mas tarde el Senado de los Estados Unidos aprobaría las asignaciones suplementarias del mismo año, lo que significó colocar en un primer plano las operaciones policiales y militares sin contemplar efectos adyacentes como de medidas para su atención.

Con un total de 465 millones de dólares para el 2008, a México le correspondían 400 millones y los 65 restantes serían para Centroamérica, República Dominicana y Haití. Para el 2009 el Congreso norteamericano

---

<sup>173</sup> *Ibid.*,

<sup>174</sup> J. Jesús Esquivel, "Senado de EU aprueba sin condiciones 400 mdd para la Iniciativa Mérida", *Proceso*, México, junio 27 de 2008, versión electrónica, fuente: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/60272> (Consultado diciembre 29 de 2010).

<sup>175</sup> J. Jesús Esquivel, "Insatisface a Bush presupuesto de la Iniciativa Mérida", *Proceso*, México, junio 26 de 2008, versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/60241> (Consultado diciembre 29 de 2010).

destinaría una cantidad 300 millones para México, lo que significaba una monto menor al primer año, situación compensada con la asignación suplementaria para ese año fiscal de 420 millones de dólares, mientras que para Centroamérica, República Dominicana y Haití los recursos alcanzarían los 110 millones. Para el año fiscal 2010, la asignación sería de 450 millones de dólares para México y 100 millones para Centroamérica.<sup>176</sup> De manera que de 2008 a 2010 la ayuda destinada a México ascendía a un total de 1, 330.3 millones de dólares.<sup>177</sup>

Entre los rubros que se contemplaron para la asignación de recursos, destaca en primer plano el Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE, por sus siglas en inglés) con 859.5 millones distribuidos entre los años de 2008 al 2010. La recepción de dichos recursos básicamente se encuentra en las entidades responsables de la parte operativa policial como de las encargadas de la impartición de justicia. El segundo lugar lo ocupa el Programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMF, de siglas en inglés), que destinó a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina 420.8 millones de dólares. En contraste, el Fondo de Apoyo Económico (ESF, de siglas en inglés) contó con 50 millones de dólares.<sup>178</sup>

De acuerdo a las fechas en que se aprobaron las partidas como de los montos, en diciembre de 2008 fueron liberados 197 millones de dólares de los 400 millones autorizados por el Congreso estadounidense como parte de los gastos suplementarios del año fiscal 2008. En el informe emitido por la embajada de los EE.UU en México también se notificaba la canalización por separado de más de 136 millones de dólares a través de cuentas de cooperación militar y de fondos de apoyo económico. El resto de los recursos ascendía a 43 millones que serían

---

<sup>176</sup> "La Iniciativa Mérida: mitos contra hechos", Hoja Informativa, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, México, junio 23 de 2009, p. 2, fuente: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf> (Consultado diciembre 2 de 2010).

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> Clare Ribando Seelke, "Merida Initiative for Mexico and Central America: funding and policy issues", CRS Report for Congress, United States, april 19 2010, p. 6, fuente: <http://wilsoncenter.org/news/docs/Merida%20Initiative%20for%20Mexico%20and%20Central%20America.pdf> (Consultado mayo 7 de 2011).



autorizados cuando el gobierno mexicano presentara al Congreso de los Estados Unidos los reportes internos que le eran solicitados. Finalmente, 24 millones se destinarían para gastos administrativos de la IM.<sup>179</sup> En enero de 2009 una segunda asignación de 99 millones de dólares fue destinada a la compra de equipo aéreo y de inspección no invasivo para las Fuerzas Armadas de México. Programado para ser entregado al gobierno mexicano en el segundo semestre del 2009, el equipo incrementaría la capacidad antidrogas para detectar cargamentos, dinero en efectivo y armas.<sup>180</sup> En agosto del mismo año alrededor de 80 millones serían liberados por el Congreso de los Estados Unidos tras la aprobación del informe de derechos humanos en México presentado por el Departamento de Estado.<sup>181</sup> En septiembre de 2010 fueron liberados 36 millones de dólares que formaban parte del paquete de 400 millones de dólares aprobado en el 2009.

### **V.3 Iniciativa Mérida en marcha: canalización de recursos y valoraciones preliminares**

Con la liberación del primer paquete de ayuda económica para México antes de concluir el 2008, los presidentes George Bush y Felipe Calderón cerraban un primer ciclo de la IM en lo concerniente a la discusión y aprobación de la propuesta por parte de los legisladores de los Estados Unidos. En adelante, la aplicación del proyecto de seguridad regional transitaría hacia un azaroso camino que no estaría exento de cuestionamientos por el costo social expresado en asesinatos, violaciones a los derechos humanos y el incremento de la violencia.

---

<sup>179</sup> “Se liberan fondos de la Iniciativa Mérida con la firma de Carta de Acuerdo”, Declaración del embajador Antonio O. Garza, México, D.F., diciembre 3 de 2008, fuente: [http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp081203\\_MeridaInitiative.html](http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp081203_MeridaInitiative.html) (Consultado abril 11 de 2011).

<sup>180</sup> “Fluyen fondos de la Iniciativa Mérida: se otorgan 99 millones de dólares a México a través de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad”, Declaración del embajador de los Estados Unidos en México, Antonio O. Garza, México, D.F., enero 7 de 2009, fuente: [http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp090107\\_MeridaUpdate.html](http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp090107_MeridaUpdate.html) (Consultado abril 11 de 2011).

<sup>181</sup> Silvia Otero, “EU libera 80 mdd de la Iniciativa Mérida”, *El Universal*, México, agosto 21 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170765.html> (Consultado mayo 8 de 2011).

Al iniciar el 2009 resultaba evidente que los problemas asociados al tráfico de fármacos ilegales como a la delincuencia organizada no podía señalarse como un asunto exclusivo de México. En víspera del relevo presidencial en la Casa Blanca, Barck Obama, candidato demócrata ganador de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, tuvo entre sus prioridades dialogar con el mandatario mexicano, Felipe Calderón, para corroborar la idea de que la solución de dichos problemas debía involucrar a los dos países. Sin desdeñar la relación comercial sostenida a partir de la firma del TLCAN y la trascendencia de llegar a un acuerdo migratorio, el encuentro Obama-Calderón reafirmó la idea de que la relación bilateral estaría amarrada a la respuesta bélica implícita en la Iniciativa Mérida.

La prioridad que estableciera Obama de encontrarse con Calderón contribuyó a aminorar la incertidumbre respecto al futuro de la IM; sin embargo, también generó expectativas en lo referente a las medidas que serían asumidas desde la Casa Blanca para regular la venta indiscriminada de material bélico a través de las 12 mil armerías ubicadas al sur de su territorio.<sup>182</sup> De igual trascendencia resultaría el combate a las redes de traficantes extendidas en prácticamente todos los Estados de la Unión Americana, así como la reducción de los volúmenes de consumo entre la población, estimada en un aproximado de 300 toneladas anuales.<sup>183</sup>

Mientras en México “la guerra contra las drogas” había convertido al país en el principal escenario de violencia en torno a la disputa entre organizaciones de traficantes rivales y efectivos policiales, en los EE.UU las redes delictivas dependientes de los proveedores mexicanos habían logrado extenderse en prácticamente todos los Estados de la Unión Americana. De acuerdo a lo

---

<sup>182</sup> Juan Arvizu y Andre Merlos, “SRE: operan 62 agentes de la DEA en el país”, *El Universal*, México, Marzo 5 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166161.html> (Consultado mayo 09 de 2011).

<sup>183</sup> Enrique Berruga Filloy, “Barack y Felipe”, *El Universal*, México, enero 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/42621.html> (Consultado mayo 9 de 2011).

reportado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en el 2009, era posible constatar que mexicanos y colombianos controlaban el comercio de estupefacientes en 230 ciudades de ese país por un valor estimado entre los 18 mil y 38 mil millones de dólares anuales.<sup>184</sup>

De manera que la administración Bush le heredaba a Obama un país con severos problemas de comercio y consumo de drogas, tales como: 35 millones de consumidores de fármacos; más de un millón de tratamientos de rehabilitación proporcionados a adictos; más de 1, 100 niños expuestos en los laboratorios de metanfetaminas; y una población carcelaria cercana a los 100 000 reclusos vinculada al uso y comercio de fármacos ilegales, cifra que representaba el 52 por ciento de los prisioneros de ese país.<sup>185</sup>

El diagnóstico de la situación estadounidense, junto con lo acontecido en México, anticipaban una agenda de diálogo entre Obama y Calderón concentrada en los compromisos adquiridos durante el mandato de Bush. La presencia de Calderón en los Estados Unidos significó también la creación de vínculos con los principales parlamentarios demócratas que se encargarían de liberar los fondos de la IM sujetos a la entrega de informes referentes al respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas policiales de México. El incremento de la violencia en la frontera entre los dos países fue un asunto que se sumó a las preocupaciones de ambos presidentes, por lo que Obama le externaría a su homólogo mexicano sus intenciones de utilizar a las fuerzas especiales de los Estados Unidos para evitar que ésta pudiera propagarse hacia su territorio.

Pero el respaldo que brindara Obama a las acciones antidrogas del mandatario Calderón no era ninguna garantía de que los recursos previstos en la IM fluyeran sin ninguna dificultad. Un escenario adverso se configuró

---

<sup>184</sup> *National Drug Threat Assessment 2009*, National Drug Intelligence Center U.S Department of Justice, December 2008, p. III, versión electrónica: <http://www.justice.gov/ndic/pubs31/31379/31379p.pdf> (Consultado mayo 29 de 2011).

<sup>185</sup> *Ibid.*

tempranamente en ambas cámaras de los Estados Unidos alrededor de la fiscalización de dichos fondos, el respeto a los derechos humanos que debía prevalecer en los operativos antidrogas, así como la ingobernabilidad del régimen panista en aquellas zonas con mayor presencia de traficantes.

Los señalamientos que hiciera ante el senado de los EE.UU., Dennis C. Blair, Director de Inteligencia Nacional, en marzo de 2009, relativos a la capacidad del “narcotráfico” para corromper autoridades y hacerle frente a las operaciones antidrogas en México, sostenían de fondo la tesis de que en nuestro país existían zonas donde la autoridad estatal no tenía presencia.<sup>186</sup> Según Blair, “la corrupta influencia y la creciente violencia de los cárteles de la droga en México y la imposibilidad del gobierno de controlar parte de su territorio” tendrían en lo inmediato consecuencias para su país, es decir, debilitarían “la tradicional posición privilegiada e influencia política estadounidense en la región”.<sup>187</sup>

Más allá de la controversia que se suscitara entre el embajador de México en aquel país, Arturo Sarukán, y Dennis Blair, luego de tales declaraciones en contra del régimen de Calderón, consideramos importante referirnos a un par de asuntos relegados a un segundo plano. El primero tiene que ver con la tradicional desconfianza que ha prevalecido en la relación bilateral, sobre todo en materia de combate al “narcotráfico”. La existencia de legisladores, funcionarios estadounidenses y de una opinión pública con cierta reticencia a vislumbrar la cooperación antidrogas como viable y exitosa en el corto plazo, han contribuido de manera importante a la construcción de un imaginario amenazante venido del exterior. Al señalar reiteradamente la creciente amenaza de los traficantes mexicanos a su país, hábilmente pretenden omitir la relación que guardan las redes de transportación de mexicanos y colombianos con la demanda de los ciudadanos estadounidenses. En segundo lugar, habría que apuntar el descuido

---

<sup>186</sup> Jaime Hernández, “Senado de EU recorta 150 mdd al Plan Mérida”, *El Universal*, México, marzo 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166338.html> (Consultado mayo 30 de 2011).

<sup>187</sup> *Ibid.*

que la representación mexicana ha tenido para generar una opinión más favorable de la “guerra contra las drogas” en los medios de comunicación. Los comparativos entre la actividad diplomática de EE.UU en México y lo acontecido con la embajada mexicana en ese país marca claras diferencias en la inversión de tiempo, recursos y beneficios.<sup>188</sup>

Mientras la controversia entre Blair y Sarukán ocupaba algún espacio en los medios de comunicación, el senado estadounidense determinaba la reducción del monto original contemplado en la IM. En lugar de los 450 millones de dólares, México recibiría 300, en tanto que a los países de Centroamérica, Haití y República Dominicana les corresponderían 105 millones de dólares. En el contexto de refrendar las partidas contempladas inicialmente en la IM, la Oficina de Narcotráfico Internacional del Departamento de Estado participó de los señalamientos en contra de México a través de David T. Jonson. En la audiencia ante el Subcomité de Operaciones Extranjeras de la Cámara de Representantes, Jonson señaló que en México alrededor de 150 mil personas participan directamente del negocio de las drogas y los capitales bajo su control se estiman en una cifra cercana a los 25 millones de dólares.<sup>189</sup> En tanto la producción de heroína durante el 2008 era de 18 mil toneladas y cerca de 16 mil toneladas de marihuana para a satisfacer la demanda en los EE.UU; el incremento del consumo de drogas en México mantenía un crecimiento constante desde el 2002. De acuerdo con la información proporcionada por Johnson, el número de adictos podía establecerse en 500 mil personas, en tanto que el de consumidores de fármacos ilegales en 3.5 millones.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> El columnista Antonio Rosas realiza un recuento de las notas periodísticas de los principales diarios de los Estados Unidos a raíz de la entrevista de Felipe Calderón con Barack Obama, George Bush y líderes parlamentarios. Para una revisión en detalle puede consultarse “Calderón en los ojos de los EU”, *El Universal*, México, enero 17 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/42665.html> (Consultado mayo 11 de 2011).

<sup>189</sup> “Los cárteles mueven 25 mdd: Washington”, *El Universal*, México, marzo 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166339.html> (Consultado mayo 9 de 2011).

<sup>190</sup> *Ibid.*

En cuestión de días, el régimen de Calderón había recibido severas críticas que colocaron en entredicho su capacidad para enfrentar con eficacia a las organizaciones de traficantes y la delincuencia organizada. Pero tras el vendaval de cifras referidas a las ganancias, el crecimiento del mercado de consumidores en el propio país, y la pérdida de gobernabilidad en zonas bajo control de los “carteles” de la droga, se cuestionaba indirectamente la viabilidad de la cooperación antidrogas. Al hacer evidente las debilidades institucionales de Calderón, una parte de la élite política e intelectual norteamericana mantenía su desafecto a la cooperación antidrogas con México a pesar de encontrarse la IM en su fase de aplicación. En el contexto del relevo presidencial en los Estados Unidos, sus críticas anticipaban el fracaso del programa de seguridad regional debido a una incapacidad de las instituciones mexicanas para recuperar su credibilidad y gestión estatal.

Pero ser partidario del creciente desafecto a la administración calderonista podría tener un alto costo político en lo inmediato para el mandatario Barack Obama en caso de permanecer indiferente a los señalamientos en contra de México. Los pronunciamientos a favor de la cooperación en materia de seguridad con su homólogo mexicano tuvieron un repunte importante a fines de marzo de 2009, mientras que hacia el exterior se estableció una agenda de visitas de funcionarios estadounidenses de primer nivel como la de Hillary Clinton, Secretaria de Estado y la del propio mandatario de los Estados Unidos.

El respaldo estadounidense a la “guerra contra las drogas” facturada por Calderón provino del general Victor Renuart, jefe del Comando Norte del Ejército de los Estados Unidos, y de Anthony Placido, jefe de la Agencia Antidrogas (DEA), en una visita que realizaran al Senado de EE.UU en el mes de marzo.<sup>191</sup> Partidarios de una responsabilidad compartida en la erradicación de las actividades delictivas, los programas de capacitación destinados a resarcir las

---

<sup>191</sup> J. Jaime Hernández, “Para el Comando Norte México no es un Estado fallido”, *El Universal*, México, marzo 19 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166509.html> (Consultado mayo 9 de 2011)

limitaciones del Ejército mexicano en su enfrentamiento a los “cárteles” de la droga, indirectamente validaban la tesis de una incapacidad estatal para recuperar los espacios bajo influencia delictiva. El símil que estableciera el jefe del Comando Norte entre los “carteles” mexicanos con una “organización insurgente, muy bien equipada y con muy buenas tácticas”<sup>192</sup>, establecía un margen de distancia entre capacidad operativa y técnica del Ejército mexicano y las agrupaciones de traficantes.

Renuart justificó ante legisladores de su país la inclusión de México en el paquete contraterrorista bajo la sección 1206 del año fiscal 2008. La coordinación del primer equipo militar estadounidense que apoyaría a México a cargo del Comando Norte recibió de esta manera el respaldo del Congreso de los EE.UU al otorgarse 12 millones 954 mil 854 dólares para mejorar la capacidad de las Fuerzas Armadas en su lucha por recuperar los territorios bajo control de las organizaciones delictivas.<sup>193</sup> La sección 1206 forma parte de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 2006 y corresponde a recursos que el Pentágono destina para la adquisición de equipos, provisiones y entrenamientos de ejércitos extranjeros. A través del Pentágono serían entregados en el 2009 una amplia gama de equipo antiterrorista aéreo, marítimo y terrestre, además de brindar asesoría técnica inicial, intermedia y avanzada para la operación de medios digitales forenses de inteligencia.<sup>194</sup>

La visita de Hillary a México a fines de marzo tuvo un alto significado para redireccionar el discurso y la atención del régimen de Obama luego de las críticas vertidas por Dennis Blair en semanas anteriores. Al valorar como exitosa la estrategia emprendida por Calderón y señalar que las aseveraciones de Blair no representaban las de la actual administración demócrata, se ponía freno a la

---

<sup>192</sup> J. Jaime Hernández, “EU afina capacitación a Sedena en la lucha a narco”, *El Universal*, México, marzo 18 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166474.html> (Consultado mayo 9 de 2011).

<sup>193</sup> Doris Gómora, “EU financia rescate de zonas ‘ingobernadas’ en México”, *El Universal*, México, marzo 25 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166611.html> (Consultado mayo 11 de 2011).

<sup>194</sup> *Ibid.*

espiral de objeciones de un sector de funcionarios de alto nivel.<sup>195</sup> Por su parte, el gobierno mexicano hacia lo propio para enfrentar las críticas en su contra al presentar unos días antes de la visita de Clinton a tres reconocidos traficantes detenidos en operativos policíacos. Se trataba de Vicente Zambada Niebla, Héctor Huerta Ríos y Sigfredo Nájera, éste último señalado como responsable de hacer estallar una granada en el Consulado de los EE.UU.

El informe de labores del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR, presentado por Marisela Morales, se refería a un conjunto de acciones emprendidas a partir de la llegada a la presidencia de Felipe Calderón. Un total de 45 mil traficantes habían sido aprehendidos, entre los cuales se encontraban seis líderes de organizaciones. Los decomisos ascendían a más de 4 mil toneladas de marihuana, alrededor de 77 de cocaína y 1.3 de metanfetaminas; en tanto que el capital decomisado rebasaba los 320 millones de dólares.<sup>196</sup> La contraparte de dichos logros gubernamentales lo constituían los más de 10 mil homicidios violentos asociados a la delincuencia organizada, de los cuales 242 correspondían a decapitaciones y alrededor del 10% del total, es decir, un promedio de 997 de los asesinatos correspondía a servidores públicos.<sup>197</sup>

La ayuda norteamericana a México ha sido perceptible en el Instituto Nacional de Migración (INM), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Sistema de Aduanas. El reforzamiento de la seguridad nacional a través de diversas entidades registra una visible captación de recursos a partir de la liberación del primer paquete de ayuda norteamericana. En diciembre de 2008 era inaugurado en la Ciudad de México el primer laboratorio de verificación y análisis de documentos con un costo aproximado de mil dólares. Este primer laboratorio formaba parte de un total de 60

---

<sup>195</sup> Arturo Cano, "La tersura de Clinton neutraliza los obuses de Blair y Napolitano", *La Jornada*, México, marzo 27 de 2011, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/27/politica/005n1.pol> (Consultado junio 02 de 2011).

<sup>196</sup> María de la Luz González, "Suman 10 mil 475 ejecuciones en esta administración: PGR", *El Universal*, México, marzo 25 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166613.html> (Consultado mayo 11 de 2011).

<sup>197</sup> *Ibid.*



que se tenían pensado instalar en varias partes de México. En enero del siguiente año la PGR anunció la creación de un sistema de identificación dactilar y biométrico con la finalidad de contar con una amplia base de datos de detenidos y personas bajo sospecha. Por otra parte, en materia de capacitación, 24 instructores penitenciarios egresaban en abril de 2009 de la Academia del Departamento Correccional de Nuevo México. Su tarea inmediata sería formar la primera Academia Penitenciaria de México, con sede en Xalapa, Veracruz, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública.

En agosto de 2009, la Embajada de los Estados Unidos en México anunciaba la llegada al país de 5 vehículos minivan equipados con rayos X para la SSP, 35 escáners para la revisión en puertos y 24 vehículos blindados para usos de la SSP, PGR y Servicio de Aduanas. Antes de que concluyera el año, en diciembre de 2009, la Secretaría de la Defensa Nacional recibió de los Estados Unidos cinco helicópteros Bell-412 para apoyar el trabajo del Ejército.

De acuerdo con información de la SEDENA, de los 400 millones de dólares provenientes de la IM en el 2008, 116, 500 fueron para dicha Secretaría, mientras que un monto más elevado, es decir, 263 500 millones de dólares tendría como receptores a la PGR y la SSP; mientras que los 300 millones de dólares liberados para el 2009, le corresponderían a la SEDENA 52, 500, en tanto que a la PGR, la SSP y el CISEN recibirían 18, 600 millones de dólares.

Por otra parte, el Congreso de los EEUU, señalaba que de los 1, 330.3 millones de dólares destinados a México, 50 millones formarían parte de un fondo económico para incentivar el respeto a los derechos humanos, la prevención de adicciones, entre otros asuntos. En contraste, una cantidad mayor se destinaba a combatir el tráfico de drogas ilegales a través del reforzamiento de la normatividad relacionada para su sanción. Dichas actividades involucraban de forma directa a la PGR, la SSP, el CISEN, entre otras. Finalmente, los 420.8 millones se destinaron

a las instituciones militares que participan en la IM, tales como la SEDENA y SEREMAR.

En el momento en que los recursos y la asesoría de los Estados Unidos llegan a México, la cartografía de las organizaciones de traficantes de drogas ilícitas se encuentra estructurada en zonas de operación e influencia de alta conflictividad y violencia. De acuerdo a Raúl Benítez Manaut, el mercado de drogas ilegales y la compra de armas a los Estados Unidos está concentrado en siete organizaciones delictivas con asiento en algunos estados de la república Mexicana. En el norte del país destacan el denominado “cártel” de Sinaloa, dirigido por Joaquín Guzmán Loera, "El Chapo Guzmán", con una zona de influencia que parte del mismo Estado en que tiene un asiento mayor hacia Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán y Jalisco. En Baja California Norte los hermanos Arellano Félix, quien en sociedad con la familia Zarín, ejercen su influencia en algunas zonas de Sinaloa. El cártel de Carrillo Fuentes, asentado en Ciudad Juárez, Chihuahua, es dirigido por Vicente Carrillo Fuentes, su influencia se extiende hacia ciudades como Guadalajara y Cancún. El cártel de los Amezcua Contreras, dedicado principalmente al tráfico de metanfetaminas, concentra su actividad en la capital de Colima. El “cártel” del Golfo, las zonas bajo su control parten de Tamaulipas y se extiende a los Estados de Michoacán, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La organización armada denominada "Los Zetas" cobró fuerza y notoriedad por la forma violenta de operar en defensa de los intereses del cártel del Golfo. La Familia Michoacana, liderada por Rafael Cedeño Hernández, preso el 18 de abril de 2009, la zona de influencia bajo su control se dispersa en varias ciudades del Estado, así como de Guanajuato y Guerrero. Finalmente el “cártel” de los Díaz Parada, dirigida por los hermanos Eugenio y Domingo Díaz Parada.<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> Raúl Benítez Manaut, *et al.*, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2009, p. 362.

En relación a las rutas a través de las cuales las organizaciones de traficantes introducen los cargamentos hacia los Estados Unidos, éstas se encuentran distribuidas principalmente en los cruces fronterizos de los Estados de Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua y Baja California. El Departamento de Justicia de EE.UU informaba en el 2009 que desde Sudamérica se enviaban a ese país entre 545 y 707 toneladas métricas de cocaína, 90% de la mercancía se transportaba hacia México por vía terrestre cruzando Centroamérica, mientras que el resto lo hacía por mar a través del Caribe y el Pacífico. Los puertos del Caribe mexicano utilizados en dichas operaciones eran los de Quintana Roo, Yucatán y Veracruz. De acuerdo con el documento estadounidense, un 30% de drogas ilícitas circulaba en embarcaciones marítimas, en tanto que un 50% de la mercancía, procedente de Colombia, Perú y Bolivia, entraba a México por el Océano Pacífico con destino a los Estados de Guerrero, Michoacán, Colima y Sinaloa.

Un segundo problema mencionado en la IM es el tráfico de armas con destino a México. Los Estados Unidos se han convertido en el principal abastecedor de pistolas, ametralladoras y fusiles de las organizaciones delictivas, según lo informó la Oficina de Control de Armas de Fuego de los Estados Unidos (ATF por sus siglas en inglés). Mientras un 90% del armamento proviene del vecino país del norte, tan sólo un 10% es obtenido producto del enfrentamiento con agentes de seguridad mexicanos. Por su parte, el gobierno mexicano ha identificado cuatro rutas por las que circula el contrabando de armas. Realizada fundamentalmente de manera individual y sin ser controlada por alguna organización en específico, destaca la ruta del Golfo, que recorren los estados de Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, hasta llegar a Chiapas. La ruta del Pacífico, que cubre la franja costera que parte de Tijuana y Mexicali, los Estados de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, hasta terminar en Oaxaca. Hacia el Centro se conformó una ruta que parte de Ciudad Juárez, cruza el Estado de Chihuahua y Durango hasta llegar a Jalisco. Estado donde se

unifica a la ruta del Pacífico. Finalmente, la ruta del Sur, que inicia en Tabasco y ciudades fronterizas de Chiapas para extenderse hacia Veracruz y Oaxaca

Lo reportado por el Congreso de los Estados Unidos a través de su Oficina de Rendición de Cuentas (GAO de siglas en Inglés), cubre un rango de tiempo que va de 2004 a 2008 y cuyas estimaciones se hicieron con base en información reportada por autoridades mexicanas a la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en Inglés), identifica seis rutas de contrabando de armas que tienen su origen en territorio norteamericano. La primera inicia en el Estado de Washington, atraviesa Oregon, California, Baja California Norte hasta llegar a Michoacán. La ruta que nace en Utah, cruza Colorado y termina en Chihuahua. En Illinois se abastece a Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León. Por último, de Georgia y Florida salen armas con destino a Veracruz.

## CONCLUSIONES

- ✓ A lo largo del presente trabajo se ha estudiado con detenimiento la lucha de Felipe Calderón Hinojosa contra el “narcotráfico” y en general el crimen organizado, que de manera sin precedente ha azotado a nuestro país durante los últimos 5 años.
  
- ✓ Lamentablemente la lucha que el actual gobierno mexicano ha emprendido contra el crimen organizado ha derivado por lo menos en dos consecuencias graves para la estabilidad del Estado mexicano y para la profundización de la vulnerable democracia de nuestro país, a saber:
  1. La intromisión sin precedente en territorio nacional de las estructuras de inteligencia de los Estados Unidos de América, por un parte, y
  
  2. El descrédito y cuestionamiento a nivel internacional de la labor de nuestras fuerzas armadas (Defensa y Armada de México) al haber sido arrojados a una lucha frontal contra un enemigo sin rostro y sin cabeza, al que a 5 años de distancia y después de aproximadamente 50,000 vidas perdidas, no ha logrado verdaderamente combatirse.
  
- ✓ En el pasado la política exterior de México, como bien señalan los internacionalistas y/o diplomáticos de nuestro país, tuvo espacios de actuación que le permitieron construir una sana distancia con los regímenes de Washington; sobre todo en aspectos que a juicio de ellos probablemente no era estratégicos, pero que para el gobierno y para el pueblo de México si eran aspectos fundamentales para alcanzar los objetivos nacionales de estabilidad interna y credibilidad en el exterior.
  
- ✓ Es decir, como bien lo señalan autores como el Dr. Mario Ojeda en su obra clásica denominada *Alcances y límites de la Política Exterior de México*; Sergio

Aguayo en el libro *En busca de la seguridad perdida*; el desaparecido Dr. Adolfo Aguilar Zinder; y más recientemente el Dr. Lorenzo Meyer; el quehacer internacional de México ante la inexorable vecindad con el gran imperio del siglo XX, se cimentó sobre los dos principios fundamentales de nuestra política exterior: la no intervención y el respeto a la autodeterminación de los pueblos.

- ✓ Hoy en día los dos paradigmas de nuestro actuar internacional están prácticamente desdibujados tanto en nuestra política nacional como en nuestra política exterior.
- ✓ Efectivamente, como se demuestra a lo largo del presente trabajo, los alcances de la integración económica con América del Norte a través del TLC, con el tiempo y con el crecimiento transnacional de los fenómenos del terrorismo y del crimen organizado, contribuyeron a delimitar un espacio de seguridad en el subcontinente. De manera que los sucesos que se dan en alguno de los tres países inexorablemente afectan a los otros dos.<sup>199</sup>
- ✓ Sin embargo, si nos mantuviéramos en la línea conceptual de la escuela realista dentro de las relaciones internacionales, tendríamos que asumir que la posición adoptada por nuestro país durante prácticamente la segunda mitad del siglo XX, era el único camino a seguir. En dicha interpretación, a lo largo de estos años y en especial durante el actual gobierno, abandonamos nuestras posturas tradicionales y nos hemos metido de lleno a seguir las medidas y las acciones que demanda Washington para preservar su seguridad nacional,

---

<sup>199</sup> “Debido a que México es un vecino geográfico de Estados Unidos, ha debido adecuarse a los requerimientos fronterizos y migratorios delineados por la unión americana en el nombre de la seguridad. Quiero señalar que México es muy afortunado porque a comparación de Canadá, nunca fue acusado –como sí le pasó a Ottawa– de que por su territorio transitaron e ingresaron a suelo estadounidense los terroristas que secuestraron los aviones con los que se perpetraron los ataques. Canadá ha tenido que vivir con esa especie de leyenda urbana –porque en víspera del 11 de septiembre los terroristas ingresaron directamente a Estados Unidos y no vía Canadá–, al punto de que diversos líderes políticos y de opinión consideran que la frontera Canadá-Estados Unidos es mucho más porosa y vulnerable desde el punto de vista de posibles acciones terroristas que la frontera México-Estados Unidos”. En Ariel Ruiz Mondragón, “La seguridad más allá de lo policiaco, entrevista con María Cristina Rosas”, *Este país*, México, septiembre 2011, versión electrónica: <http://estepais.com/site/?p=35046> (consultado octubre 11 de 2011)

independientemente de los intereses y de las necesidades verdaderas de nuestro país.<sup>200</sup>

- ✓ A la política seguida por el actual gobierno le ha faltado imaginación, pero sobre todo es cada vez más alarmante la ausencia en todos los aspectos de un proyecto nacional que tenga perfectamente definidos sus intereses a corto, mediano y largo plazo, que pudiera haber devenido como en el pasado en una verdadera política exterior de Estado.
- ✓ Efectivamente, en el periodo de Guerra Fría fueron varios los ejemplos que demostraron ampliamente la independencia de México con respecto al coloso del norte, así como los intereses de largo plazo que dicha independencia perseguía como política exterior de Estado. Quizá los más paradigmáticos ejemplos de esta afirmación son la Crisis de los Misiles de 1962<sup>201</sup> y la creación de la primera zona desnuclearizada del mundo a través de la negociación y firma del Tratado de Tlatelolco en 1967. En dichos

---

<sup>200</sup> “Como Estados Unidos es la gran constante de la relación de México con su entorno exterior, entonces las variables significativas se encuentran: a) en las circunstancias específicas del sistema internacional, b) en los elementos internos de poder –principalmente al régimen político, sus instituciones y el sistema económico, c) en la voluntad y la estrategia que los dirigentes políticos mexicanos han empleado para manejar su relación con Estados Unidos en coyunturas críticas. Y es aquí donde reside una de las aportaciones más importantes de Mario Ojeda: el tipo de soberanía a la que México ha logrado dar forma en su incesante interaccionar –batallar– con la gran potencia del norte es, en realidad una de carácter relativo. En efecto, la política exterior mexicana se debe juzgar siempre en virtud del mayor o menor grado de soberanía en cada etapa de coyuntura.

Ya en una época más reciente Carl Schmitt refinó el concepto y puso el acento menos en la fuerza y más en “el monopolio en la toma de decisiones” como esencia de la soberanía.

Para Mario Ojeda y para los realistas en general, la capacidad de explicación de su enfoque, se puede ver y comprender mejor en aquellas situaciones en que el interés nacional de Estados Unidos como gran potencia y el interés mexicano como estructura política nacional han diferido. De ahí, el detalle de la relación triangular México-Cuba-Estados Unidos a partir del triunfo de la revolución encabezada por Fidel Castro en la isla antillana”. En Lorenzo Meyer, “México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites”, *Foro Internacional*, núm. 4, El Colegio de México, México 2009, pp. 770-771.

<sup>201</sup> Fue la Crisis de los Misiles de 1962 lo que mejor sirvió a Ojeda para constatar los límites de la acción independiente –soberana – de nuestro país. El presidente López Mateos recibió la presión directa del gobierno norteamericano para apoyar su exigencia ante el gobierno soviético de retirar los cohetes instalados en Cuba so pena de tomar una acción directa contra la Isla. El gobierno mexicano no solo respaldó plenamente a Estados Unidos en ese momento, cuando la gran potencia no permitió ambigüedades ni titubeos ni a México ni a ninguno de sus aliados; el presidente mexicano tuvo que tomar partido expresamente y respaldar incondicionalmente la posición de Washington.

acontecimientos resultó fundamental la inspiración de los diplomáticos mexicanos encabezados por don Alfonso García Robles<sup>202</sup>, así como el apoyo presidencial de Adolfo López Mateos y, posteriormente, de Gustavo Díaz Ordaz.

- ✓ Por lo que respecta a la aparición y el crecimiento del crimen organizado, desde hace aproximadamente un siglo se han privilegiado las medidas punitivas sobre las de carácter preventivo. Desgraciadamente, las disposiciones punitivas alcanzan en las últimas décadas niveles sin precedentes en los dos casos que han sido abordados en el presente trabajo. A través del comparativo entre las estrategias antidrogas en Colombia y la lucha de Felipe Calderón en contra del “narcotráfico”, podemos ver como el crimen organizado ha creado estructuras paralelas de cierta capacidad y fortaleza bélica para enfrentarse las que ostentan los propios estados-nacionales.
- ✓ A diferencia de lo acontecido en México en la última década, en el caso colombiano hemos podido observar de manera más temprana como es que el crimen organizado no sólo corrompe y penetra las estructuras del Estado, sino que se enfrenta a él con una fuerza bélica similar, a tal grado que la hegemonía de los cuerpos de Estado y la cohesión social son puestos en entredicho por las prácticas de corrupción y disolución social auspiciadas por el crimen organizado.
- ✓ La guerra declarada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa al crimen organizado, desde prácticamente su toma de posesión el 01 de diciembre de 2006, fue desplazando el fenómeno transnacional de la producción y tráfico de estupefacientes hacia hechos mucho más graves y lamentables como han sido

---

<sup>202</sup> Gracias a los esfuerzos de Don Alfonso García Robles y de otro grupo de destacados diplomáticos mexicanos sobre desarme, en 1982 se le otorga el Premio Nobel de la Paz por sus esfuerzos a favor del desarme nuclear. Siendo subsecretario de Relaciones Exteriores en 1967, se logra la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina o Tratado de Tlatelolco, mismo que crea la primera zona libre de armas nucleares sobre el planeta.



la extorsión, secuestro y tráfico de seres humanos como negocio sustituto del crimen organizado. Así es como las organizaciones delictivas han logrado hacerse de nuevos recursos económicos para solventar de alguna manera las multimillonarias pérdidas por concepto de decomisos de droga y de incautación de plantíos y laboratorios clandestinos.

- ✓ En este contexto, la política de la actual administración ha convertido un problema de seguridad pública en un problema de seguridad nacional. Si bien es cierto que durante la presente investigación se ha señalado hasta la saciedad que la transformación del concepto de Seguridad Nacional para México ha consistido, entre otras cosas, en entrar de lleno a la órbita de la seguridad nacional de los Estados Unidos de América, en particular a partir de los lamentables sucesos del 11 de septiembre del 2001; no hay que perder de vista que a pesar de las tan traídas y llevadas culpas arrojadas de uno y de otro lado de la relación bilateral, ello no exime a nuestro país de la terrible corrupción que fenómenos como el crimen organizado han puesto al descubierto, no solamente en relación a los capos o jefes de los “cárteles” sino también de aquella que por años se ha encubado en las dependencias que conforman el aparato de Estado.
  
- ✓ Así, el presidente de México ha aludido en múltiples ocasiones a la corresponsabilidad que los Estados Unidos de América tienen en el tráfico de armas a nuestro país. El enorme costo social que este flagelo internacional tiene para México se puede calcular en alrededor de 50,000 vidas humanas y en un creciente número de adictos a drogas ilegales. Al respecto, cabe preguntarse hasta cuándo vamos a seguir diciendo “el infierno son los otros”, como lo expresara hace algunas décadas el intelectual Jean Paul Sartre. Es decir, hasta cuándo vamos a seguir responsabilizando a otros de la incapacidad para detener el tráfico de armas provenientes de otras latitudes.

Para nadie es nuevo que el mayor negocio de los Estados Unidos de América es la venta de armamento de todo tipo, desde misiles nucleares y portaaviones *ad hoc* hasta revólveres pequeños. Lo grave es que ahora se haga también como política de estado con los operativos de “Receptor Abierto”<sup>203</sup> y de “Rápido y Furioso”.

El elevado costo en vidas humanas y los “daños colaterales”, como en su momento catalogara el actual Secretario de Gobernación, Francisco Blake, a los errores en la “guerra contra el narcotráfico”, hay que sumarle la falta de inversión extranjera que se ha suscitado a resultas de la inseguridad en México; así como la pérdida de turistas que tradicionalmente visitaban nuestro país. Aunque el discurso oficial vaya por otro lado, se pone en evidencia que las medidas punitivas en contra del crimen organizado y los elevadísimos recursos para el ramo de seguridad en la actual administración, no constituyen verdaderamente ni una solución y ni siquiera paliativos para atender este problema de seguridad nacional.

En este orden de ideas, en muy corto plazo nuestro país tendrá que abordar la discusión acerca de la legalización de las drogas y, de esta manera, llevar el problema de la demanda y el consumo hacia donde verdaderamente debe dirimirse, es decir, en el mercado.

---

<sup>203</sup> El operativo 'Receptor Abierto' (Wide Receiver), realizado desde la oficina de la Administración contra el Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) en Tucson, era conocido por altos funcionarios del Departamento de Justicia, según los documentos obtenidos por *Los Ángeles Times*. “En ‘Receptor Abierto’ también se compraron armas por parte de intermediarios ilegales y se perdieron en México”, señaló el reporte. La existencia del operativo fue develada en una serie de correos electrónicos entregados por la administración de Barack Obama a investigadores del Congreso y funcionarios del Departamento de Justicia, quienes discutieron ambos operativos desde octubre del año pasado, añadió. Un funcionario estadounidense que pidió no ser identificado dijo que altos funcionarios del Departamento de Justicia sí sabían que se permitió la entrada de armas a México a través de 'Receptor Abierto' pero que desconocían el operativo de 'Rápido y Furioso’.

“Jason Weinstein, subprocurador de justicia de la División Criminal, aludió a ambos casos en un correo electrónico de octubre de 2010 preocupado aparentemente de que los casos se traslaparan”, señaló el reporte. En Montero, Laura. “Receptor Abierto”, el antes de “Rápido y Furioso”, fuente: <http://noticias.starmedia.com/politica/receptor-abierto-antes-rapido-furioso.html> (consultado octubre 4 de 2011)

De lo contrario, México seguirá haciendo el trabajo sucio que corresponde en sentido estricto a las sociedades que consumen en mayor medida sustancias ilícitas. Particularmente, nos preguntamos acerca de las posibilidades que tiene nuestro país de ganar una guerra contra este flagelo cuando nos encontramos en la frontera del mayor mercado para consumo de drogas lícitas e ilícitas y, al propio tiempo, en vísperas de ser legalizada a nivel nacional el consumo de marihuana en EE.UU.

Por otra parte, no deja de sorprender el hecho de que los Estados Unidos de América, solamente en el año 2010, tuvo la capacidad de regresar (sea por salida voluntaria o por deportación) a aproximadamente 700,000 migrantes que provenían de la frontera con nuestro país y, sin embargo, no sean capaces de detener el tráfico de estupefacientes hacia el norte, ni tampoco el de armas hacia el sur.

- ✓ Como se demuestra ampliamente en el capítulo correspondiente, la Iniciativa Mérida<sup>204</sup> tampoco ha dado los resultados esperados, como tampoco los dio en su momento el controvertido Plan Colombia.
- ✓ Como se ha dicho, la guerra iniciada por la actual administración contra el “narcotráfico”, así como la Iniciativa Mérida, lamentablemente no contaron en ningún momento con apoyo fundamental ni de la opinión pública, ni del Senado mexicano, el cual, conforme al art. 89 fracc. II de nuestra carta magna, debe

---

<sup>204</sup> “La Iniciativa Mérida reconoce la transnacionalidad del problema, es cierto, pero en México el ensimismamiento y el desconocimiento de nuestro entorno son innegables, a pesar de que se han iniciado programas y acciones de cooperación con prácticamente todos los vecinos del país en América Central y la Cuenca del Caribe; México tiene una historia y una doctrina de soberanía y no intervención en conflictos externos que impulsa la idea de que con los recursos propios se puede ganar la guerra al narco, sin tomar en cuenta las variables externas y por ende la necesaria cooperación internacional (...) No hay guerra que no se gane sin el respaldo de la población. Esta máxima de la sabiduría popular es un mandato cuando de ciencia militar se trata. La población de México está aún asolada por el impacto mediático de la violencia. Con frecuencia, el gobierno califica a los medios de irresponsables por ser amarillistas por buscar solo la nota roja o engrandecer el fenómeno del narcotráfico”. En Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional, crimen organizado y elecciones: tendencias”, *Este país*, México, septiembre de 2011, versión electrónica: <http://estepais.com/site/?p=35043> (consultado octubre 11 de 2011)

acompañar al titular del poder ejecutivo en decisiones, que a todas luces, caen en el ámbito de la seguridad nacional. Por una parte, lo anterior refiere a la utilización de nuestras fuerzas armadas para emprender una guerra contra el “narcotráfico” y, por la otra, como es el caso de la Iniciativa Mérida, también constituye una cuestión de estado el permitir el acceso a diversas instancias del aparato de inteligencia. Asunto del que no se le tomó parecer al Congreso mexicano.

- ✓ Desde luego, uno de los retos más grandes que el próximo gobierno tendrá que abordar va a ser la presencia y la utilización de nuestras fuerzas armadas en el combate a este flagelo trasnacional. Sin embargo, más allá de lo adecuado o no de su participación en este problema de seguridad nacional, tendrá que definirse cuál será el verdadero plan de acción para reducir de manera sustantiva los índices de violencia actuales de nuestro país en una política de mediano y largo plazo; ya que la presencia y el desgaste natural de nuestras fuerzas armadas no puede constituirse en una política de Estado para afrontar un fenómeno internacional de esta magnitud.
  
- ✓ Dicho de otra manera, México necesita tener muy claro cuáles van a ser los ejes fundamentales de la política de seguridad y de la política social en el corto plazo. Nuestro país necesita volver al análisis y a la pertinencia de adoptar como verdadera política de estado el binomio seguridad y desarrollo. En tanto que México y su clase dirigente (sea de la ideología que sea) no pueda elaborar un proyecto de nación, que dé cuenta de las ingentes necesidades de nuestro país en alimentación, educación y salud pública, así como dotar a las nuevas generaciones de certidumbre para el futuro, poco o nada podrá hacerse para combatir problemas como el del “narcotráfico”, la trata de personas y sus delitos conexos. Mientras no seamos capaces de desplazar esta visión estatista y militar de la seguridad nacional hacia una concepción

ampliada de la seguridad humana<sup>205</sup>, los problemas que hoy nos aquejan registrarán un repunte en el corto y mediano plazo.

---

<sup>205</sup> El concepto de seguridad humana resulta atractivo para los especialistas en relaciones internacionales y los estudiosos de la seguridad aún cuando a la fecha no exista una noción de consenso sobre sus alcances y límites; situación que para algunos entraña el peligro inminente de *seguritizar* en el sentido negativo la agenda de amenazas y riesgos a la seguridad. Así las cosas, en la literatura avocada a las relaciones internacionales los estudios sobre seguridad y desarrollo se refieren a la seguridad humana de distintas maneras: para un primer grupo de personas se trata de una nueva teoría o concepto, para otros constituye un punto de partida en el análisis, en tanto que para un tercer grupo es una visión global, una agenda política, o bien un marco para articular políticas públicas. En Shahrbanou Tadjbakhsh, “Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept”, ponencia presentada en la discusión de la UNESCO titulada *Seguridad humana: 60 minutos para convencer*, París, 13 de septiembre de 2005.

Por otra parte, hay dos concepciones acerca de la seguridad humana: la formulada por los minimalistas y la expresada por los maximalistas; en la primera “se piensa que los defensores de la seguridad humana pretenden establecer arbitrariamente relaciones causales entre la seguridad de las personas y el mantenimiento de la paz internacional, cuando esa conexión no necesariamente es automática”. Para los maximalistas en cambio, una agenda ampliada de la seguridad va de la mano con el desarrollo, es decir, la inclusión en políticas públicas de temas tan fundamentales como el acceso universal a los alimentos, a la salud, educación, la protección del medio ambiente y tutelar los derechos humanos. En María Cristina Rosas, *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo, Olof Palme, 2011.

## FUENTES

### **Bibliográficas**

Aguilar V, Rubén y Castañeda, Jorge G., *El narco: la guerra fallida*, México, Santillán Ediciones, 2009.

Aguilar Zinser, Adolfo, “La Seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 295-314.

Aguayo Quezada, Sergio, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001.

Arámbula Reyes, Alma, *XLII a la XLVII Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados-LX Legislatura, 2008, pp. 33-35.

Astorga Almanza, Luis, *Mitología del “narcotraficante” en México*, México, Plaza y Valdés, 2004.

\_\_\_\_\_, *Seguridad, Traficantes y Militares: El poder y la sombra*. México, Tiempo Desmemoria-Tusquets, 2007.

Bagley, Bruce Michael, “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”, *Colombia Internacional*, nos. 49-50, Colombia, Universidad de los Andes, mayo-diciembre de 2000, pp.7-38.

Bartra, Roger, “Nacionalismo Revolucionario y Seguridad Nacional en México”, en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 146-174.

Benítez Manaut, Raúl, *et al.*, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2009.

Benítez Manaut, Raúl y Sánchez, Georgina, “Avances y límites de la participación de México en la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI”, en María Cristina Rosas, coord., *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, UNAM-Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, Universidad Nacional de la Defensa, EUA, 2003, pp. 149-181.

Benítez Manaut, Raúl, “Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en Raúl Benítez Manaut (Edit.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México – Estados Unidos*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2010, pp.9-30.

Calvo Ospina Hernando, Colombia. *Laboratorio de embrujos: democracia y terrorismo de Estado*, Madrid, Foca Ediciones, 2008.

Carrasco Araizaga, Jorge, "Morelos, tierra franca para el narco: Carrillo Olea", Entrevista al ex gobernador de Morelos Jorge Carrillo Olea, Revista *Proceso*, no. 1801, México, Mayo de 2011, pp. 22-25.

Chabat, Jorge, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida", en Rafael Velásquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande, coords., *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y los Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM-BUAP-EDIMPRO, 2010, pp. 25-36.

*Derechos incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006*, México, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", 2006.

Duncan, Gustavo, *et al.*, *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, Kimpres, 2005.

*El Proceso de Certificación. Ley de Autorización de Relaciones Exteriores, 2002-2003*, promulgada el 30 de septiembre de 2002.

León Vargas, Yamile, *La ayuda de Estado Unidos a Colombia luego del 11/9*, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar-ABYALA-Editorial Nacional, 2005.

López Restrepo, Andrés, "Conflicto interno y narcotráfico entre 1970 y 2005", en Gustavo Duncan, *et al.*, *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, Kimpres, 2005, pp. 183-226.

Maciel Padilla, Agustín, *La Seguridad Nacional en la relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003.

Medina Martínez, Fuensanta, *El grupo Monterrey y el Estado Mexicano (1970-1976)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1981.

\_\_\_\_\_, "Proteccionismo y apertura frente al proceso de globalización y los bloques económicos", ponencia presentada en *Examen de ascenso de Segundo Secretario a Primer Secretario del Servicio Exterior Mexicano*, México, D.F., 1989.

Mejía, Daniel, *et al.*, *La guerra contra la producción y tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia*, Universidad de los Andes y Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica-Fedesarrollo, 27 de mayo de 2009.

*México y Estados Unidos ante el problema de la drogas. Estudio-Diagnostico Conjunto (estudio binacional)*, Mayo 1997.

México, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*.

Muñoz Rojo, Luz Bibiana, *Desplazados por la violencia: el papel de las identidades territoriales*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*, México, Presidencia de la República, 2007.

Raynolds, Clark y Wuager Stephen, "Integraciones económicas de México y Estrados Unidos: implicaciones para la seguridad de ambos países" en Sergio Aguayo, *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 207-232.

Rocha, Ricardo, "Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas", *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, núm. 126, México, IIE-UNAM, julio-septiembre, 2001, pp. 59-109.

\_\_\_\_\_, "Sobre las magnitudes del Narcotráfico", en Gustavo Duncan, *et al.*, *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*, Bogotá, Kimpres, 2005, p. 145-182.

Rodríguez Luna, Armando, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", en Raúl Benítez Manaut (Edit.) *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México – Estados Unidos*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASADE), 2010, pp. 31-68.

Rosas, María Cristina, *Terrorismo, Democracia y Seguridad, 11 de septiembre: 5 años después*. México, UNAM-Australian National University, México, 2006.

Sáenz Rovner, Eduardo "La 'Prehistoria' de la marihuana en Colombia: consumo y cultivos entre los años 30 y 60", *Cuadernos de Economía* no.47, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007, pp. 205-222.

\_\_\_\_\_, "Contrabando, juego y narcotráfico en Cuba entre los años 20 y comienzos de la Revolución", Cátedra UNESCO *Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, marzo 17 de 2004.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "La Construcción de un Estado de Derecho", ponencia presentada en el *II Foro sobre seguridad y Justicia*, realizado en el archivo General de la Nación el 24 de mayo de 2010.

Tickner, Arlene B., "Colombia y Estados Unidos: una relación especial", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8., no. 4, México, octubre, 2008, p.65-72.



Trejo García, Ema del Carmen, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2006.

Uprimny Yepes, Rodrigo “El ‘laboratorio’ colombiano: narcotráfico, poder y administración de justicia”, en: Boaventura de Souza Santos, *et al.*, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad de los Andes, 2001, p. 371-414.

Vega, José Clemente, “Bernardo Sepúlveda Amor”, conferencia dictada por Secretario de la Defensa Nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales (SESNAV), México 2004.

## **Electrónicas**

“Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la fármacodependencia”, México, D.F., febrero 23 de 1989, fuente: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2010/CDTratados/pdf/B250.pdf> (Consultado mayo 5 de 2011).

“Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte”, Declaración conjunta del presidente Vicente Fox Quesada, el presidente George W. Bush y el primer ministro de Canadá Paul Martin, marzo de 2005, fuente: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> (Consultado marzo 13 de 2011).

Astorga Almanza, Luis “México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema”, Conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia *Ernesto Restrepo Tirado*, "Análisis histórico del narcotráfico en Colombia", Bogotá, 29-31 de octubre de 2003, Fuente: <http://catedras.ucol.mx/transformac/ponencia1.htm> (Consultado octubre 13 de 2010).

Camacho Guizado, Álvaro “Tendencias del narcotráfico y sus violencias en Colombia”, México, octubre De 2004, Fuente: [http://catedras.ucol.mx/transformac/PDF/Alvaro\\_ponencia.pdf](http://catedras.ucol.mx/transformac/PDF/Alvaro_ponencia.pdf) (Consultado octubre 13 de 2010).

Cardona, Patricia, “Los narcotraficantes y su búsqueda de aceptación en la sociedad colombiana: la vía económica, la vía política, la vía violenta y la vía social”, *Sincronía*, no.2, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Departamento de Letras-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007, fuente: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cardona07.htm> (Consultado octubre 11 de 2010)

Clare Ribando Seelke, “Merida Initiative for Mexico and Central America: funding and policy issues”, CRS Report for Congress, United States, april 19 2010, p. 6, fuente:

<http://wilsoncenter.org/news/docs/Merida%20Initiative%20for%20Mexico%20and%20Central%20America.pdf> (Consultado mayo 7 de 2011).

Comentarios del Embajador Garza sobre la reunión cumbre E.U.A.-México-Canadá del 23 de marzo en Waco, Texas, Comunicado de Prensa, México D.F., a 22 de marzo de 2005, Embajada de los Estados Unidos, fuente: <http://mexico.usembassy.gov/boletines/sp050322waco.html> (Consultado marzo 13 de 2011).

“Comunicado conjunto de Estados Unidos y México”, Oficina del Secretario de Prensa, México, marzo 14 de 2007, fuente: [http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/secciones/Viaje-Bush-AL/pdf/mexico/documento\\_05.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/secciones/Viaje-Bush-AL/pdf/mexico/documento_05.pdf) (Consultado, mayo 1 de 2011)

“Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”, Viena, diciembre 23 de 1988, fuente: [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf) (Consultado mayo 5 de 2011).

“Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”, Palermo, diciembre de 2000, fuente: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (Consultado mayo 5 de 2011).

”Declaración conjunta de la Cumbre de Líderes de América del Norte”, presidentes Bush y Calderón y primer ministro Harper en cumbre de Nueva Orleans, 24 de abril de 2008, fuente: <http://www.america.gov/st/washfile-spanish/2008/April/20080424113221PII0.3417017.html> (Consultado abril 23 de 2011).

“Declaración del presidente electo de México, Felipe Calderón al culminar un encuentro que sostuvo con su homólogo de Colombia, Álvaro Uribe Vélez”, Bogotá, octubre 4 de 2006, fuente: [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2006/octubre/04/03042006.htm](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2006/octubre/04/03042006.htm) (Consultado abril 23 de 2011).

“Declaración conjunta Primer Ministro Harper, Presidente Bush y Presidente Calderón Cumbre de Líderes de América del Norte”, Montebello, Québec, Canadá, agosto 21 de 2007, fuente: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/statement-declaration.aspx?lang=es> (Consultado abril 22 de 2011).

“Declaración Conjunta de Líderes de América del Norte”, Guadalajara, agosto de 2009, Coordinadora de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, América del Norte, La Casa Blanca, Oficina de Prensa, 10 de agosto de 2009, fuente: [http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/america\\_norte/Declaracion\\_Conjunta\\_de\\_Lideres\\_de\\_America\\_del\\_Norte.pdf](http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/america_norte/Declaracion_Conjunta_de_Lideres_de_America_del_Norte.pdf) (Consultado abril 23 de 2011).

“El presidente Calderón sostiene reuniones con los presidentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja, y la Secretaría General de Amnistía Internacional (7 de agosto de 2007)”, en *Boletín Informativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, no. 22, México, agosto 8 de 2007, versión electrónica: <http://portal.sre.gob.mx/uruguay/pdf/BOLETINDGDH22.pdf> (Consultado julio 18 de 2011)

“El presidente Bush y el presidente de electo Calderón se reunirán en Washington, D.C”, comunicado de prensa de la Embajada de los Estados Unidos en México, México, D.F., 19 de octubre de 2006, fuente: <http://mexico.usembassy.gov/boletines/sp061019Calderon.html> (Consultado marzo 13 de 2011).

Emmerich, Gustavo Ernesto, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta. 2002”, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Artículo Electrónico: [http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN29/1f29\\_Mexico\\_US\\_frontera\\_eficiente\\_pero\\_no\\_abierta.pdf](http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN29/1f29_Mexico_US_frontera_eficiente_pero_no_abierta.pdf) (Consultado mayo 15 de 2011).

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de Norteamérica (ESN), Washington, La Casa Blanca, septiembre de 2002, fuente: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USNSS-Spanish.pdf> (Consultado febrero 27 de 2011).

“Fluyen fondos de la Iniciativa Mérida: se otorgan 99 millones de dólares a México a través de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad”, Declaración del embajador de los Estados Unidos en México, Antonio O. Garza, México, D.F., Enero 7 de 2009, fuente: [http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp090107\\_MeridaUpdate.html](http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp090107_MeridaUpdate.html) (Consultado abril 11 de 2011).

Gamboa Montejano, Claudia, “Análisis de la Iniciativa de reforma a nivel constitucional, en materia penal, presentada por el Ejecutivo ante el Senado de la República”, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2007, versión electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-21-07.pdf> (Consultado julio 10 de 2011)

“International priorities”, *National Drug Control Strategy*, Washington, The White House, 1989.

“Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, Declaración conjunta entre los gobiernos de México y los Estados Unidos, Octubre 22 de 2007, p. 2, fuente: [http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion\\_conjunta\\_Iniciativa\\_Merida\\_es\\_p.pdf](http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_es_p.pdf) (consultado diciembre 2 de 2010).

"La Iniciativa Mérida: mitos contra hechos", Hoja Informativa, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, México, junio 23 de 2009, p. 2, fuente: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf> (Consultado diciembre 2 de 2010).

"La Iniciativa Mérida: mitos contra hechos", Hoja Informativa, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, México, junio 23 de 2009, p. 2, fuente: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf> (Consultado diciembre 2 de 2010).

"Los Procedimientos de la Certificación de Drogas", Biblioteca "Benjamín Franklin", Embajada Americana en México, Documentos de Política Exterior, versión electrónica: [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS\\_certDrogas.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_certDrogas.htm) (Consultado agosto 17 de 2011)

Morales Navarrete, Roberto, "El mecanismo de la ASPAN llega a su fin, acuerdan México, EU y Canadá terminar alianza en seguridad", *El Economista*, versión electrónica: <http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/negocios/2009/04/26/mecanismo-aspn-llega-su-fin> (Consultado abril 22 de 2011).

*National Drug Threat Assessment 2009*, National Drug Intelligence Center U.S Department of Justice, December 2008, p. III, versión electrónica: <http://www.justice.gov/ndic/pubs31/31379/31379p.pdf> (Consultado mayo 29 de 2011).

*National Strategy for Combating Terrorism*, February 2003, fuente: <http://www.state.gov/documents/organization/60172.pdf> (Consultado febrero 28 de 2011).

"Proposed Hill Would Help Mexico Battle Drug War", *Hispanic Business*, January 17, 2007, versión electrónica: [http://www.hispanicbusiness.com/news/2007/1/17/proposed\\_bill\\_would\\_help\\_mexico\\_battle.htm](http://www.hispanicbusiness.com/news/2007/1/17/proposed_bill_would_help_mexico_battle.htm) (Consultado marzo 12 de 2011)

Rojas, Diana Marcela, "*Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?*", *Colombia Internacional*, no. 65, Bogotá, Enero-Junio, 2007, fuente: [http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S012156122007000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?pid=S012156122007000100002&script=sci_arttext) (Consultado octubre 17 de 2010).

"Se liberan fondos de la Iniciativa Mérida con la firma de Carta de Acuerdo", Declaración del embajador Antonio O. Garza, México, D.F., Diciembre 3 de 2008, fuente:

[http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp081203\\_MeridaInitiative.html](http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp081203_MeridaInitiative.html)  
(Consultado abril 11 de 2011).

## Hemerográficas

*La Jornada*, México, años 2006-2010:

Olivares Alonso, Emir, "Fox deja una herencia maldita en materia de derechos humanos: CNDH", *La Jornada*, México, noviembre 14 de 2006, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/14/index.php?section=politica&article=005n1po> (Consultado julio 13 de 2011)

Emir Olivares, "Desalentador el panorama en derechos humanos para el próximo sexenio, afirma Edgar Cortez", *La Jornada*, México, noviembre 24 de 2006, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/24/index.php?section=politica&article=027n1po> (Consultado julio 13 de 2011)

Juan Balboa, "Con Ramírez Acuña en Gobernación, esperan días negros a México, advierten legisladores, académicos y defensores de los derechos humanos", *La Jornada*, México, noviembre 29 de 2006, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/29/index.php?section=politica&article=014n1po> (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, "El nombramiento de Ramírez Acuña, mensaje de desprecio a garantías: ONG", *La Jornada*, México, noviembre 29 de 2006, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/29/index.php?section=politica&article=012n1po> (Consultado julio 13 de 2011)

Claudia Herrera, "Pleno respeto a las libertades, ofrece Felipe Calderón al presentar a Ramírez Acuña", *La Jornada*, México, noviembre 29 de 2006, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/29/index.php?section=politica&article=010n1po> (Consultado julio 13 de 2011)

Jesús Aranda, "Desastroso alistamiento de marinos en la PFP; sufrieron doble traición", *La Jornada*, México, diciembre 20 de 2006, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2006/12/30/index.php?section=politica&article=010n1po> (Consultado abril 25 de 2011).

Víctor Ballinas, "Crisis de seguridad y justicia en México: AI", *La Jornada*, México, febrero 8 de 2007, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2007/02/08/index.php?section=politica&article=003n1po> (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, “Rechaza Al compromiso retórico de Calderón”, *La Jornada*, febrero 12 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/12/index.php?section=politica&article=007n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

Emir Olivares, “Presionan a SRE para que le país participe en la CIDH”, *La Jornada*, México, febrero 12 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/12/index.php?section=politica&article=008n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

Gustavo Castillo y Jesús Aranda, “Ni la Defensa ni la Marina transferirán elementos a la Federal Preventiva”, *La Jornada*, México, marzo 5 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/05/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado abril 25 de 2011)

Laura Poy, “Aberración jurídica, iniciativas del Ejecutivo sobre justicia: expertos”, *La Jornada*, México, marzo 11 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/11/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

Miguel Concha, “Amenaza contra los derechos humanos”, *La Jornada*, México, marzo 17 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/17/index.php?section=opinion&article=020a1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, “Con Calderón, claro retroceso en materia de derechos humanos: ONG”, *La Jornada*, México, abril 18 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/18/index.php?section=politica&article=020n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, “Es decepcionante la actuación del gobierno en derechos humanos: AI”, *La Jornada*, México, mayo 27 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/24/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

Gustavo Castillo García, “El establecimiento del Plan Colombia se negocia desde hace meses”, *La Jornada*, México, junio 10 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/10/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado mayo 5 de 2011)

Gabriel León, “Al espera de Felipe Calderón acciones concretas contra abusos: Irene Khan”, *La Jornada*, México, julio 31 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/31/index.php?section=politica&article=015n1pol> (Consultado julio 13 de 2011)

Emir Olivares, "México debe respetar acuerdos sobre derechos humanos: Parlamento italiano", *La Jornada*, agosto 1 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/01/index.php?section=politica&article=009n1> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Emir Olivares, "Su política, esquizofrénica: Al", *La Jornada, México*, agosto 8 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/08/index.php?section=politica&article=007n2> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Emir Olivares, "Preocupa a la CIDH la impunidad ante la tortura y las desapariciones forzadas", *La Jornada, México*, agosto 8 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/08/index.php?section=politica&article=008n1> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, "Castigar a militares violadores de derechos, exige CNDH a Calderón", *La Jornada, México*, septiembre 22 de 2007, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2007/09/22/index.php?section=politica&article=003n1> [po](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, "Impunidad, el mayor reto para México, advierte Luise Arbour", *La Jornada, México*, febrero 6 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/06/index.php?section=politica&article=003n1> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Andrea Becerril, "Si el Ejército hace funciones policíacas debe estar bajo vigilancia civil: Arbour", *La Jornada, México*, febrero 7 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/07/index.php?section=politica&article=005n1> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Claudia Herrera Beltrán, "Ofrece Calderón hacer *esporádica* la lucha del Ejército contra el crimen", *La Jornada, México*, febrero 7 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/07/index.php?section=politica&article=003n1> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, "2007: año de cerco a los derechos humanos: ONG", *La Jornada, México*, febrero 8 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/08/index.php?section=politica&article=017n1> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Víctor Ballinas, "Grave situación de los derechos humanos en el país, señala Soberanes ante Calderón", *La Jornada, México*, febrero 16 de 2008, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2008/02/16/index.php?section=politica&article=007n1> [pol](#) (Consultado julio 13 de 2011)

Blanche Petrich, "Insostenible la imagen de México como Estado respetuoso de los derechos humanos", *La Jornada*, México, febrero 16 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/16/index.php?section=politica&article=008n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Alfredo Méndez, "La violación a los derechos humanos, *política de Estado*", *La Jornada*, México, febrero 20 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/02/20/index.php?section=politica&article=016n2pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Víctor Ballinas; "Condena la CNDH operativo militar en Juárez", *La Jornada*, México, abril 3 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/03/index.php?section=politica&article=022n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

G. Castillo, "Los casos de excesos, por la relación de los grupos sociales con la cultura del narco", *La Jornada*, México, abril 5 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/04/05/index.php?section=politica&article=011n2pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Roberto Garduño, "Sepultan el plan Mérida en la interparlamentaria México-EU", *La Jornada*, México, junio 8 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado mayo 5 de 2011)

La redacción, "La interparlamentaria no logró desatorar la Iniciativa Mérida", *La Jornada*, junio 9 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/09/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado mayo 5 de 2011)

Fabiola Martínez, "México no garantiza derechos humanos, señala un estudio", *La Jornada*, México, agosto 30 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/08/30/index.php?section=politica&article=010n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Gustavo Castillo, "La Sedena suma casi mil quejas por violar los derechos humanos: ONG", México, octubre 23 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/10/23/index.php?section=politica&article=017n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

La redacción, "Contra la Sedena, el mayor número de quejas: CNDH", *La Jornada*, México, diciembre 26 de 2008, versión electrónica:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/12/26/index.php?section=politica&article=018n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)



Emir Olivares, "Defensores de derechos humanos rechazan iniciativas de Calderón", *La Jornada*, México, abril 24 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/24/index.php?section=politica&article=006n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Víctor Ballinas, "La justicia militar en México no funciona: informe de HRW", *La Jornada*, México, abril 30 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/30/sociedad/055n1soc> (Consultado julio 14 de 2011)

Gustavo Castillo, "Se disparan en este sexenio quejas ante la CNDH contra militares, admite el Ejército", *La Jornada*, México, julio 14 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/24/politica/008n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Roberto Garduño, "Decreto de Calderón al respecto implica graves riesgos y viola la Carta Magna", *La Jornada*, México, julio 24 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/24/politica/007n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Georgina Saldierna, "Reta Calderón a probar que soldados y policías violan derechos humanos", *La Jornada*, México, agosto 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/11/politica/005n2pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Víctor Ballinas, "Los abusos del Ejército rutinariamente quedan impunes. Aclara HRW a Calderón", *La Jornada*, México, agosto 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/11/politica/006n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Javier Valdez, "ONG documentan a Calderón abusos de elementos militares", *La Jornada*, México, agosto 26 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/26/index.php?section=politica&article=014n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Emir Olivares, "ONG exhibe casos de violaciones de derechos humanos por militares", *La Jornada*, México, septiembre 6 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/06/politica/005n2pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Ángeles Cruz, "El Estado, cómplice de violaciones cometidas por militares, asegura Amnistía Internacional", *La Jornada*, México, diciembre 9 de 2009, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/12/09/index.php?section=politica&article=003n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Emir Olivares, "Calderón empeoró derechos humanos con su guerra antinarco, señala ONG", *La Jornada*, México, marzo 6 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/06/politica/008n2pol> (Consultado julio 15 de 2011)

Víctor Ballinas, "Decepciona impunidad de militares que violan derechos humanos en México: HRW", *La Jornada*, México, marzo 9 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/09/politica/012n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Andrea Becerrill, "Preocupa al Senado retraso en dictamen sobre derechos humanos", *La Jornada*, México, abril 25 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/25/politica/020n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

Gustavo Castillo, "Contra la SSP y la Sedena, más de 6 mil quejas por violaciones a derechos", *La Jornada*, México, junio 27 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/06/27/politica/005n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

Claudia Herrera Beltrán, "Los delincuentes no tienen límite ni escrúpulo moral, advierte en el Diálogo por la Seguridad", *La Jornada*, México, agosto 3 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/03/politica/005n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

La redacción, "Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate", *La Jornada*, México, agosto 26 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/politica/002n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

Emir Olivares Alonso, "Gobierno de Calderón niega ante la CIDH tortura sexual a mujeres de Atenco, acusa Centro Prodh", *La Jornada*, México, octubre 8 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/08/politica/021n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

Víctor Ballinas, "Envía Calderón al Senado iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar", *La Jornada*, México, octubre 19 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/19/politica/005n1pol> (Consultado julio 15 de 2011)

Declaraciones de Luis González Placencia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en Jesús Aranda, "La propuesta de Calderón no afecta las condiciones de impunidad militar: ONG", *La Jornada*, México, octubre 20 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/20/politica/007n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Alfredo Méndez, "Trunca, la iniciativa de Calderón sobre el fuero militar: ONU, AI y WOLA", *La Jornada*, México, octubre 20 de 2010, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/20/politica/005n1pol> (Consultado julio 14 de 2011)

Sanjuana Martínez, "Presentan denuncias contra la Marina por violaciones de derechos humanos", *La Jornada*, México, enero 16 de 2011, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/16/index.php?section=politica&article=005n1pol> (Consultado enero 16 de 2011).

### ***El Universal*, México, años 2006-2010.**

Enrique Berruga Filloy, "Barack y Felipe", *El Universal*, México, enero 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/42621.html> (Consultado mayo 9 de 2011)

Antonio Rosas, "Calderón en los ojos de los EU", *El Universal*, México, enero 17 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/42665.html> (Consultado mayo 11 de 2011)

Juan Arvizu y Andre Merlos, "SER: operan 62 agentes de la DEA en el país", *El Universal*, México, marzo 5 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166161.html> (Consultado mayo 09 de 2011)

Jaime Hernández, "Senado de EU recorta 150 mdd al Plan Mérida", *El Universal*, México, marzo 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166338.html> (Consultado mayo 30 de 2011)

La Redacción, "Los cárteles mueven 25 mdd: Washington", *El Universal*, México, marzo 11 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166339.html> (Consultado mayo 9 de 2011)

J. Jaime Hernández, "EU afina capacitación a Sedena en la lucha a narco", *El Universal*, México, marzo 18 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166474.html> (Consultado mayo 9 de 2011)

J. Jaime Hernández, "Para el Comando Norte México no es un Estado fallido", *El Universal*, México, marzo 19 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166509.html> (Consultado mayo 9 de 2011)

Doris Gómora, "EU financia rescate de zonas 'ingobernadas' en México", *El Universal*, México, marzo 25 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166611.html> (Consultado mayo 11 de 2011)

María de la Luz González, “Suman 10 mil 475 ejecuciones en esta administración: PGR”, *El Universal*, México, marzo 25 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166613.html> (Consultado mayo 11 de 2011)

Silvia Otero, “EU libera 80 mdd de la Iniciativa Mérida”, *El Universal*, México, agosto 21 de 2009, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170765.html> (Consultado mayo 8 de 2011)

Jorge Torres e Ignacio Alvarado, “Un Plan Colombia al estilo mexicano”, *El Universal*, México, enero 26 de 2010, versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/175188.html> (Consultado abril 23 de 2011)

Arturo Cano, “La tersura de Clinton neutraliza los obuses de Blair y Napolitano”, *La Jornada*, México, marzo 27 de 2011, versión electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/27/politica/005n1pol> (Consultado junio 02 de 2011)

### **Semanario *Proceso*, México, años 2006-2010.**

“Pide Calderón al Capitolio que apruebe los 1, 400 mdd para la Iniciativa Mérida”, *Proceso*, Exclusivas, México, febrero 8 de 2008, fuente: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/56997> (Consultado diciembre 29 de 2010)

J. Jesús Esquivel, “Justifica EU la imposición de condiciones en el caso de la Iniciativa Mérida”, *Proceso*, México, mayo 21 de 2008, versión electrónica, Fuente: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/59391> (Consultado diciembre 29 de 2010)

J. Jesús Esquivel, “Aprueba Cámara de Representantes cláusulas menos duras para la Iniciativa Mérida”, *Proceso*, México, junio 11 de 2008, versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/59845> (Consultado diciembre 29 de 2010)

J. Jesús Esquivel, “Insatisface a Bush presupuesto de la Iniciativa Mérida”, *Proceso*, México, junio 26 de 2008, versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/60241> (Consultado diciembre 29 de 2010)

J. Jesús Esquivel, “Senado de EU aprueba sin condiciones 400 mdd para la Iniciativa Mérida”, *Proceso*, México, junio 27 de 2008, versión electrónica, fuente: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/60272> (Consultado diciembre 29 de 2010)