



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ANÁLISIS DE LA INICIATIVA MÉRIDA
COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR EN
LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
(2006-2012)**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
MAURICIO MERCADO RUIZ**

**ASESOR: MTRO. ROBERTO C. HERNÁNDEZ LÓPEZ
ENERO DE 2014**



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.

*A Elisa y Mauricio, a quienes he podido llamar,
con profundo amor y orgullo, mis padres.*

*A David y Fernando, quienes además de ser mis hermanos
han sido los mejores compañeros de mi vida.*

*A Paty, mi amor, mi compañera y apoyo;
a quien agradezco su existir.*

AGRADECIMIENTOS

El trabajo que a continuación se presenta es resultado de muchas personas quienes —directa e indirectamente— favorecieron su elaboración. A todos ellos, a quienes menciono y a quienes omito por cuestiones de espacio, mi sincera gratitud.

Primero, agradezco nuevamente a mi familia. A mis padres y hermanos, quienes me han apoyado en todo momento, en cualquier ámbito de mi vida, desde que tengo memoria. Es un orgullo tenerlos como ejemplo y una dicha tenerlos a mi lado. Igualmente a Paty, quien ha sido *in ogni senso* mi amor y mi compañera, y cuya presencia hace más grato cada momento. Sin todos ustedes no podría escribir estas líneas.

Por supuesto, al Mtro. Roberto Hernández López quien, además de haber sido mi profesor durante la licenciatura, tuvo el amable gesto de asesorar esta tesis. Su enseñanza y consejos han sido parte fundamental no solo del presente trabajo sino de mi desarrollo académico y profesional. Es un verdadero honor ser su alumno y colaborador, pero especialmente, su amigo.

La formación de una persona trasciende las aulas. Por ello, agradezco también al Mtro. Alfonso Zárate y al Grupo Consultor Interdisciplinario, donde he tenido la valiosa oportunidad de continuar mi crecimiento profesional.

No puedo dejar de agradecer a los amigos que perduran y significan mucho. Agradezco a Sttefany y Amador, por su compañía y por la sinceridad de su amistad. A Andrea, Brenda y José, con quienes no compartí aulas pero sí aficiones y proyectos. Por todos ustedes guardo un especial cariño, les agradezco todo.

A quienes, además de su amistad, tuvieron la cortesía de compartirme múltiples experiencias y enseñanzas: Gustavo Vela y Porfirio Muñoz Ledo.

Igualmente, agradezco la atenta lectura y puntuales observaciones que realizaron los profesores sinodales. Sus planteamientos y consejos enriquecieron los argumentos que aquí se sostienen.

Finalmente, mi agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México; por permitirme ser parte de su comunidad y por ser, junto con otras instituciones educativas, piedra angular para el desarrollo de la ciencia y la cultura en nuestro país.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	iii
Planteamiento de problema e hipótesis	v
Justificación	viii
Objetivo general	ix
Objetivos por capítulo	x
Metodología.....	xi
CAPÍTULO 1. LA INICIATIVA MÉRIDA Y EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR	
1.1. La Iniciativa Mérida	13
1.1.1 La naturaleza de la Iniciativa para México.....	13
1.1.2 La naturaleza de la Iniciativa para Estados Unidos.....	15
1.2 El estudio de la política exterior	19
1.2.1 Definiciones de política exterior.....	20
1.2.2 Los enfoques de política exterior.....	22
1.3 El marco teórico en el estudio de la Iniciativa Mérida.....	24
1.3.1 El institucionalismo neoliberal	25
1.3.2 El constructivismo	28
1.4 La <i>Realpolitik</i> y el Modelo de Política Burocrática	30
1.4.1 Bases teóricas del realismo político.....	30
1.4.1.1 La racionalidad de los actores: el <i>interés</i> en términos de poder	37
1.4.1.2 La cooperación desde la perspectiva realista	38
1.4.2 El enfoque analítico del Modelo de Política Burocrática	40
1.4.2.1 La acción gubernamental como <i>resultante</i> política.....	43
1.4.2.2 Los jugadores políticos	43
1.4.2.3 El juego político	45
CAPÍTULO 2. EL COMBATE A LAS DROGAS EN LA RELACIÓN MÉXICO- ESTADOS UNIDOS	
2.1 Surgimiento y consolidación del régimen prohibicionista (1909-1969).....	49
2.2 Entre la coerción y la cooperación (1969-1985).....	62
2.3 El narcotráfico como asunto de seguridad nacional (1985-2000).....	68
2.4 La seguridad en la alternancia: entre el terrorismo y el narcotráfico (2000-2006).....	82

CAPÍTULO 3. EL SURGIMIENTO DE LA INICIATIVA MÉRIDA DURANTE LA RELACIÓN CALDERÓN-BUSH (2006-2008)

3.1 Prioridades del gobierno de Felipe Calderón	93
3.1.1 El candidato y la campaña	93
3.1.2 La crisis post electoral	96
3.1.3 La <i>apuesta</i> del nuevo gobierno: la “guerra” contra el narcotráfico	98
3.2 Los intereses de Washington en México	104
3.2.1 Contexto político interno	104
3.2.2 Las cuestiones de seguridad con México	108
3.3 El surgimiento de la Iniciativa Mérida	113
3.3.1 La Iniciativa como instrumento de política exterior	115
3.3.2 La negociación y <i>resultante</i> política	119
3.4 Conclusiones preliminares	125

CAPÍTULO 4. EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA MÉRIDA DURANTE LA RELACIÓN CALDERÓN-OBAMA (2009-2012)

4.1 Los límites de la Iniciativa Mérida	129
4.2 Barack Obama y los cambios a la Iniciativa Mérida	137
4.2.1 La debilidad de México	139
4.2.2 Los cambios en la Iniciativa	144
4.3 El desarrollo de la Iniciativa bajo el gobierno de Obama	152
4.3.1 El complejo juego interagencial	153
4.3.2 Ausencia de interés común y unilateralismo	165
4.4 Conclusiones preliminares	174

CONCLUSIONES	177
--------------------	-----

REFERENCIAS DOCUMENTALES	187
--------------------------------	-----

I. Bibliografía	187
-----------------------	-----

II. Hemerografía	189
------------------------	-----

III. Documentos	194
-----------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Felipe Calderón Hinojosa asumió la Presidencia de la República en diciembre de 2006, tras las elecciones más competidas en la historia del México contemporáneo. Las condiciones en las que arribó al poder no le eran del todo propicias, pues un número significativo de actores políticos y sociales puso en duda el resultado de los comicios del 2 julio de 2006. Lo anterior debido, principalmente, a la incorrecta intromisión que el entonces presidente Vicente Fox tuvo en la contienda electoral, además de que el margen que otorgó la victoria al candidato del Partido Acción Nacional (PAN) era tan reducido que la oposición exigió un recuento de votos. No obstante, el 6 de septiembre de 2006 —y tras un recuento parcial de votos— el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación avaló la elección y otorgó constancia de mayoría al que se convertiría en el segundo presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos emanado de las filas del PAN.

En un acto sin precedentes, Felipe Calderón tomó posesión de la Presidencia el primer minuto del viernes 1° de diciembre durante una ceremonia privada en el salón Adolfo López Mateos de la Residencia Oficial de Los Pinos.¹ El Ejecutivo saliente entregó simbólicamente una bandera mexicana a Calderón Hinojosa, quien, como primer acto de gobierno, nombró a sus secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública. Las labores de estas secretarías fueron, precisamente, las que marcaron en buena medida la administración de Calderón.

A tan solo 11 días de haber iniciado, el nuevo gobierno anunció la puesta en marcha de un vistoso operativo contra la delincuencia organizada en Michoacán. La Operación Conjunta Michoacán incluía la participación de fuerzas civiles y militares que, bajo coordinación de la Secretaría de la Defensa Nacional, se encargarían de ejecutar acciones contra del narcotráfico.² El objetivo de la lucha frontal, a decir de algunas autoridades, no era terminar con el narcotráfico, sino constituirlo en un

¹ Vid. Jiménez, Sergio Javier, “Fox entrega oficina y banda presidencial”, *El Universal*, 1 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/28050.html> [consultado: 12 de octubre de 2012].

² Vid. Barajas, Abel, “Toma ejército a Michoacán”, *Reforma*, 12 de diciembre de 2006, p. 1.

problema de seguridad pública en vez de uno de seguridad nacional.³ Además de este tipo de operativos, el gobierno dio continuidad a diversas estrategias de administraciones anteriores en el sentido de mejorar las capacidades institucionales del Estado frente al narcotráfico, entre las que destacan el impulso a reformas legales e institucionales.

La estrategia de combate al crimen organizado incluyó, posteriormente, un acuerdo con Estados Unidos: la Iniciativa Mérida (en adelante Iniciativa). Dicho acuerdo fue planteado por el gobierno mexicano durante la visita de George W. Bush a Yucatán, los días 13 y 14 de marzo de 2007, y denominado oficialmente “Iniciativa Mérida” en el proyecto presupuestal que el presidente Bush envió al Congreso estadounidense —el 22 de octubre del mismo año— para que los recursos destinados a México fueran aprobados.⁴ Tras largos debates en la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos, amén de ciertas fricciones con el gobierno mexicano —debido, sobre todo, a las condiciones que se pretendían imponer a cambio de la ayuda técnica y financiera— la versión final de la ley que autorizó la Iniciativa fue aprobada el 26 de junio de 2008.⁵

Así, el planteamiento, negociación y aprobación de la Iniciativa demandaron la mayoría de la atención de ambos gobiernos al iniciar sus relaciones. En adelante, otros asuntos de la agenda bilateral, como la migración o el comercio, serían desplazados por el *gran tema* del sexenio: el combate al narcotráfico. Por todas estas razones, considero que la Iniciativa es un elemento medular para comprender la relación bilateral sostenida por la administración de Felipe Calderón y sus homólogos estadounidenses, George W. Bush y Barack Obama.

³ Vid. Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, vol. XV, en Ordorica, Manuel y Prud’homme, Jean-François (coords. gales.), Serie *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 30.

⁴ Vid. Carreño, José; Jiménez, Sergio Javier y Gómez Quintero, Natalia, “Pide Bush en EU los recursos para el Plan México”, *El Universal*, 23 de octubre de 2007, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/29798.html> [consultado: 12 de octubre de 2012].

⁵ Vid. López, Mayolo y García, Ariadna, “Celebra Calderón aprobación”, *Reforma*, 28 de junio de 2008, p. 4.

PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA E HIPÓTESIS

El *problema* es el punto de partida de cualquier investigación. Este surge de una observación sistemática y estructurada de un segmento específico de la realidad. Felipe Pardinas señala, además, que el auténtico problema de la investigación es aquel “que pregunta por la variable independiente desconocida de una o varias variables dependientes”.⁶

A su vez, la observación implica mirar detenidamente y con especial atención un tipo de fenómenos. Las ciencias sociales dedican, pues, su observación a las conductas de los seres humanos, pero “cada una de las ciencias [sociales] ha elegido, dentro del área de conductas humanas, un tipo especial de conductas”.⁷ Así, la disciplina de las Relaciones Internacionales “se ocupa de las cuestiones que surgen en las relaciones entre grupos políticos autónomos en un sistema mundial en el que el poder no está centrado en un punto”.⁸

En consecuencia, la presente investigación —circunscrita en la disciplina de las Relaciones Internacionales— tiene como eje de estudio a la Iniciativa considerada como instrumento de política exterior en el marco de la relación entre dos grupos políticos autónomos, a saber, los gobiernos de México y Estados Unidos durante el periodo que corre de 2006 a 2012. Es decir, considero a la Iniciativa como un instrumento político que los gobiernos de México y Estados Unidos utilizaron en la relación bilateral para la consecución de sus fines.

Ahora bien, a partir de esta exposición, el problema que planteo es el siguiente: ¿cuáles intereses políticos persiguieron los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush al establecer la Iniciativa en el centro de la relación bilateral? Además, ¿en qué medida sirvió la Iniciativa para la consecución de los intereses políticos planteados por el gobierno de Estados Unidos —tanto de George Bush y Barack Obama— y de México?

⁶ Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 39a edición, 2008, p. 63.

⁷ *Ibidem*, p. 90.

⁸ Dunn, Frederick S., “The scope of International Relations”, *World Politics*, vol. 1, 1948, en Hoffmann, Stanley, *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1960. Citado por Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 4a edición, 2007, p. 403.

Como podrá observarse, coloco a la Iniciativa —en tanto instrumento de política exterior— como la variable *dependiente*, para indagar después la variable *independiente*, o sea, los intereses políticos buscados que dieron inicio a este acuerdo intergubernamental.

Evidentemente, la investigación trata cuestiones paralelas que debieron ser, igualmente, respondidas. Por ejemplo, en un principio explico en qué consiste y qué implicó, políticamente, la Iniciativa. Posteriormente la investigación aborda cómo se desarrolló la relación bilateral a partir de este instrumento de cooperación. Y, finalmente, la conclusión revisa los saldos políticos que arrojó para cada uno de los gobiernos.

Una vez planteado el problema de investigación, es conveniente lanzar la hipótesis de trabajo. Fernando Arias señala que “una hipótesis es una anticipación en el sentido de que propone ciertos hechos o relaciones que pueden existir, pero que todavía no conocemos y no hemos comprobado que existan”.⁹ O, dicho de otra forma, es una “conjetura sobre soluciones [al problema planteado]... una explicación tentativa respecto a los fenómenos que interesan”.¹⁰

Así, pues, mi hipótesis de trabajo supone la Iniciativa en dos fases. En la primera, sostengo que la Iniciativa fue el acuerdo que establecieron los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush con el objetivo de incidir en su contraparte para conseguir sus intereses políticos internos más inmediatos y en la cual, no obstante, se consiguieron resultados positivos para ambos gobiernos. Respecto a la segunda etapa —que inicia con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca— mi argumento es que Washington se apartó, en los hechos, de lo estipulado en la Iniciativa y que, a su vez, la *desbordó* en aras de garantizar sus intereses.

Mi hipótesis supone que el distanciamiento se debió a dos razones. La primera, porque la Iniciativa resultó insuficiente para combatir al crimen organizado; la segunda, porque la debilidad del gobierno mexicano fue acrecentándose hasta hacerlo un socio incapaz de garantizar los intereses de Washington. En consecuencia, el gobierno de Obama desplegó, cada vez más, una serie de medidas

⁹ Arias Galicia, Fernando, *Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento*, México, Trillas, 3a edición, 1977, p. 58.

¹⁰ *Ídem*.

unilaterales sobre México y abandonó el paradigma de la cooperación anunciado, en un principio, por ambos gobiernos.

Así, pues, al final del periodo 2006-2012, las estrategias del gobierno estadounidense demostraron ser más eficaces para garantizar sus intereses en México, mientras que el gobierno de Calderón fue incapaz de conseguir sus objetivos. Esto, naturalmente, le ocasionó costos políticos que se tradujeron en distanciamiento y fuertes críticas de su gobierno hacia la administración Obama.

Con el objetivo de hacer clara la hipótesis de este trabajo, establezco sus límites y especifico los elementos a estudiar.

Los *intereses políticos* que el gobierno de Calderón pretendía alcanzar con la Iniciativa eran: realinear la relación con Estados Unidos conforme a su objetivo interno; conseguir el respaldo político y técnico-financiero a su estrategia de combate al crimen organizado; incidir en el gobierno de Estados Unidos para disminuir el tráfico de armas y la demanda de droga de la sociedad estadounidense. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos estaba interesado en impulsar instrumentos para mejorar la seguridad fronteriza; profundizar las políticas de combate al narcotráfico en México y, en esa medida, obtener mayor influencia sobre las políticas de seguridad del Estado mexicano.

Los *resultados positivos* a los que me refiero en la primera fase de la Iniciativa son, para Calderón, el establecimiento de un acuerdo que reconocía —explícita y formalmente— la responsabilidad de Estados Unidos en el problema del narcotráfico; el apoyo técnico y financiero sin precedentes que Washington otorgó y la ausencia de requisitos previos o certificaciones anuales como condición para entregar los recursos. Para Estados Unidos, los resultados positivos fueron afianzar el tema de la seguridad como asunto central de la agenda bilateral; comprometer al nuevo gobierno mexicano en la lucha contra el crimen organizado a fin de apoyar sus tareas de seguridad en la frontera sur estadounidense, y consolidar el combate al narcotráfico en México dentro de los esquemas impulsados por Washington.

Las *acciones unilaterales* del gobierno de Barack Obama incluyen las medidas tomadas desde diversas agencias de su administración para combatir el crimen en México sin el consentimiento —o conocimiento— del gobierno de Calderón: el

sobrevuelo de aviones no tripulados sobre territorio mexicano; las declaraciones de altos funcionarios en el sentido de poner en duda la viabilidad del Estado mexicano, y el despliegue de operativos de introducción y rastreo de armas por parte de agencias estadounidenses en territorio mexicano, entre otras.

Estas acciones unilaterales llevadas a cabo por el gobierno de Barack Obama causaron elevados *costos políticos* al gobierno de Felipe Calderón y, de paso, pusieron en tela de juicio el aparente logro que significó, en un inicio, la Iniciativa. Entre los costos políticos que enfrentó Calderón destacan las constantes —y cada vez más fuertes— críticas que distintas fuerzas políticas nacionales y la opinión pública hicieron respecto a la participación e injerencia de agencias estadounidenses en México; el reducido margen de maniobra que tuvo Calderón con respecto de Washington en asuntos de seguridad después de haber propuesto la Iniciativa y, finalmente, la pérdida de capacidad para incidir en su contraparte.

A partir de la delimitación de mi hipótesis fue necesario, citando nuevamente a Arias, “confrontar nuestras hipótesis con datos objetivos, lo cual constituye, precisamente, la meta de cualquier investigación de manera que a través de los resultados de la misma, puedan confirmarse, modificarse o rechazarse”.¹¹

JUSTIFICACIÓN

Considero que el estudio de la Iniciativa, y su impacto en la relación bilateral México-Estados Unidos, posee relevancia académica y social.

En el primer caso, coincido con Enrique Berruga Filoy en el sentido de que “la condicionante fundamental de las relaciones internacionales de México ha sido —y probablemente seguirá siendo— la vecindad con Estados Unidos”.¹² Es por ello que se torna imprescindible analizar constantemente el estado que guarda la relación más importante para nuestro país.

La importancia de tal relación ha sido histórica. Sin embargo, es evidente que a partir de las decisiones tomadas por los gobiernos de la década de los ochenta y noventa, la interdependencia entre México y Estados Unidos creció. El mercado

¹¹ *Ídem.*

¹² Berruga Filoy, Enrique, “Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales”, en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, Instituto Matías Romero- El Colegio de México, 1997, p. 160.

viraje de la nueva política económica que, en el ámbito bilateral, incluyó la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) obligó a que los tomadores de decisiones de ambos gobiernos consideraran las posturas, presiones, intereses y acciones de los actores políticos y agentes económicos del extranjero.

Pero la creciente agenda bilateral no se ha constreñido a los asuntos económicos. Por el contrario, “a partir de la década de los ochenta del siglo pasado [siglo XX] la relación con el norte [...] fomentó el comercio, surgió el peligro del narcotráfico, se incrementaron los flujos migratorios, comenzó a utilizarse el instrumento del cabildeo en el Congreso estadounidense, el tema de la seguridad nacional cobró una importancia que nunca había tenido...”.¹³

A esto último podría añadir que la cooperación bilateral para combatir el crimen organizado nunca se había revestido de tanta importancia como en el sexenio de Felipe Calderón. Estudiar, pues, la principal apuesta en materia de política exterior de la relación México-Estados Unidos durante estos años demuestra, por sí misma, la relevancia académica del asunto.

Por otra parte, la relevancia social de la presente investigación radica en que, tras la conclusión del gobierno de Felipe Calderón, es fundamental reflexionar sobre las acciones que su gobierno emprendió. Entre ellas —y desde las Relaciones Internacionales— destaco las decisiones de política exterior y sus resultados. Adicionalmente, creo que la academia debe ofrecer explicaciones a la sociedad en la que se desenvuelve, especialmente si existe una situación tan delicada como la situación de inseguridad pública que, lamentablemente, persistió tras la estrategia de combate al crimen.

OBJETIVO GENERAL

La Iniciativa ha sido uno de los referentes más importantes de la relación México-Estados Unidos durante el sexenio de Felipe Calderón. Esto ha ocasionado que varios autores en nuestro país la hayan abordado desde distintas disciplinas, entre las que destacan los estudios de seguridad nacional y políticas públicas. Todos ellos

¹³ Chacón, Susana, “México y el escenario de América del Norte: 2000-2006”, en Garza Elizondo, Humberto (ed.), *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México- Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 262.

dirigidos, principalmente, a analizar la efectividad que el mecanismo bilateral tuvo para combatir la delincuencia organizada en México.

Por mi parte, el objetivo general de la presente investigación es estudiar, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, la Iniciativa considerada como un instrumento de política exterior en la relación México-Estados Unidos. Esto es, llevar a cabo un análisis del papel que ésta tuvo en la búsqueda y consecución del interés político de ambos gobiernos, así como su influencia en la relación bilateral.

OBJETIVOS POR CAPÍTULO

Con el propósito de establecer claramente en qué consiste la Iniciativa, el primer capítulo inicia con la descripción formal de la misma. En seguida, expongo las perspectivas teóricas que han sido empleadas para estudiar, de manera general, la política exterior de México y, de manera particular, la Iniciativa. Asimismo, explico el marco teórico y las unidades analíticas que emplee para desarrollar el análisis a lo largo del presente trabajo de investigación.

El segundo capítulo, dedicado al estudio de los antecedentes, describo los elementos y características que ha tenido el combate bilateral al narcotráfico a lo largo del siglo XX. Asimismo, explico las estrategias de seguridad que surgieron tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la manera en que repercutieron en la relación bilateral.

Posteriormente, en el tercer capítulo analizo el contexto en el que llega al poder Felipe Calderón. En este análisis incluyo los factores y causas que lo llevaron a colocar el tema del combate al crimen en el centro de la agenda con Estados Unidos. En el mismo sentido, describo el proceso de negociación y aprobación de la Iniciativa tomando en cuenta la racionalidad política de los actores involucrados.

Finalmente, en el cuarto capítulo examino los cambios que experimentó la relación bilateral a partir de llegada de Barack Obama y su distanciamiento respecto a lo estipulado por la Iniciativa. Asimismo, en este apartado analizo los costos políticos del gobierno de Calderón y los saldos que el acuerdo bilateral arrojó para los actores políticos de ambas naciones.

METODOLOGÍA

De acuerdo con Ario Garza Mercado, la “metodología de las ciencias sociales [se ocupa], ni más ni menos, que del estudio y la descripción de los procedimientos que se ofrecen como supuestos y reglas de descubrimiento y prueba en este campo”.¹⁴ Así, pues, en este apartado describo brevemente los procedimientos que seguí en la investigación con el fin de obtener y sistematizar los datos que me llevaron a comprobar la hipótesis planteada.

En primer lugar —siguiendo la clasificación que hace el autor citado—, la presente investigación pertenece a las de tipo documental. Ésta se caracteriza por el empleo de fuentes de información escritas —ya sean documentos oficiales, prensa u obras bibliográficas— y no por el trabajo de campo, debido a la inviabilidad de acudir al lugar de los hechos o de emplear técnicas de recopilación directa de información, como lo son encuestas, testimonios orales o entrevistas.

En este sentido, utilicé las llamadas “fuentes de información secundaria” más relevantes y útiles para los fines de mi investigación. Entre estas destacan las versiones estenográficas de los discursos presidenciales o de otros funcionarios gubernamentales, los informes que diversas agencias gubernamentales y no gubernamentales han realizado respecto a la Iniciativa Mérida, las notas y reportajes que la prensa escrita nacional e internacional ha publicado respecto a nuestro problema de investigación, entre otras.

Por otra parte, el método utilizado es analítico, entendiendo por análisis “el procedimiento que consiste en estudiar un objeto descomponiéndolo en las partes que lo forman, para observarlas separadamente”.¹⁵ De esta manera, tomé como objeto de estudio a la Iniciativa Mérida y procedí a identificar sus componentes políticos para estudiarlos por separado. Así, analicé las acciones políticas del gobierno de Felipe Calderón y, por otro lado, las acciones de la administración de George W. Bush y Barack Obama.

Finalmente, las técnicas fueron las propias de una investigación documental, a saber, la selección y acopio de información escrita —que incluye bibliografía, prensa

¹⁴ Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, México, El Colegio de México, 1996, p. 3.

¹⁵ *Ibidem*, p. 10.

escrita e informes. Estas técnicas incluyeron la selección y análisis de la información recopilada; la elaboración de resúmenes, notas y/o reseñas; y la redacción de borradores y versiones definitivas del trabajo.

CAPÍTULO 1

LA INICIATIVA MÉRIDA Y EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

1.1. LA INICIATIVA MÉRIDA

El presente apartado tiene la intención de describir la Iniciativa Mérida pues considero que, antes de presentar el análisis de mi objeto de estudio, es conveniente precisar qué es la Iniciativa. Este afán se debe, entre otras cosas, a que este acuerdo se ha caracterizado por su ambigüedad, amén de que diversas obras que lo abordan han pasado por alto la cuestión —tal vez elemental, pero obligada— de explicar en qué consiste.

1.1.1 LA NATURALEZA DE LA INICIATIVA PARA MÉXICO

En primer lugar, considero imprescindible estudiar la condición jurídica que la Iniciativa posee en nuestro país. En este sentido, la Ley sobre Celebración de Tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992 —y vigente hasta el momento—, en su artículo 2º, fracción I señala que un tratado es aquél

convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.¹⁶

El mismo artículo de esta ley establece que cualquier tratado deberá ser aprobado por el Senado, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, la fracción II del mismo artículo 2º de la Ley sobre Celebración de Tratados señala que un acuerdo interinstitucional será aquél

¹⁶ Artículo 2º, “Ley sobre la Celebración de Tratados”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-235.pdf> [consultado: 24 de noviembre de 2012].

convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.¹⁷

A diferencia de los tratados, este tipo de acuerdos internacionales no requieren la sanción del Senado de la República. La única restricción que la ley impone a este tipo de convenios es que se circunscriban exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias u organismos descentralizados que los hayan suscrito.

Como puede observarse, de acuerdo con la legislación mexicana, tanto los tratados internacionales como los acuerdos interinstitucionales deben ser convenios celebrados *por escrito* entre gobiernos, sujetos de derecho internacional o dependencias gubernamentales, según sea el caso. En el caso concreto, la Iniciativa no cumple los requisitos legales para ser considerada como tratado, en tanto no existe un documento oficial firmado por los gobiernos de México y Estados Unidos de América en el que asienten jurídicamente su voluntad de convenir o pactar acciones, conductas, decisiones o medidas contra el crimen organizado. Además, el gobierno federal anunció el inicio de la Iniciativa sin enviar jamás algún documento para que el Senado lo aprobara.

De igual forma, la Iniciativa no puede considerarse acuerdo interinstitucional por la razón de que no existen documentos oficiales firmados entre dependencias gubernamentales de ambos países. O, al menos, no existen públicamente.¹⁸

Finalmente, y como evidencia de que la Iniciativa no es en sí misma un tratado, la entonces secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, expresó ante el Poder Legislativo que el marco jurídico en el que se inscribe este acuerdo es tanto bilateral como multilateral. Esto, en virtud del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia —aprobado por el Senado en 1989 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de marzo de 1992— y de la

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ En este sentido, los únicos documentos oficiales son las Declaraciones Conjuntas que no constituyen, por sí mismas, tratados o acuerdos interinstitucionales. *Vid.* Arámbula Reyes, Alma, *Iniciativa Mérida. Compendio*, Servicio de Investigación y Análisis- Subdirección de Política Exterior, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados (LX Legislatura), 2008, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf> [consultado: 10 de noviembre de 2012].

Convención de Palermo contra el Crimen Organizado, en vigor para nuestro país desde 2003.¹⁹

Así, pues, la Iniciativa no es un nuevo instrumento jurídico entre ambos países sino un acuerdo político entre el gobierno de Felipe Calderón y George W. Bush cuya base legal se remonta —según el gobierno federal— a un tratado bilateral suscrito hace más de dos décadas. Una vez descrita la naturaleza que la Iniciativa posee dentro de nuestro país, es conveniente describir la condición que guarda este acuerdo dentro de los Estados Unidos.

1.1.2 LA NATURALEZA DE LA INICIATIVA PARA ESTADOS UNIDOS

El gobierno de George W. Bush recibió la propuesta, de parte del gobierno de Felipe Calderón, de incrementar la cooperación en el combate al narcotráfico y a la lucha contra el tráfico de armas. Esto sucedió, como ya se mencionó, durante la visita del mandatario estadounidense a Mérida, Yucatán en marzo de 2007.²⁰

A partir de ese momento, funcionarios de ambos países comenzaron las negociaciones para definir la mejor manera de transformar la voluntad política que los mandatarios habían expresado en un acuerdo concreto. La manera en que el acuerdo se llevó a cabo fue mediante un paquete de ayuda técnica y financiera que Estados Unidos destinaría a México y a Centroamérica para el combate al crimen organizado.

Los recursos económicos para dicho paquete fueron solicitados por la administración Bush al Congreso de Estados Unidos el 22 de octubre de 2007 mediante la Enmienda No. 6 al proyecto de presupuesto para el año fiscal 2008.²¹ La propuesta trataba, principalmente, sobre los recursos requeridos para sostener las operaciones militares en Iraq y Afganistán, sin embargo, contemplaba la ayuda a México y Centroamérica. Inicialmente fueron solicitados \$500 millones de dólares para el

¹⁹ *Ibidem*, p. 66.

²⁰ *Ibidem*, p. 9.

²¹ *Vid.* The White House, “Estimate #6—FY2008 Emergency Budget Amendments: Operation Iraqi Freedom, Operation Enduring Freedom, and Selected Other International Activities”, *FY 2007 and FY 2008 Supplementals, Amendments and Releases*, Washington D.C., 22 de octubre de 2007, p. 53, disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/budget/amendments/amendment_10_2_07.pdf [consultado: 10 de noviembre de 2012].

Departamento de Estado, a fin de que este se encargara de canalizar la asistencia al gobierno mexicano en el combate al crimen organizado y al tráfico de droga.

Ese mismo día (22 de octubre de 2007), los gobiernos de México y Estados Unidos emitieron la Declaración Conjunta “Iniciativa Mérida. Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad”, en la que anunciaban públicamente la voluntad política de ambos por combatir el crimen organizado y, asimismo, las metas que se planteaban con la Iniciativa. Esta Declaración Conjunta fue el primer documento oficial que habló explícitamente de la Iniciativa y que, a su vez, inauguró su etapa de discusión y aprobación en el Congreso estadounidense, la cual finalizaría el 27 de junio de 2008.

Por constituir el documento que estableció la Iniciativa, es pertinente reproducir íntegramente la Declaración Conjunta:

Los gobiernos de México y Estados Unidos comparten una profunda preocupación por la amenaza que representa para nuestras sociedades la operación de narcotraficantes y otras organizaciones criminales que actúan en ambos lados de nuestra frontera común. La creciente capacidad operacional y financiera de los grupos criminales involucrados en el tráfico de drogas, armas y personas, así como de otras actividades criminales transnacionales, representan una contundente amenaza para las vidas y el bienestar de los ciudadanos de México y Estados Unidos. México y Estados Unidos establecerán como prioridad combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y del narcotráfico, que amenazan la salud y la seguridad pública de sus ciudadanos, así como la estabilidad y la seguridad en la región.

Ambos gobiernos están profundamente comprometidos con la cooperación bilateral estratégica, táctica, concertada y necesaria para combatir de manera efectiva esta actividad criminal, particularmente la amenaza que representa para nuestra juventud, y para lograr una cooperación regional e internacional más amplia requerida para ser exitosos en esta lucha.

El Gobierno de México ha otorgado la máxima prioridad nacional a este objetivo y está desplegando todos los recursos materiales y organizacionales disponibles para que el gobierno federal pueda contrarrestar la grave amenaza que representan las organizaciones criminales. México también ha realizado importantes esfuerzos diplomáticos para construir una colaboración internacional más sólida dirigida a desarticular las redes que utilizan estos grupos para llevar a cabo sus operaciones. El gasto erogado en seguridad para cumplir con este objetivo por siete dependencias federales mexicanas asciende a 2.5 mil millones de dólares anuales, un incremento de 24% con relación al presupuesto 2006 de la Administración anterior.

De la misma manera, el gobierno de Estados Unidos, por medio de sus agencias federales y junto con sus contrapartes mexicanas, ha incrementado sus esfuerzos para desarticular el tráfico de narcóticos, dinero, personas y armas a través de la

frontera y para combatir a organizaciones criminales que operan en ambos países. La Estrategia Antinarcoóticos para la Frontera Suroeste, la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas y la Estrategia de EE.UU. para Combatir las Pandillas Criminales de Centroamérica y México reflejan los avances que hemos alcanzado.

Durante el encuentro que sostuvieron los Presidentes Felipe Calderón y George W. Bush en marzo de 2007 en Mérida, establecieron como prioridad la ampliación de la cooperación bilateral y regional para alcanzar estos objetivos compartidos cruciales. En los últimos meses, funcionarios de ambos países han sostenido intensas discusiones con el fin de desarrollar estrategias efectivas sobre este tema.

Nuestra meta común es maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos); el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, el tráfico de divisas y la trata de personas. La Iniciativa Mérida representa un nuevo y más intenso nivel de colaboración que marca el comienzo de una nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países.

La Iniciativa Mérida complementará acciones específicas para: 1) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México; 2) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos; y 3) Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional.

México fortalecerá sus capacidades operacionales para combatir más eficazmente a los narcotraficantes y al crimen organizado; Estados Unidos intensificará sus esfuerzos para enfrentar todos los aspectos del narcotráfico (entre ellos la demanda de drogas) y continuará combatiendo el tráfico de armas y de dinero en efectivo hacia México. Los dos países aumentarán la cooperación, la coordinación y el intercambio de información para combatir a las organizaciones criminales en ambos lados de la frontera.

Para incrementar las capacidades operativas de las dependencias e instituciones mexicanas, nuestras estrategias incluyen una renovada transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países. Asimismo, las estrategias incluyen programas de capacitación e intercambio de expertos, pero no contemplan el despliegue de personal militar estadounidense en México.

Nuestras estrategias para la ampliación de la cooperación están basadas en el pleno respeto de la soberanía, jurisdicción territorial y marcos legales de cada país, y están orientadas por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad. La iniciativa se construirá sobre la base de las estrategias internas vigentes y los esfuerzos en curso desarrollados por dependencias encargadas de la aplicación de la ley en ambos países.

El fortalecimiento de la cooperación bilateral entre México y los Estados Unidos facilitará nuestra cooperación regional e internacional en contra del crimen organizado, particularmente con los países de Centroamérica. México y Estados Unidos reconocen la naturaleza global y regional de las organizaciones criminales transnacionales dedicadas a la trata de personas y al tráfico de drogas, dinero en efectivo y armas a través de las fronteras nacionales.

Para avanzar en la instrumentación de la Iniciativa Mérida, el gobierno de los Estados Unidos ha presentado una solicitud de recursos adicionales a su Congreso para el año fiscal 2008 por 500 millones de dólares para reforzar los importantes esfuerzos que México está llevando a cabo actualmente con sus propios recursos. Esta sería la primera parte de un solicitud multianual de fondos por un total por 1.4 mil millones de dólares. Además, los Estados Unidos han solicitado la asignación de 50 millones de dólares para los países centroamericanos a fin de fortalecer los esfuerzos regionales. La Iniciativa Mérida permitirá que ambos países enfrenten más eficazmente la amenaza común del narcotráfico y de la delincuencia organizada transnacional.²²

Así, pues, para el gobierno de Estados Unidos, la Iniciativa es, formalmente, un esquema de transferencia de equipo y recursos técnicos en cuyo diseño final participan los poderes Ejecutivo y Legislativo —ambos de Estados Unidos—, que no incluye la presencia de tropas estadounidenses en México, la participación operativa de sus agentes o la transferencia de dinero en efectivo. Ésta contemplaba recursos iniciales por mil 500 millones de dólares que se entregarían por partes, previa discusión en la Cámara de Representantes y el Senado estadounidense.

Su entrada en vigor inició mediante la firma de una “Carta de Intención” o *Letter of Agreement* —con fundamento legal en Estados Unidos, pero no en nuestro orden jurídico—²³ el 3 de diciembre de 2008, entre el embajador de EE.UU. en México, Antonio O. Garza, y el titular de la Subsecretaría para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Carlos Rico Ferrat.²⁴

Después de esta breve descripción, puedo concluir lo siguiente:

- 1) La Iniciativa no cuenta con una condición jurídica similar en México y Estados Unidos, aunque en ninguno de los países es considerada como tratado.

²² Embajada de México en Estados Unidos, “Iniciativa Mérida. Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad”, Comunicado de prensa, Washington D.C., 22 de octubre de 2007, disponible en <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2007/306> [consultado: 10 de noviembre de 2012].

²³ En su lista de Tratados y Acuerdos Internacionales en vigor, el Departamento de Estado incluye a la Iniciativa Mérida. Vid. Treaty Affairs Staff, *Treaties in Force. A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2011*, Washington D.C., U.S. Department of State, 1 de enero de 2011, p. 187, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/169274.pdf> [consultado: 11 de noviembre de 2012].

²⁴ Vid. Sala de Prensa, “Se firma ‘Carta De Acuerdo’ sobre la Iniciativa Mérida”, Comunicado 356, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 3 de diciembre de 2008, disponible en http://www.sre.gob.mx/csocioal_viejo/contenido/comunicados/2008/dec/cp_356.html [consultado: 11 de noviembre de 2012] y Embajada de Estados Unidos en México, “Fact Sheet. The Merida Initiative- An Overview”, México, septiembre de 2012, disponible en <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/merida-sept-2012/MeridaOverviewMay2012.pdf> [consultado: 11 de noviembre de 2012].

2) La Iniciativa es un acuerdo negociado entre el gobierno de Felipe Calderón —sin la participación del Congreso mexicano— y el gobierno de George W. Bush, quien sí tuvo que someterla a la aprobación su Congreso en virtud de que requería la aprobación y asignación de recursos contemplados en el presupuesto federal estadounidense.

Como se podrá advertir, fue necesario acudir a diversas fuentes de información para construir una noción *mínima* de lo que es la Iniciativa. Esto debido a que la información oficial no brinda una explicación clara sobre la condición que este acuerdo goza en nuestro orden jurídico nacional.

Ahora bien, aunque fue conveniente para comenzar, el análisis legal no es el objetivo de la presente investigación. Por esta razón, procedo a sentar las bases teóricas que sostendrán el posterior análisis político de la Iniciativa.

1.2 EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Suele existir un debate entre los académicos que intentan determinar qué disciplina es la idónea para estudiar la actividad denominada “política exterior”. Esto se debe a que en su diseño, formulación y ejecución intervienen tanto elementos internos como externos de distinto ámbito: la historia de cada país, los actores y procesos políticos internos, la situación internacional, los objetivos que persigue cada gobierno respecto a sus vecinos; los marcos legales, las instituciones internacionales, la cultura nacional, etc. En el mismo sentido, el estudio de la política exterior se ve impedido —cada vez más— para hacer distinciones tajantes entre lo local y lo externo, pues han surgido problemas, cuya naturaleza “interméstica”,²⁵ vincula actores y procesos de más de una nación al mismo tiempo.

Por mi parte, abordaré el estudio de la política exterior tomando marcos teóricos empleados por las Relaciones Internacionales e influidos, primordialmente, por la Ciencia Política. Es importante revisar cómo el institucionalismo, el constructivismo, el realismo y el modelo de política burocrática —los cuales habrán de ser revisados en el presente trabajo— han sido utilizados para explicar el fenómeno político en el Estado, así como entre Estados.

²⁵ “Interno/ internacional, llamados así por la combinación de las voces inglesas *international* y *domestic*”. Vid. Covarrubias, Ana, “La política exterior ‘activa’... una vez más”, en Garza Elizondo, Humberto (ed.), *op. cit.*, p. 27.

1.2.1 DEFINICIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

Como dicta la lógica, estimo conveniente comenzar esbozando las definiciones más generales de política exterior. Así, una de las definiciones más exhaustivas señala que ésta

es el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior.²⁶

Diversos elementos de esta definición son exactos, sin embargo no comparto algunas características que el autor otorga a la política exterior. Por ejemplo, no creo que las políticas exteriores se basen en principios “claros, sólidos e inmutables”; más bien, creo que los principios de política exterior de cada país son susceptibles de mutar dependiendo de la experiencia histórica que —el propio autor admite— cada nación acumula. Asimismo, considero equívoco que “el conjunto de políticas, decisiones y acciones” que constituyen a la política exterior sea “permanentemente enriquecido y mejorado” pues —además de que juzgo subjetiva la utilización de estas categorías— si así fuera, estaríamos frente a una política que reduce paulatinamente su margen de error. Algo que, por cierto, no se observa en la realidad.

Rafael Velázquez Flores, por su parte, sostiene que la política exterior

está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un *Estado* más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el *interés nacional* y en *objetivos* concretos. Dicha política se sustenta en un *proyecto de nación* específico y depende de la *capacidad de negociación internacional* del Estado. A su vez, la política exterior está determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos.²⁷

²⁶ Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, tomo II, México, Porrúa, 2002, p. 935.

²⁷ Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés- Universidad del Mar, 2a edición, 2007, p. 20.

Esta definición señala que diversos elementos, tales como los objetivos, el proyecto de nación y la capacidad de negociación —entre otros—, son los que constituyen a la política exterior. El autor destaca el concepto de “interés nacional”, mismo que ha sido objeto de debate y polémica entre los especialistas, pues hay quienes sostienen que no puede existir un interés *nacional* en sociedades plurales, sino diversos intereses particulares que en ocasiones llegan a ser opuestos.

Sin restar importancia a tal debate, creo que la categoría “interés nacional” define más una *función* que un fenómeno inmutable. Así, coincido con John Mountcastle en el sentido de que el interés nacional está moldeado ulteriormente tanto por preferencias subjetivas, como por el debate político. En consecuencia, “como un objeto de debate político, el concepto de interés nacional sirve para proponer, justificar o denunciar políticas”²⁸ más allá de significar el interés compartido por una nación entera.

Lo que no podría negar es que “todo lo que es objetivamente necesario para la independencia, la existencia y el desarrollo de un Estado-nación, en una etapa histórica determinada, constituye el contenido fundamental del interés nacional”.²⁹ Empero, la naturaleza es plural y, así como “el hombre real es un compuesto de ‘hombre económico’, ‘hombre político’, ‘hombre moral’, ‘hombre religioso’, etc.”,³⁰ las necesidades fundamentales de los Estados no son solamente políticas, sino económicas, ambientales, alimentarias, entre otras.

Considero, pues, que este concepto incluye intereses no solo políticos sino que abarca todas aquellas necesidades consideradas fundamentales por la clase dirigente de una sociedad nacional en un periodo determinado. Como ejemplo, puedo mencionar el interés de Estados Unidos por combatir el comunismo durante la Guerra Fría, el interés nacional mexicano por mantener su independencia durante la mayor parte del siglo XIX o el interés nacional del gobierno norcoreano por abastecer a su población de alimentos ante el embargo internacional. Si bien estos ejemplos revelan la utilidad que el concepto “interés nacional” puede tener para

²⁸ Mountcastle, John, “Foreword”, en Roskin, Michael, *National Interest: from abstraction to strategy*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute- U.S. Army War College, 1994, disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub356.pdf> [consultado: 18 de noviembre de 2012].

²⁹ Velázquez Flores, Rafael, *op. cit.*, p. 23.

³⁰ Morgenthau, Hans, *Escritos sobre política internacional*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 59.

explicar la política exterior de un Estado, sigo considerándolo ambiguo y controvertible, por lo que prefiero utilizar la categoría de *interés político* o *interés gubernamental* para delimitar y precisar el análisis en el presente trabajo.

Ahora bien, para efectos de esta investigación, defino a la política exterior como aquellas acciones *resultantes* de las decisiones que el gobierno de un Estado toma para perseguir sus intereses y lograr objetivos cuya consecución depende de actores y procesos que no se hallan dentro de su territorio y que, por tanto, no están formalmente bajo el poder de su autoridad.

Mi definición pone énfasis en la idea de *resultante* y en su carácter de “exterior” debido a la interacción con actores y procesos que permanecen fuera de la esfera estatal nacional. Ninguna de estas acotaciones es fortuita; al contrario, son fundamentales para la perspectiva teórica que esta investigación utilizará debido a dos causas. La primera es porque la noción “resultante” dará pie a mi posterior empleo del modelo analítico de política burocrática; la segunda, porque creo que el *telos* de toda política exterior es, paradójicamente, interno y que su cualidad de “exterior” deviene, exclusivamente, de su dependencia respecto a agentes pertenecientes otras unidades políticas. Así, pues, argumento que la Iniciativa constituye un instrumento de política exterior porque, aunque busca objetivos internos —tanto para el gobierno de Estados Unidos como para el de México—, la consecución de estos dependió de las decisiones y acciones que los actores políticos externos tomaron.

1.2.2 LOS ENFOQUES DE POLÍTICA EXTERIOR

No existe unanimidad en la conceptualización de la política exterior, ni en los marcos teóricos idóneos para el estudio de ésta. Al igual que en otros países, en el nuestro, la forma de estudiar y concebir las relaciones exteriores ha pasado por diferentes etapas.

La primera de estas, claramente identificable, consistió en una serie de obras que estudiaban la realidad internacional desde una perspectiva jurídico-normativa. Tal perspectiva no reparaba en el análisis de las diversas causas políticas, económicas y sociales que determinaban la política exterior, sino que se enfocaba en los principios constitucionales y del derecho internacional para justificar las posturas del

Estado mexicano. Esto último se explica porque generalmente los que estudiaban la política exterior eran los mismos que ejecutaban la diplomacia mexicana; además los principales autores eran licenciados en derecho (v. gr. Jorge Castañeda y Modesto Seara). Adicionalmente, la influencia de esta perspectiva provenía de otras naciones que, siendo incluso potencias, basaban su actuar internacional en principios legales o morales.³¹

Posteriormente, la obra *Alcances y límites de la política exterior de México*, de Mario Ojeda, introdujo el paradigma realista en el estudio de nuestras relaciones exteriores, principalmente con Estados Unidos. Su análisis se aleja de las explicaciones con base en principios legales y propone, en cambio, tomar en cuenta la importancia de los intereses políticos.

La institucionalización del estudio de las relaciones internacionales provocó que, para la década de los setenta y ochenta, se publicaran obras que estudiaban la temática desde diferentes perspectivas. Así, hubo estudios que explicaban la política internacional desde el marxismo (Saxe Fernández), la dependencia (Lorenzo Meyer) o la causalidad interna (Olga Pellicer). Por su parte, en la década de los noventa se presentaron autores que abordaron la política exterior desde el enfoque de la interdependencia (García y Griego), el neorrealismo (Celia Toro) y el neoliberalismo institucional (Fernández de Castro), por mencionar los más sobresalientes.³²

Todos estos enfoques teóricos —exceptuando, quizá, al marxismo— han sido original y ampliamente utilizados por autores de Estados Unidos. Basta mencionar la visión legal e idealista de Woodrow Wilson o la obra del “padre” del realismo contemporáneo, Hans J. Morgenthau; así como el realismo estructural de Kenneth Waltz o el enfoque de la interdependencia desarrollado por Keohane y Nye en la obra *Power and Interdependence*. Por ello, a decir de algunos analistas, ha sido

³¹ Esto queda ejemplificado en la crítica que hace Hans J. Morgenthau a la política exterior *idealista* de las potencias europeas, misma que, según nuestro autor, fue incapaz de prevenir la II Guerra Mundial. Vid. Morgenthau, Hans, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Boston, McGraw-Hill, 7a edición, 2006.

³² Vid. Borja Tamayo, Arturo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *op. cit.*, pp. 19-44.

evidente la existencia de una convergencia en el empleo de enfoques teóricos al momento de estudiar la relación México- Estados Unidos.³³

Por mi parte, considero que, dada la extensa y compleja agenda que se mantiene con Estados Unidos, es difícil abordar todos sus contenidos desde una sola perspectiva teórica. Más bien creo que cada tema ha tenido sus propios “alcances y límites”. Así, por ejemplo, los asuntos de comercio bilateral poseen un mayor grado de cooperación e institucionalización que contrasta fuertemente con los asuntos migratorios, donde no existen actualmente ni convenios ni gran voluntad política por cooperar, por el contrario, este tema ha sido causa de constantes reclamos por parte de Washington y México.

En décadas recientes, el problema del narcotráfico llamó la atención de diversos autores, quienes han utilizado marcos teóricos propios de las Relaciones Internacionales para estudiarlo. Esto no resulta extraño por cuanto el narcotráfico es un problema que trasciende los límites nacionales y que, en consecuencia, implica relaciones entre actores y unidades políticas autónomas. Dentro de los estudios dedicados a la política exterior, este tema, y naturalmente la Iniciativa, han sido analizados desde diferentes perspectivas teóricas que a continuación expongo.

1.3 EL MARCO TEÓRICO EN EL ESTUDIO DE LA INICIATIVA MÉRIDA

Hasta la fecha, la Iniciativa ha sido relativamente poco estudiada tanto en México como en Estados Unidos, a pesar de que es común su mención al momento de analizar la relación bilateral en los últimos años. Evidentemente, esto no quiere decir que falten análisis que intentan explicar su naturaleza, sus alcances e implicaciones en la relación bilateral.

Como es lógico, la disciplina o marco teórico empleado para abordar la Iniciativa ha dependido del objetivo que cada autor se propone en un principio. Así, pues, hay estudios de seguridad pública que se enfocan en medir el papel que ha tenido la Iniciativa en el combate al crimen organizado y el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en México. Otros, hacen especial énfasis en las implicaciones que tiene para la cooperación bilateral en materia de defensa y seguridad nacional.

³³ Vid. Fernández de Castro, Rafael, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental”, *ibídem*, p. 46.

Las Relaciones Internacionales no han excluido este tema de su agenda de investigación. Son dos las perspectivas teóricas las que principalmente han abordado tanto la Iniciativa como el marco en el que se ha desarrollado la relación bilateral en los últimos años.

1.3.1 EL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL

Entre los internacionalistas, el institucionalismo neoliberal ha cobrado relevancia para explicar la relación México- Estados Unidos a partir del fin del orden bipolar, propio de la Guerra Fría. Esto se debe, principalmente, a que los gobiernos comenzaron una serie de acercamientos políticos que se materializaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en una serie de instituciones, convenios y reuniones periódicas que demostraron fehacientemente la voluntad por cooperar en distintos temas bilaterales.

Esta perspectiva teórica comparte ciertos rasgos con el realismo político, por ejemplo, ambos coinciden en que el sistema internacional es anárquico —no en el sentido *caótico*, sino en la ausencia de un gobierno común— y que los Estados siguen siendo los actores principales del sistema internacional. Su diferencia radical con el realismo está en que considera que las instituciones o regímenes internacionales pueden evitar conflictos y moldear las conductas de los Estados. En palabras de Keohane, el institucionalismo neoliberal sostiene que “los Estados están en el centro de la interpretación de la política mundial, tanto como lo están para los realistas; pero las reglas formales e informales juegan un papel mucho mayor en la descripción neoliberal que en la realista”.³⁴

Las instituciones internacionales pueden ser definidas como el “conjunto de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”.³⁵ Éstas, a su vez, pueden ser organizaciones, regímenes internacionales o convenciones. Las organizaciones gozan del nivel más alto de institucionalización, pues cuentan con reglas claras y asignaciones específicas a sus miembros (*v. gr.* Naciones Unidas); los regímenes internacionales son reglas explícitas en las cuales coinciden los

³⁴ Keohane, Robert, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 15.

³⁵ *Ibídem*, p. 16.

gobiernos para tratar ciertos temas (*v. gr.* Bretton Woods); y las convenciones son instituciones menos formales, pues sus reglas son implícitas aunque sí configuran las expectativas de los Estados y constituyen la *semilla* de futuros regímenes internacionales.³⁶

Así, según el institucionalismo neoliberal, a partir del llamado “espíritu de Houston” los gobiernos de México y Estados Unidos inauguraron una nueva etapa en sus relaciones. Dicha etapa se caracterizó por la institucionalización —en distintos grados— de prácticamente todos los asuntos bilaterales: comercio, aguas, pesca, turismo, asuntos fronterizos, etc. Además, una de las características fue el establecimiento de diversos canales de comunicación y contacto que ya no tenían como eje central a la Secretaría de Relaciones Exteriores o al Departamento de Estado, sino toda una gama de mecanismos: entrevistas entre jefes de Estado, comisiones binacionales, reuniones interparlamentarias, conferencias de gobernadores fronterizos, entre otras.³⁷

La línea institucionalista también se ha observado en el ámbito multilateral, pues “los gobiernos mexicanos han recurrido a organizaciones internacionales para intentar resolver problemas de índole bilateral con Estados Unidos en el ámbito multilateral, cuando la opción bilateral se vislumbra como poco favorable”.³⁸ Así, los partidarios de este enfoque señalan que lo mejor que México puede hacer frente al poderío de Estados Unidos es institucionalizar cada uno de los asuntos compartidos para intentar dar orden a la relación. Entre dichos asuntos está el de la seguridad, de ahí que consideren la Iniciativa como un éxito de la política exterior o, al menos, un paso positivo hacia la plena institucionalización en este rubro.

Un análisis desde esta perspectiva señala que la Iniciativa “supone un enfoque conjunto de responsabilidad compartida donde cada parte respeta e implementa internamente los acuerdos alcanzados, a la par que coopera con otros miembros en la medida de sus capacidades”.³⁹ Además, considera que este acuerdo se suma a la

³⁶ *Ibidem*, p. 17.

³⁷ *Vid.* Fernández de Castro, Rafael, *op. cit.*, p. 61.

³⁸ Garza Elizondo, Humberto; Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, “Introducción”, en Garza Elizondo, Humberto (ed.), *op. cit.*, p. 11.

³⁹ Rodríguez Ulloa, Carlos, “Un enfoque institucional y regional a la Iniciativa Mérida”, en Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2009, p. 301.

Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y, por tanto, representa un progreso en el proceso de institucionalización del combate a amenazas regionales comunes.

Así, pues, el problema en el cual se centra esta teoría es el nivel de institucionalización entre los Estados, así como sus características. El nivel de institucionalización puede medirse bajo dos rubros: la amplitud y la profundidad. La *amplitud* se refiere al número de asuntos en los cuales existen instituciones, mientras que la *profundidad* se estima a partir de que las instituciones tengan: 1) una comunidad (expectativas y conductas compartidas por los participantes); 2) una especificidad (reglas claramente especificadas) y; 3) una autonomía (capacidad de cambiar reglas sin depender de agentes externos).⁴⁰

Sin negar el potencial explicativo de este enfoque y aceptando parcialmente que la Iniciativa intentó institucionalizar el asunto de la seguridad y combate al crimen, considero que no logró restringir o configurar las actividades de los Estados como lo supone la teoría. A reserva de explicarlas a detalle en capítulos subsecuentes, menciono, además, las siguientes contrariedades:

PRIMERA. La Iniciativa no logró restringir acciones abiertamente unilaterales que el gobierno de Estados Unidos desplegó sin el consentimiento de México.

SEGUNDA. A lo largo del sexenio nunca se observó una responsabilidad compartida o la voluntad política real de Washington por cooperar mediante el combate al consumo doméstico de droga, el tráfico ilegal de armas y el combate al “lavado” de dinero.

TERCERA. A pesar de los canales establecidos, fue evidente la falta de comunicación y desconfianza que, en este asunto, sigue existiendo entre ambos gobiernos.

Finalmente, cabe aquí recordar que la diferencia fundamental entre mi estudio y la perspectiva teórica citada yace en el problema. Mi investigación no se enfoca en el grado y/o características de la institucionalización, sino en los intereses políticos que motivaron el acuerdo. Por ello, considero que el marco teórico del neoliberalismo institucional no serviría para dar respuesta a nuestra inquietud planteada.

⁴⁰ Vid. Jackson, Robert y Sørensen, Georg, *Introduction to international relations: theories and approaches*, Oxford, Oxford University Press, 2a edición, 2003, pp. 117 y 118.

1.3.2 EL CONSTRUCTIVISMO

La segunda perspectiva que se debe abordar es el constructivismo social —o simplemente constructivismo— por cuanto ha sido utilizada, también, para analizar la causalidad de la Iniciativa Mérida.

En primer lugar, es conveniente explicar la naturaleza del constructivismo social. De acuerdo con Barbé, el constructivismo pertenece a las visiones post-positivistas o “reflectivistas” de las relaciones internacionales, cuya característica principal es oponerse al consenso sobre la existencia de una realidad social objetiva —una idea compartida tanto por neorrealistas y neoliberalistas— y trasladar el debate teórico hacia cuestiones ontológicas y epistemológicas.⁴¹ La caracterización de post-positivismo o reflectivismo se refiere a que sus preocupaciones centrales se trasladan a la reflexión *interna* de la disciplina, es decir, en cómo se llega a conocer una realidad externa, más que en el conocimiento de la realidad externa en sí.

Para el constructivista, “el sistema internacional no está ‘ahí afuera’, igual que el sistema solar, sino que es el resultado de un proceso intersubjetivo: es un conjunto de ideas, un cuerpo de pensamiento y un sistema de normas que han sido acordadas a nivel social en un momento y en un lugar determinado”.⁴² Este planteamiento inicial puede complementarse con las características que otros autores utilizan para definir este enfoque de las Relaciones Internacionales.

Para estos, las premisas fundamentales del constructivismo sostienen que:

- a) Las relaciones humanas, incluidas las relaciones internacionales, consisten esencialmente en pensamientos e ideas y no en condiciones o fuerzas materiales;
- b) El elemento central en el que se enfocan los constructivistas incluye las creencias intersubjetivas que son ampliamente compartidas por las personas;
- c) Tales creencias compartidas constituyen y expresan los intereses e identidades de las personas;

⁴¹ Vid. Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 3a edición, 2007, p. 84.

⁴² *Ibídem*, p. 92.

d) Los constructivistas se enfocan en la manera en que las relaciones se forman y se expresan.⁴³

Sobre esta base teórica, algunos autores han explicado las causas que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a llevar a cabo la Iniciativa. Para ellos, “la existencia de coincidencias en la percepción, ideas e intereses sobre el problema del narcotráfico... crea mayores oportunidades para construir esquemas de cooperación bilateral en el combate contra el tráfico ilegal de estupefacientes”.⁴⁴ Tales coincidencias en materia de seguridad permitieron, según estos autores, que Estados Unidos abandonara su visión de país hegemónico y que México adoptara una posición menos nacionalista y más colaboracionista con el fin de ampliar la cooperación bilateral.

No hay duda de que esta perspectiva teórica es interesante para explicar cómo dos gobiernos llevaron a cabo un claro acercamiento en un tema que históricamente ha causado fricciones y diferencias. Sin embargo, juzgo inconveniente colocar las percepciones e ideas como unidades analíticas en el estudio de la política exterior y, a su vez, explicar la cooperación en el combate al crimen organizado a partir de las coincidencias en éstas. Esto, precisamente, porque los hechos han demostrado la falta de consenso al momento de lidiar con el narcotráfico, pues mientras Washington impulsa el combate a la oferta de estupefacientes —fuera de su territorio—, la narrativa del gobierno mexicano reclamó la necesidad de fortalecer el combate a la demanda de droga —dentro de Estados Unidos.⁴⁵

Más allá de aceptar que las relaciones sociales —incluyendo las relaciones entre grupos políticos autónomos— se basan en la construcción intersubjetiva de ideas y percepciones, mi análisis defiende la preeminencia que la *decisión* tiene para el análisis político. En el mismo sentido, creo que la búsqueda del interés, definido en términos de poder, es más conveniente para explicar la causalidad de la Iniciativa. Sin olvidar la complejidad que porta el intento de explicar la conducta del ser humano y los agregados sociales, sigo el consejo de los especialistas: “se debería

⁴³ Vid. Jackson, Robert y Sørensen, Georg, *op. cit.*, p. 254.

⁴⁴ Velázquez Flores, Rafael y Schiavon, Jorge, “La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación México-Estados Unidos”, en Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *op. cit.*, p. 78.

⁴⁵ Vid. Díaz Briseño, José, “Ve FCH incoherencia de EU sobre drogas”, *Reforma*, 5 de marzo de 2011, p. 6.

trabajar con aquellas teorías que mejor explican los fenómenos que nos interesan y que mejor reflejan nuestras propias premisas. Una cosa es segura: hay suficientes teorías para escoger y cada una de ellas dibuja una política mundial diferente”.⁴⁶

1.4 LA *REALPOLITIK* Y EL MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA

Una vez expuesto el marco teórico que ha sido utilizado para estudiar la política exterior —en general— y la Iniciativa —en particular—, es necesario presentar las bases teóricas que utilizaré para analizar el objeto de estudio y dar respuesta a mi planteamiento de problema. Vale recordar aquí, que mi planteamiento se pregunta por los intereses que motivaron la colocación de la Iniciativa en el centro de la relación bilateral y la medida en qué este acuerdo satisfizo la consecución de los intereses políticos perseguidos.

Considero que las bases teóricas de la *Realpolitik* —o realismo político— son convenientes para explicar las acciones que, en este asunto particular, los gobiernos de México y Estados Unidos llevaron a cabo. Asimismo, pienso que el realismo funciona para darle sentido a una política exterior, es decir, para establecer las causas y consecuencias de las acciones políticas cuyos objetivos dependen de actores y procesos externos al ámbito doméstico.

Cabe advertir que, a pesar de la vigencia del realismo, creo necesario revisar algunos de sus planteamientos en aras de ajustar la teoría a los hechos y no viceversa. Al respecto, coincido con Gilpin en que “el realismo político debe ser visto como una disposición filosófica y un conjunto de suposiciones acerca del mundo, en vez de una teoría ‘científica’ en sentido estricto”.⁴⁷ Así, pues, detallo qué planteamientos utilizo y cómo son complementados con el modelo de política burocrática empleado por Graham Allison en el análisis de la política exterior.

1.4.1 BASES TEÓRICAS DEL REALISMO POLÍTICO

La *Realpolitik* se precia de tener raíces sólidas y profundas en virtud de que cuenta a grandes eruditos dentro de la tradición de su pensamiento. La variedad de

⁴⁶ Smith, Steve, “Reflectivist and constructivist approaches to international theory”, en Baylis, John y Smith, Steve, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2a edición, 2001, p. 248. Citado por Barbé, Esther, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁷ Gilpin, Robert, “The richness of the tradition of political realism”, en Keohane, Robert (ed.), *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, p. 304.

personajes que han utilizado las tesis realistas para explicar y analizar el comportamiento político de los individuos y las colectividades a través del tiempo evidencia la antigüedad y, al mismo tiempo, la vigencia que este enfoque posee. Sin afán —ni capacidad— de explicar el contenido filosófico de los pensadores considerados realistas, menciono, brevemente, algunas de sus aportaciones.

En la obra fundacional *Historia de la guerra del Peloponeso*, Tucídides sienta las bases de la escuela realista. Sin pretenderse un filósofo político sino, más bien, un historiador, las narraciones que Tucídides ofrece acerca del acontecimiento bélico del antiguo mundo griego poseen, en sí, un profundo contenido filosófico. Temas como las características de la naturaleza humana o el peso que la justicia y la conveniencia egoísta tienen en las decisiones políticas son abordados a lo largo de la obra.

El hecho de que Tucídides sea considerado un realista se debe en mayor medida a la descripción de la naturaleza humana que su obra contiene, antes que a alguna postura asumida por el autor ante los hechos narrados. Aunque la consideración por la justicia está presente en muchos de los pasajes de su *Historia*, en realidad la descripción del curso de los sucesos, de la naturaleza humana y su comportamiento político, responden más a la lógica del interés propio que a los principios de la justicia.

Como afirma Bolotin, este tipo de razonamiento no niega la existencia de las cuestiones morales o la idea de lo que es considerado justo. Lo que refuta, en todo caso, es que sean este tipo de consideraciones las que determinen, en primera o última instancia, las acciones políticas. Al contrario, Tucídides, en el comportamiento y discurso sostenido por los atenienses, demuestra que “nadie que tenga la oportunidad de adquirir algo por la fuerza ha sido disuadido jamás por el argumento de la justicia”.⁴⁸

Es decir, la naturaleza humana está gobernada más por el egoísmo, el interés y la fuerza que por la solidaridad, la justicia o el bien común. Todos estos elementos son, por cierto, torales para el realismo político en la articulación de su discurso frente a otras escuelas del pensamiento político —como el idealismo o el liberalismo.

⁴⁸ Bolotin, David, “Tucídides”, en Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (comp.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed. (8va reimp.), 2012, p. 25.

Asimismo, estas tesis —muy poco optimistas— sobre la naturaleza humana, quedan de manifiesto en el célebre pasaje conocido como el Diálogo de Melos.

En el Diálogo, sostenido entre atenienses y melios —en ocasión de la invasión imperial de los primeros sobre los segundos—, se muestra con bastante crudeza el ejercicio del poder y, conjuntamente, lo que esto conlleva. Basten unas líneas para ilustrar las reflexiones en torno al poder, la naturaleza humana y la búsqueda perpetua del interés.

Los atenienses, en su pretensión de ceñir la discusión dentro de límites *realistas*, hacen ver a los melios que “en las cuestiones humanas las razones de derecho intervienen cuando se parte de una igualdad de fuerzas, mientras que, en caso contrario, los más fuertes determinan *lo posible* y los débiles lo aceptan”. En respuesta a esta sentencia y aceptando su condición de desventaja, los melios admiten que “es necesario... moverse en esos términos, puesto que vosotros [los atenienses] habéis establecido que se hable de *lo conveniente* dejando aparte de este modo las razones de derecho”.⁴⁹

Sin más, moverse dentro de los términos de lo posible y lo conveniente parece ser la *pieza angular* del comportamiento político, no solo de un pueblo imperialista como el ateniense sino, en general, de la especie humana. Al respecto, los atenienses apuntan que cualquiera que estuviese en su posición de fuerza se conduciría de la misma manera. Incluso, con este supuesto atajan los argumentos de los melios, quienes veían a los espartanos —o lacedemonios— como verdaderos aliados que irían, por cuestiones de justicia, en su defensa contra Atenas, sobre todo porque la isla de Milo era colonia espartana.

Así, pues, los atenienses explican a los melios: “respecto a su comportamiento con los demás [de los espartanos]... podríamos manifestar que de los pueblos que conocemos son los que, de la forma más clara, consideran honroso lo que les da placer y *justo lo que les conviene*”.⁵⁰ Los acontecimientos darían la razón a los atenienses, pues los melios sucumbieron sin recibir ayuda alguna de Esparta.

⁴⁹ Tucídides (tr. de Juan José Torres), *Historia de la Guerra del Peloponeso*, tomo III, Barcelona, Gredos, 2007, p. 143. Cursivas mías.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 150. Cursivas mías.

Tucídides demuestra, al narrarnos las deliberaciones y las acciones de diversos pueblos, que ni Atenas ni Esparta eran los únicos pueblos que colocaban al interés, antes que a la justicia, como consideración central para la acción política.

Por esta misma senda caminan las ideas de otro autor considerado dentro de la escuela realista: Nicolás Maquiavelo. De lectura obligada, *El príncipe*, arroja luz sobre consideraciones indispensable al momento de pensar la política, entre las cuales subrayamos tres: la preeminencia deliberada que el autor concede a los hechos observables antes que a las reflexiones imaginarias; la descripción pesimista de la naturaleza humana y, finalmente, la separación que hace de las cuestiones morales y políticas.

En el que quizá sea el capítulo más citado de *El príncipe* (cap. XV), Maquiavelo asienta que, en aras de escribir algo más útil para el príncipe, le “ha parecido más conveniente seguir la *verdad real* de la materia que los desvaríos de la imaginación en lo concerniente a ella”.⁵¹ Para algunos pensadores, este pasaje ilustra la importancia que Maquiavelo concede a la observación de conductas y hechos políticos antes que a la construcción de supuestos filosóficos.⁵² Y es que Maquiavelo nunca se propuso fundar una nueva filosofía política, pero tampoco inaugurar la aplicación de un método científico al estudio de la política. Simplemente juzgó más efectivo escribir sobre lo que él había observado sobre la naturaleza *real* de los humanos —que poco o nada variaba con el pasar del tiempo— y no sobre una naturaleza *ideal* que nunca había existido.

Precisamente de esta voluntad por no atender las dimensiones ideales, surge su visión pesimista de la naturaleza humana. El autor florentino no deja dudas en cuanto a su apreciación sobre los humanos por cuanto los describe como “ingratos, volubles, simuladores y disimulados, que huyen de los peligros y están ansiosos de ganancias. Mientras les haces bien... te son enteramente adictos... cuando la necesidad está cerca; pero cuando la necesidad desaparece, se rebelan”.⁵³ En este sentido, Sabine sostiene que “tras casi todo lo que dijo Maquiavelo acerca de la política práctica estaba el supuesto de que la naturaleza humana es esencialmente

⁵¹ Maquiavelo, Nicolás (tr. de Ángeles Cardona), *El príncipe*, Barcelona, Folio, 2006, p. 72. Cursivas mías.

⁵² Vid. Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a edición, (10ª reimp.), 2011, p. 272.

⁵³ Maquiavelo, Nicolás, *op. cit.*, p. 78.

egoísta... Además, la naturaleza humana es profundamente agresiva y ambiciosa; los hombres aspiran a conservar lo que tienen y a adquirir más”.⁵⁴

Así, pues, si los humanos son esencialmente egoístas y, en consecuencia, se conducen en busca de su propio interés de acuerdo a las necesidades, el príncipe tiene que estar consciente de esta realidad al momento de conducirse políticamente. En otras palabras, el éxito que el príncipe —o cualquier actor político— tenga en la conservación y ampliación del poder exige comportarse según las situaciones lo ameriten y no forzosamente de acuerdo a las virtudes morales consideradas por los humanos. En palabras de Maquiavelo, “es necesario que un príncipe que quiere mantenerse aprenda a poder *no ser bueno* y a servirse o no de ello según las circunstancias”.⁵⁵

Al respecto, un especialista señala que Maquiavelo no era indiferente a los criterios morales, puesto que “no dice que el príncipe pueda, sin más, prescindir de los mandamientos de la moral sino que más bien se expresa en el sentido de que, en caso necesario, el príncipe tiene que ser capaz de omitir el bien y hacer algo malo”.⁵⁶ Volviendo a Sabine, la mayor parte de su obra no es tanto inmoral cuanto amoral; lo que representó el primer paso hacia el análisis de las cuestiones políticas libre de juicios de valor.

Un tercer pensador a considerar, por cuanto su vasta obra nutrió la vena realista, es Thomas Hobbes. Este autor inglés, a diferencia de Tucídides y Maquiavelo, es propiamente un filósofo político. Más preocupado por las causas constitutivas y el problema del método, “la filosofía de Hobbes fue diseñada con el propósito de formar un sistema”⁵⁷ que involucraba el estudio sobre las facultades del hombre, de su condición natural, de las leyes de la naturaleza y del Estado. De entre su vasta obra, me interesa rescatar la que quizá sea la más acabada en cuestiones políticas: *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*.

En esta obra, como en otras, Hobbes comparte la concepción peculiarmente pesimista sobre el hombre. Para él, el humano no es social y político por naturaleza,

⁵⁴ Sabine, George H., *op. cit.*, p. 273.

⁵⁵ Maquiavelo, Nicolás, *op. cit.*, p. 73. *Cursivas mías*.

⁵⁶ Buchheim, Hans, *Política y poder*, Barcelona, Alfa, 1985, p. 67.

⁵⁷ Goldsmith, Maurice M., *Thomas Hobbes o la política como ciencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 13.

sino por convención. La naturaleza, al contrario, impulsa al hombre a seguir sus pasiones y placeres, entre los que destaca el amor a la gloria, el orgullo y la vanidad propios. Pero la pasión más importante que mueve al hombre es el temor a perder la vida y el consecuente deseo de auto conservación.⁵⁸

El miedo a perder la vida lleva a los hombres a desconfiar uno del otro. Más aún si, como lo supone el filósofo inglés, todos los hombres se encuentran en una situación de igualdad entre ellos. Tal condición de igualdad se debe a tres razones:

1) Los hombres son relativamente iguales en fuerza, es decir, igualmente vulnerables a ser asesinados e igualmente capaces de asesinar. 2) Son relativamente iguales en saber; la prudencia les está igualmente conferida por igual tiempo y la ciencia es tan escasa que no se necesita tomarla en cuenta. Los hombres consideran sus propios juicios tan buenos como los de cualquier otro... 3) Además, si un hombre reclama superioridad con base en el saber (o en cualquier otra cualidad), cualquier otro podría negar tal superioridad o reclamar a su vez la igualdad y no habría más forma que la guerra para dirimir la cuestión.⁵⁹

De la condición de igualdad por naturaleza, se desprende un estado en donde todos los hombres gozan de las mismas capacidades para desear y alcanzar sus fines. Así, pues, cuando dos hombres llegan a desear una misma cosa —lo cual suele pasar a menudo—, se encuentran en posiciones antagónicas, en donde uno considera al otro como su enemigo.

En este punto, Hobbes destaca el estado de guerra latente que se deriva de tal igualdad cuando no existe un poder capaz de imponerse sobre los hombres. El filósofo señala que tal estado de guerra —en el que cada hombre es enemigo de los demás— no permite emprender actividad alguna al ser humano y, por consiguiente, hace de su vida un continuo temor.

Y, si bien Hobbes reconoce que la anarquía total o una guerra de “todos contra todos” nunca ha existido entre hombres particulares, es predecible saber cómo sería el ambiente de hostil puesto que los Estados se encuentran, entre ellos, en esa situación: “en todas las épocas, los reyes y las personas revestidas con autoridad soberana, celosos de su independencia, se hallan en estado de continua enemistad, en la situación y postura de los gladiadores, con las armas asestadas y los ojos fijos

⁵⁸ Vid. Berns, Laurence, “Thomas Hobbes”, en Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, *op. cit.*, p. 380.

⁵⁹ Goldsmith, Maurice M., *op. cit.*, p. 93.

uno en otro”.⁶⁰ Así, en la actitud permanente de guerra nada puede ser calificado de injusto, ya que no existe “mío ni tuyo”, ni ley sino fuerza y poder.

La noción de anarquía en Hobbes tiene que ver, pues, no solo con la guerra “aquí y ahora”, sino con las posibilidades permanentes de guerra, mismas que cesarían cuando una autoridad —el Estado o *Leviatán*— se impusiera sobre el resto de los hombres, con el consentimiento de estos. Algo que ha sucedido al interior de los países con el ascenso y consolidación de los Estados nacionales, pero que nunca ha existido en la comunidad internacional donde la ausencia de un gobierno central ocasiona no siempre el caos, pero sí la continua posibilidad de que cada Estado inicie la guerra contra otro.

Manteniendo la separación de la política de las consideraciones morales, el supuesto negativo sobre la naturaleza humana y las condiciones de anarquía o ausencia de gobierno común, diversos autores contemporáneos sistematizaron el pensamiento realista y lo aplicaron al estudio de la política internacional. Un autor señala la existencia de un *continuum* en esta escuela de pensamiento, pues señala que, desde Tucídides, el realismo político ha contenido tres supuestos: 1) los Estados (o ciudades-estado) son las unidades clave de acción; 2) estos buscan poder, ya sea como un fin en sí o como un medio para otros fines; y 3) estos se comportan de formas que son racionales y, por tanto, comprensibles a otros en términos racionales.⁶¹

Aquí cabe mi primer matiz, pues si bien coincido en que los Estados-nación siguen siendo hoy los actores principales en la esfera política internacional, no deduzco, *ipso facto*, que los gobiernos encargados de conducirlos persigan siempre un interés “nacional”, es decir, un interés compartido por la nación en su conjunto. En su lugar, y como ya lo había mencionado, prefiero circunscribir la dimensión del interés de un gobierno al gobierno mismo. De ahí que me refiera de aquí en adelante al interés gubernamental o, simplemente, al interés político.

⁶⁰ Hobbes, Thomas (tr. de Manuel Sánchez Sarto), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a edición, (18va reimp.), 2012, p. 104.

⁶¹ Vid. Keohane, Robert, “Realism, Neorealism and the Study of World Politics”, en Keohane, Robert (ed.), *Neorealism... op. cit.*, p. 7.

1.4.1.1 LA RACIONALIDAD DE LOS ACTORES: EL *INTERÉS* EN TÉRMINOS DE PODER

Como el subtítulo indica, es preciso exponer las nociones de racionalidad, interés y poder desde la óptica realista; todas las cuales se encuentran íntimamente vinculadas, por lo que sería imposible explicar una sin mencionar las demás.

En sus ya clásicos principios del realismo político, Morgenthau señala la posibilidad de descubrir las leyes que delinear la actividad política. Para el autor, tales leyes encuentran su fundamento en la naturaleza humana, la cual no ha variado a través de los siglos por cuanto los actores políticos, desde siempre, se han comportado racionalmente. Este comportamiento racional permite que el observador —también a partir de un esquema racional— pueda darle sentido a las acciones políticas e incluso preverlas.

Ahora bien, la unidad de análisis del realismo político no son las ideologías o motivaciones de los tomadores de decisiones, sino las acciones y los hechos políticos. Así, este enfoque considera que “la teoría consiste en constatar hechos y darles sentido a través de la razón”, además “asume que el carácter de una política exterior puede determinarse, exclusivamente, a través del examen de los actos políticos realizados y de las consecuencias previsibles de dichos actos”.⁶²

¿Qué entiende el realismo por conductas *racionales*? Cuando se habla de que los gobiernos actúan racionalmente, “significa que tienen preferencias consistentes y ordenadas, y que calculan los costos y beneficios de todas las políticas alternativas para maximizar su utilidad a la luz de sus preferencias y percepciones de la naturaleza de la realidad”.⁶³ Así, una conducta racional implica la búsqueda de la maximización de beneficios y la disminución de los costos, es decir, el *interés*.

Si bien esta noción de racionalidad ha sido utilizada, también, por las teorías económicas, Morgenthau circunscribe el concepto de interés al ámbito político. Para el autor, “el concepto de interés *definido en términos de poder*... sitúa a la política como esfera independiente de acción y comprensión al margen de otras esferas, como la económica (entendida en términos de interés definido como riqueza), la

⁶² Morgenthau, Hans, *Escritos... op. cit.*, p. 44.

⁶³ Keohane, Robert, “Realism, Neorealism and...”, *op. cit.*, p. 11.

ética, la estética o la religión”.⁶⁴ Entonces, si el interés se define en términos de poder, es necesario conocer el significado que Morgenthau le otorga al poder.

John Vasquez, en su compilación de textos clásicos, hace especial énfasis en la definición de poder que la obra de Morgenthau contiene. El llamado “padre” del realismo contemporáneo señala que “al hablar de poder nos referimos al control que ejerce el hombre sobre la mente y los actos de otros. Por poder político se entienden las relaciones mutuas de control que se registran entre los individuos que ostentan la autoridad pública, pero también entre estos últimos y la población en general”.⁶⁵ Las fuentes del poder, a su vez, son tanto las expectativas de beneficios como el temor a los costos, o bien, el respeto o amor a los hombres e instituciones.

La manifestación o materialización de tal poder son los “mandatos, amenazas, la persuasión, la autoridad o el carisma... o mediante una ágil combinación de varios de estos elementos”.⁶⁶ Todas estas manifestaciones lograrán su cometido en tanto controlen o influyan los actos del otro. De esta noción habla Morgenthau cuando se refiere a los términos que definen el interés político.

1.4.1.2 LA COOPERACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA REALISTA

Si los gobiernos —que conducen formalmente a los Estados— son actores racionales que buscan únicamente sus intereses definidos en términos de poder, ¿cómo explicar la cooperación intergubernamental? En efecto, el realismo acepta la existencia de acuerdos entre los gobiernos cuando estos persiguen intereses en común; sin embargo, se muestra escéptico respecto al poder de tales acuerdos para mitigar los conflictos entre Estados.

Para describir la cooperación desde la perspectiva realista, es conveniente explicar la vigencia y el peso que la idea de anarquía posee en el realismo político.

El peligro de guerra latente derivada de la igualdad entre los hombres, que Hobbes sostuvo, es equiparable a la condición de anarquía que el realismo observa en las relaciones entre los Estados. Ésta consiste, básicamente, en la ausencia de un gobierno común que someta a todos los Estados, más que en la noción de caos que

⁶⁴ Morgenthau, Hans, *Escritos... op. cit.*, p. 45. Cursivas nuestras.

⁶⁵ Morgenthau, Hans, “Poder político”, en Vasquez, John (comp.), *Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos*, México, Limusa, 1994, p. 54.

⁶⁶ *Ídem.*

suele atribuírsele. Debido a la anarquía imperante, los Estados “permanecen en constante competencia y conflicto, lo que inhibe su voluntad para cooperar, incluso cuando comparten intereses en común”.⁶⁷

La naturaleza anárquica de las relaciones internacionales hace que la desconfianza mutua sea la constante. Tal desconfianza obstaculiza la cooperación de dos maneras: la primera, debido al temor de que la contraparte no cumpla lo convenido —y a la consiguiente incapacidad para forzarla a cumplir—; la segunda, al temor de que la contraparte obtenga más beneficios de la cooperación que el propio Estado. Esto último alimentaría el miedo de que las ganancias conjuntas que den ventajas a un aliado presente puedan producir un peligroso enemigo futuro.⁶⁸

Aunque la política internacional es considerada como una lucha por el poder, el realismo enfatiza que la actitud de los Estados es más defensiva que ofensiva, en virtud de que su objetivo principal es la *supervivencia*. Los gobiernos, racionalmente, procurarán que los demás Estados no acumulen el poder necesario para ser considerados amenazas y, por lo tanto, si la cooperación otorga mejores ganancias a los demás, será considerada inconveniente. El criterio para considerar conveniente a la cooperación radica en el equilibrio de poder.

El principio realista del equilibrio o balance de poder se aplica en la cooperación cuando los gobiernos “buscan asegurar que los aliados en esfuerzos comunes cumplan sus promesas y que su colaboración produzca ganancias ‘balanceadas’ o ‘equitativas’”.⁶⁹ Es decir, los gobiernos ofrecerán concesiones a sus socios *si y sólo si* reciben a cambio compensaciones equiparables; de lo contrario, no existirá auténtica cooperación aunque los intereses sean comunes.

Así, pues, el realismo no niega que la cooperación sea posible, sino que sostiene que los acuerdos siempre buscarán el interés propio y, sobre todo, cuidarán de no otorgar ventajas al otro Estado. Esta visión contrasta profundamente con aquellas que sostienen que la cooperación implica una relación de confianza mutua para

⁶⁷ Grieco, Joseph, “Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism”, en Baldwin, David, *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, p. 116.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 118.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 130.

combatir algún problema común o con posturas que explican la cooperación con base en una coincidencia de percepciones.

1.4.2 EL ENFOQUE ANALÍTICO DEL MODELO DE POLÍTICA BUROCRÁTICA

Una vez asentadas las bases teóricas del realismo político —la racionalidad, el interés en términos de poder, la acción y los hechos políticos, el peso de la anarquía y la visión sobre la cooperación—, es pertinente explicar cómo empleo el modelo de la política burocrática para analizar mi objeto de estudio.

En primer lugar, el empleo de este enfoque no rompe o contradice alguno de los supuestos realistas que hemos esbozado. Al contrario, creo que complementa las bases teóricas de la *Realpolitik* y brinda herramientas que ayudan a mejorar el análisis.

Desde mi perspectiva, los principios del realismo político ofrecen una concepción filosófica de la naturaleza política del hombre y de las relaciones internacionales. Empero, estos principios no explican, por sí mismos, el esquema necesario para analizar el comportamiento de los tomadores de decisiones que llevan a cabo la política exterior. Así, pues, considero que el modelo analítico de política burocrática es útil para aterrizar mi análisis.

En su obra, Graham Allison desarrolló una serie de modelos conceptuales que permiten analizar tanto las conductas de los gobiernos, como los efectos que esas conductas tienen en gobiernos de otras naciones. En *La esencia de la decisión*, Allison describe tres modelos analíticos: el modelo de actor racional-unitario (Modelo I), el modelo de comportamiento organizacional (Modelo II) y el modelo de política gubernamental o burocrática (Modelo III).

El modelo racional-unitario (Modelo I) asume que los agentes internacionales son estados *unitarios* que actúan racionalmente. Actuar racionalmente significa tener una conducta “motivada por un cálculo consciente de ventajas, un cálculo que está basado en un sistema de valores explícito y consistente”,⁷⁰ cuyo objetivo es maximizar ganancias y minimizar costos. Allison sostiene que este modelo suele ser el utilizado con mayor frecuencia por los estudiantes y la prensa debido a que asume

⁷⁰ Allison, Graham y Zelikow, Philip, *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, Massachusetts, Addison-Wesley, 2da edición, 1999, p. 15.

las acciones realizadas por un Estado-nación como producto de las decisiones tomadas exclusivamente por su líder político.

Los conceptos más importantes que utiliza este modelo analítico son los objetivos, las alternativas, las consecuencias y las elecciones. Mediante este modelo, el analista político debe colocarse en el lugar de A y reflexionar cuáles son los objetivos que persigue y qué alternativas tiene. Posteriormente, debe identificar cuáles son las consecuencias previsibles de cada una de las alternativas y, finalmente, explicar porqué se hizo determinada elección, partiendo siempre del supuesto de que A busca maximizar sus beneficios.⁷¹

Ahora bien, el modelo organizacional (Modelo II) sostiene que las decisiones gubernamentales responden menos a una elección deliberada tomada por el líder político y más a un *patrón* de conductas regulares. Tales conductas son regulares por cuanto los líderes políticos no son más que las cabezas de un conglomerado de organizaciones grandes y sólidas. A partir de este supuesto, Allison define al gobierno como un conjunto de organizaciones entre las cuales se dividen las responsabilidades para cada problema particular. Luego entonces, dependiendo del problema a atender, será elegida tal o cual organización para resolverlo y, en consecuencia, el patrón de conducta será previsible.⁷²

Es claro que la versión más clásica del realismo político se identifica con el modelo de actor racional-unitario, por cuanto Morgenthau y otros realistas del siglo XX identificaron las decisiones de los Estados con el interés nacional. Sin embargo, dos factores han puesto en duda la vigencia de tal paradigma. Uno tiene que ver con los cambios en la estructura internacional, mientras que el segundo con la democratización de los regímenes políticos en gran parte del mundo.

Los cambios en la estructura internacional a los que me refiero son aquellos experimentados con el fin del orden bipolar que imperó durante la llamada Guerra Fría. Cuando la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas se desintegró, el comunismo —y su expansión— dejaron de ser la principal amenaza para el bloque político-económico capitalista. Esto supuso el fin “ya no de la confrontación entre los bloques, sino la noción misma de bloque como elemento organizador de intereses

⁷¹ *Ibidem*, p. 18.

⁷² *Ibidem*, p. 143.

en el escenario internacional⁷³ y del lugar privilegiado que la seguridad nacional tenía en la configuración de las políticas exteriores.

El surgimiento y relevancia de otros temas —más allá de la seguridad y supervivencia estatal— imprimió pluralismo a la política internacional. Este hecho amplió el margen de debate al interior de las sociedades sobre las decisiones que sus gobiernos nacionales deberían tomar en el ámbito internacional, puesto que los asuntos tratados ya no contaban con el mismo consenso que posee el interés colectivo por la seguridad. Además, el segundo factor que refiero —la democratización de regímenes políticos—, descentralizó la toma de decisiones y aumentó el número de actores e intereses capaces de intervenir en la política exterior.

En México, por ejemplo, el régimen político altamente centralizado dio paso a una difusión del poder y a un sistema de pesos y contrapesos ya no sólo formal sino real. El proceso ha sido lento, atropellado —y quizá involuntario—, pero varios autores coinciden en que, con sus limitaciones, es mayor el número de actores gubernamentales o no gubernamentales que influyen en las decisiones que el Estado toma hacia el exterior.⁷⁴

Mi opinión es que, a pesar de que la Iniciativa está relacionada con asuntos de seguridad, el curso de los hechos evidenció la participación de diversos actores gubernamentales en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones con base en comportamientos racionales pero no unitarios. Por eso, juzgo más conveniente el empleo del modelo de política burocrática (Modelo III), el cual sostiene que no existe un solo “creador” en la política gubernamental sino “un conglomerado de grandes organizaciones y de actores políticos que difieren sustancialmente acerca de lo que sus gobiernos deberían hacer en relación con algún asunto en particular y que compiten en el intento de influir tanto en las decisiones como en las acciones de sus gobiernos”.⁷⁵

⁷³ Rico, Carlos, *Hacia la globalización*, tomo VIII, en Torres, Blanca (coord.), *Serie México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, p. 172.

⁷⁴ Vid. Torres, Blanca, “La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”, en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *op. cit.*, pp. 119-145.

⁷⁵ Allison, Graham y Halperin, Morton, “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”, en Vasquez, John (comp.), *op. cit.*, p. 200.

1.4.2.1 LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL COMO RESULTANTE POLÍTICA

Partiendo de la idea anterior, para el modelo de política burocrática, los actores políticos no deciden solamente en función de objetivos estratégicos, sino también de diversas concepciones de intereses nacionales, organizacionales, internos e incluso personales.

Debido a que cada actor actúa del mismo modo, las decisiones gubernamentales se toman mediante el regateo (*bargaining*, en inglés) propio de la política. Lo cual, “de ningún modo implica que los ejecutantes individuales no actúen de manera racional dados sus respectivos intereses”.⁷⁶

Así, la unidad básica del análisis es la acción gubernamental considerada como *resultante política*. Resultante porque las decisiones “no surgen a partir de la elección de una solución para determinado problema, sino como resultado de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen intereses diversos e influencias asimétricas”.⁷⁷ La caracterización de “política” se debe a que los pactos, compromisos y conflictos que dan vida a las decisiones son tomadas por miembros del gobierno, es decir, actores revestidos de mayor o menor poder político.

Bajo esta lógica, las acciones de política exterior pueden entenderse como el producto de juegos complicados, concurrentes e intercalados, entre jugadores situados en diferentes posiciones del gobierno. Sin embargo, no se trata de resultantes producto del azar; al contrario, el juego político contiene reglas y estructuras que permiten al analista explicar los movimientos de cada jugador.

1.4.2.2 LOS JUGADORES POLÍTICOS

En palabras de Allison, “política” es el nombre de un juego altamente competitivo, donde los jugadores son los actores políticos. Estas ideas principales requieren ser precisadas en aras de explicar las reglas del juego y las características de los participantes.

⁷⁶ *Ídem.*

⁷⁷ Allison, Graham, *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 237.

LOS JUGADORES. Para este modelo, “el actor gubernamental no es un agente unitario ni un conglomerado de organizaciones, sino un conjunto de jugadores individuales”.⁷⁸ Los individuos son considerados participantes del juego político y la posición que ocupen les permite influir, en mayor o menor medida, sobre los principales canales de acción y decisión relativos a un asunto particular.

En ese sentido, las *posiciones* son vitales para comprender lo que cada jugador puede hacer. Dichas posiciones determinan tanto las ventajas como las desventajas que cada jugador posee respecto a los demás jugadores y dependiendo del juego en el que se encuentren. La posición relativa de cada actor cambiará en función de la naturaleza del asunto: por ejemplo, la influencia del Secretaría de la Defensa será mayor que el de Hacienda en temas de seguridad nacional, mientras que sucederá lo opuesto en asuntos financieros.

Pero el tratamiento de los asuntos no depende solamente de las posiciones, sino también de los jugadores que las ocupen en un momento determinado. Así, aunque analizamos la conducta de un actor en relación con los intereses que persigue, podemos aceptar que no todos los individuos persiguen los mismos intereses, sino que estos dependen de la formación, bagaje e inquietudes de cada actor o de los compromisos que tenga con otros grupos. Si esto fuera erróneo, existiría una extraordinaria continuidad en la conducta gubernamental, por cuanto los jugadores no harían más que ocupar las posiciones que sus antecesores dejaron.

LAS POSTURAS DE CADA JUGADOR. Las posiciones de un jugador no revelan por sí mismas las *posturas* que adoptará respecto a una cuestión. Para prever o explicar sus posturas habría que tomar en cuenta un abanico de elementos que incluye las prioridades del jugador, sus fines e intereses, así como del curso de los acontecimientos y los plazos.

Existen cuestiones de política exterior y seguridad que gozan de un amplio consenso entre los actores gubernamentales —por ejemplo, mantener la independencia y la autonomía política respecto a otro Estado. Sin embargo, eso no basta para ponerse de acuerdo en el modo de actuar frente a circunstancias particulares. La postura de cada jugador depende, en gran medida, de las *prioridades* que tenga como líder de

⁷⁸ *Ibidem*, p. 239.

una agencia gubernamental, de su rol dentro del gobierno o, simplemente, de sus intereses personales.

Las acciones influyen en los acontecimientos, por lo tanto, las posturas de los jugadores depende, a su vez, del curso que tome el juego. Adicionalmente, el tiempo juega un papel importante por cuanto “los plazos y los acontecimientos... fuerzan a los jugadores a que, comprometidos en actividades múltiples, adopten determinadas posturas frente a ellos”.⁷⁹ Es decir, los jugadores no cuentan con todo el tiempo disponible para tomar decisiones, sino que la realidad les impone límites temporales (*deadlines*, en inglés) para solucionar los problemas.

EL IMPACTO SOBRE LOS RESULTADOS. El impacto que cada jugador puede tener sobre la acción resultante depende de su *poder*. El poder, entendido como “la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales”⁸⁰, otorga ventajas para concertar pactos. El origen de su poder y de las ventajas es diverso, pues pueden proceder ya sea de las responsabilidades formales de cada jugador, de la posesión de los recursos necesarios para actuar o de su capacidad para ejercer influencia en jugadores con posiciones jerárquicamente más altas que él.

1.4.2.3 EL JUEGO POLÍTICO

Para entender la estructura del juego político es necesario disgregar una serie de elementos que lo constituyen.

CANALES DE ACCIÓN. Allison señala que “un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica”.⁸¹ En otras palabras, un canal de acción es el proceso que regularmente sigue una cuestión o tipo de cuestiones a tratar. Por ejemplo, la legislación de un nuevo ordenamiento sigue un *canal de acción* que incluye, en líneas generales, la presentación de una iniciativa de ley, la aprobación por las comisiones legislativas correspondientes, la discusión y aprobación por el pleno de una cámara legislativa, la revisión y aprobación —en su caso— por parte de la cámara colegisladora y el envío de la ley al presidente para su promulgación.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 243.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 244.

⁸¹ *Ibidem*, p. 245.

Así, pues, el análisis de los canales de acción es importante en tanto estructuran el juego al pre-disponer a los jugadores que tomarán parte en las decisiones. Los canales de acción definen, además del número de jugadores, la distribución, posiciones y ventajas de cada uno. Por ejemplo, para el caso del combate al crimen, es fundamental el canal de acción utilizado por cuanto perfila las acciones y decisiones gubernamentales. Es diferente colocar el asunto en un canal de acción relacionado con la salud pública que en uno relacionado con la seguridad nacional.

LAS REGLAS DEL JUEGO. Éstas se refieren a lo que puede o no hacer *formalmente* cada jugador conforme a las leyes, constituciones, reglamentos o tratados. Si bien un análisis realista no otorga demasiado peso a las consideraciones jurídicas, dada la anarquía del ambiente en el que se desenvuelven las relaciones internacionales, es necesario conocer tales coordenadas para no cometer errores elementales, o bien, para saber porqué ciertas acciones son juzgadas como ilegales, tramposas o equivocadas.

Así, en el estudio de la política exterior es menester identificar cuáles actores políticos tienen formalmente la responsabilidad de su conducción y análisis. Esto permite saber, por ejemplo, porqué en ciertos asuntos los Congresos tienen la facultad para revisar las acciones del presidente y porqué en otros no. Asimismo, conocer las reglas permite identificar cuando un juego se apega a un tratado o cuando carece de límites pre-establecidos por las partes.

CARACTERÍSTICAS DEL JUEGO. Finalmente, el análisis de las acciones políticas debe tomar en cuenta características como el *medio* donde se desenvuelve el juego, su ritmo, su estructura, o sus recompensas —es decir, qué está en juego, qué se gana o qué se pierde.⁸²

Generalmente, las acciones de política exterior dependen del medio donde se desarrolle el juego. No será igual el comportamiento de un gobierno frente a una organización cuyos miembros cuentan con poder y recursos equiparables, que frente a un gobierno con bastante más poder que el suyo en un ambiente no institucionalizado. Asimismo, el ritmo, estructura y recompensas del juego impactan en la conducta de los jugadores, pues las situaciones de crisis requieren mayor atención y premura de los decisores que aquellas que no implican grandes costos o

⁸² *Ibidem*, p. 247.

beneficios. Nuevamente, la medida es el nivel de interés que tenga el juego para los participantes.

En conclusión, sostengo que a partir de una *base teórica* realista, que coloca el interés como unidad analítica, es posible emplear el esquema de política burocrática (Modelo III) para analizar la Iniciativa Mérida. Esto debido a que en su negociación y desarrollo intervinieron un conglomerado de actores políticos cuyos intereses diferían y que, en consecuencia, influyeron en diferente grado sobre el canal de acción elegido.

Asimismo, como podrá observarse a lo largo de la investigación, la Iniciativa nunca constituyó una sola y única decisión política, sino que fue el eje en torno al cual diversos jugadores políticos negociaron y regatearon apoyos en aras de satisfacer ciertos intereses y prioridades en ambos países. Por tanto, no sería erróneo sostener que la Iniciativa fue siempre una constante *resultante política* antes que un esquema dado y permanente.

CAPÍTULO 2

EL COMBATE A LAS DROGAS EN LA RELACIÓN MÉXICO- ESTADOS UNIDOS

La penalización de las actividades relacionadas con el comercio de narcóticos no es reciente. Las drogas y su combate han estado presentes —en diferente medida— en la internacional desde hace más de un siglo. El principal promotor, mas no el único, de este combate ha sido el gobierno de Estados Unidos.

En los albores del siglo XX, la sociedad estadounidense, preocupada por el creciente consumo de drogas, comenzó a reclamar acciones gubernamentales para controlarlo. Esto ocasionó que el gobierno federal de Estados Unidos asumiera nacional e internacionalmente la consigna de combatir el problema de las drogas y sus adicciones. A partir de entonces, la lucha contra las drogas —y más específicamente contra su tráfico— ha ido escalando importancia a nivel internacional, hasta considerarse en muchas latitudes como una de las mayores prioridades gubernamentales.

El presente apartado revisa la historia del combate a las drogas dentro del marco de la relación México-Estados Unidos. Mi estudio inicia con el surgimiento y consolidación del régimen prohibicionista de las drogas en ambos países, continúa con los procesos políticos bilaterales que exigieron al Estado mexicano a destinar mayores recursos para combatir el narcotráfico y termina con la conceptualización del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. En mi análisis, destaco los cursos de acción que siguió el combate bilateral al narcotráfico y las decisiones políticas fundamentales que propiciaron los *giros* en el tratamiento del problema.

Antes que la historia misma de las drogas, esta sección tiene por objetivo mostrar el uso político que los gobiernos de México y Estados Unidos dieron al asunto. Para tal fin, me enfoco en los intereses que cada gobierno perseguía en vez de abordar los aspectos económicos o sociales que inciden en el problema del narcotráfico. Sin duda, siempre habrá cifras, datos, fechas y actores políticos que se escapen dada la imposibilidad de hacer, en tan breve espacio, un recuento exhaustivo del tema. No

obstante, he procurado rescatar los elementos más relevantes que, posteriormente, me permitirán analizar el estado actual de mi problema de investigación.

2.1 SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN PROHIBICIONISTA (1909-1969)

En primer lugar, expondré las razones por las cuales surge en Estados Unidos una visión negativa de las drogas que, debido a la creciente influencia política de Washington, comenzó a expandirse internacionalmente. Adicionalmente, presentaré las acciones políticas que el gobierno de Estados Unidos realizó para lograr que su vecino del sur colaborara en el control del comercio de drogas. Finalmente, documento la etapa en que las políticas de penalización impulsadas por Estados Unidos desplazan cualquier alternativa para controlar el mercado de las drogas y consolidan, en los hechos, el régimen prohibicionista.

El asunto comienza con el opio, el cual ya era conocido en Estados Unidos antes del siglo XIX; sin embargo, durante este siglo se popularizó su consumo debido a diversas razones. Una de ellas fue el surgimiento de la morfina, la cual fue aislada químicamente del opio en 1805 y rápidamente preferida por los médicos para tratar diversos padecimientos —sobre todo en el contexto de la Guerra Civil estadounidense (1861-1865). Otra razón fue la introducción del opio fumado por parte de comunidades chinas que habían sido llevadas a Estados Unidos para trabajar en la construcción de los ferrocarriles que unirían los recién adquiridos territorios de la costa oeste.⁸³

Hacia la última década del siglo XIX, el aumento significativo en el consumo del opio, morfina, cocaína y heroína causó alarma entre la sociedad y la clase política. No obstante, era relativamente fácil conseguir estas sustancias en cualquier farmacia de Estados Unidos, pues no existían controles efectivos del Estado sobre la venta, el consumo ni el etiquetado de fármacos. Asimismo, los médicos estaban autorizados para recetar fármacos con morfina, cocaína o cannabis para tratar desde dolores y tos, hasta trastornos del sueño y depresión.

Por aquellos años surgió, además, el llamado “movimiento progresista” en Estados Unidos. Este movimiento pugnaba por una reforma a la sociedad mediante la

⁸³ Vid. Musto, David, “Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos”, en Smith, Peter (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 68.

intervención del gobierno en favor de los sectores más menesterosos y en contra de los excesos de las clases acaudaladas. El discurso del progresismo contenía la idea de una renovación moral, según la cual era necesario terminar con los malos hábitos propios de los ricos, entre los que estaban el consumo excesivo del alcohol y de las drogas. Así, este movimiento “conformó lo que llegaría a ser la Decimoctava Enmienda, que prohibía la distribución de alcohol, como no fuese con propósitos médicos, en los Estados Unidos”.⁸⁴

La discusión sobre las drogas suscitaba puntos de vista divergentes. Por un lado, el gobierno federal deseaba regular el mercado de la droga mediante normas sanitarias básicas —como el etiquetado y la venta exclusiva bajo prescripción médica— pero, por otra parte, estas restricciones chocaban de frente con el espíritu de libre comercio de la Unión, además de que cualquier intervención del gobierno federal era vista como una intromisión a la soberanía de los estados. Estas dificultades frenaron por algún tiempo la postura de Washington respecto a los narcóticos, sin embargo, la adquisición de las Filipinas tras la guerra contra España de 1898 lo obligaron a actuar.

Cuando las Filipinas pasaron al dominio de Estados Unidos en 1903, una ley sobre el opio establecía que el monopolio del mercado recaía en la Corona española. Así, el gobierno federal estadounidense estuvo ante la disyuntiva de asumir el control de dicho monopolio o de derogar la ley y prohibirlo. La opinión pública en Estados Unidos, el movimiento progresista y las posturas de los misioneros en Filipinas presionaron al presidente Theodore Roosevelt para negarse a asumir el control del monopolio y, en consecuencia, tomar medidas necesarias para prohibir su consumo y desintoxicar a los consumidores.

En el mismo contexto, William Howard Taft —entonces gobernador de las Filipinas— creó un Comité de Investigación del Opio, el cual concluyó que “la solución al problema filipino exigía el control del tráfico internacional del opio, así como la reducción de la producción en países como la India, China, Birmania, Persia y Turquía”.⁸⁵ Obviamente, resultaba inútil prohibir a la población filipina el consumo del

⁸⁴ *Ibídem*, p. 71.

⁸⁵ *Ibídem*, p. 72.

opio, si la venta de esta sustancia había sido, por siglos, de lo más común en el comercio asiático.

Para darle sentido a su política prohibicionista, Estados Unidos requería que los países productores secundaran sus medidas regulatorias. La manera en que Washington promovió su visión a nivel internacional fue presionando a los demás países para adherirse a las convenciones que penalizaban el consumo no-médico y, posteriormente, para instrumentar políticas de combate a la producción y comercio ilegal de narcóticos. Así, pues, “a solicitud de Estados Unidos y Gran Bretaña, delegados de 13 países se reunieron en Shangai en 1909 en lo que fue la primera conferencia de prohibición del opio, identificada como el principio de la cascada de instrumentos internacionales de penalización de drogas”.⁸⁶ Al no conseguir satisfactoriamente el objetivo buscado y en el intento por incluir un mayor número de naciones participantes, las potencias se reunieron en La Haya, Países Bajos, tres años después.

Fue durante la Convención Internacional del Opio de 1912 cuando, a decir de un especialista, se “formuló por primera vez el principio fundamental que sigue siendo la base del régimen internacional del control de drogas: reservar y limitar la producción y el consumo de narcóticos exclusivamente para propósitos médicos y científicos, estableciendo así un régimen prohibicionista contra la producción, distribución y venta no autorizadas de opio”.⁸⁷ En esta ocasión, la invitación —no exenta de presiones— que Estados Unidos extendió hacia el efímero gobierno de Francisco I. Madero para adherirse, surtió efecto. El Ejecutivo mexicano decidió suscribir la Convención de La Haya en 1912 para contener la venta del opio, aunque el Senado no aprobó el instrumento sino hasta 1924, según consta en el registro de tratados internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁸⁸

La inercia prohibicionista internacional se materializó al interior de Estados Unidos mediante una reestructuración burocrática —que puso al Departamento del Tesoro,

⁸⁶ Enciso, Froylán, “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *op. cit.*, p. 67.

⁸⁷ Ruiz-Cabañas, Miguel, “La Campaña Permanente de México: costos, beneficios y consecuencias”, en Smith, Peter, *op. cit.*, p. 208.

⁸⁸ *Vid.* Secretaría de Relaciones Exteriores, “Convención Internacional del Opio”, México, Gobierno federal, disponible en <http://www.sre.gob.mx/tratados/> [consultado: 3 de enero de 2013].

con la creación del *Bureau of Internal Revenue*,⁸⁹ a cargo del combate al tráfico de narcóticos— y la Ley Harrison, ambos en 1914. La Ley Harrison no era sino la puesta en práctica de lo firmado en la Convención Internacional de La Haya. Esta ley prohibió cualquier consumo de opio, heroína, morfina y cocaína que no fuese para fines médicos y otorgó facultades a las autoridades federales para vigilar el cumplimiento de las disposiciones dentro de los estados. Con esta legislación, Estados Unidos cumplía lo estipulado en la Convención Internacional contra el Opio y, en adelante, se dedicaría a exigir a los países productores a que cumplieran con la suya.

En la mira de Washington ya se encontraba su vecino del sur, pues en nuestro territorio se cultivaban narcóticos que la sociedad estadounidense consumía, como la marihuana. Así, dada la inevitable proximidad geográfica, “los Estados Unidos siempre han deseado que la política mexicana contra las drogas se adhiera lo más posible a la actitud de los Estados Unidos”.⁹⁰

En una situación de debilidad política —debido a la lucha revolucionaria—, el gobierno *de facto* de Venustiano Carranza entendió que era peligroso permitir que el contrabando de opiáceos alarmara a las autoridades fronterizas estadounidenses. Suficientes problemas había como para dar pretextos a Washington para traspasar la frontera en aras de hacer cumplir la ley. Empero, el problema también era interno puesto que autoridades locales del norte del país estaban inmersas en el comercio del opio. Fue así como Carranza vio en el combate al opio una herramienta política para defender la frontera y, a la vez, para doblegar a los caciques regionales, en quienes veía —con justa razón— potenciales enemigos para el establecimiento de un gobierno central. Consecuentemente, en 1917 su gobierno “tomó la decisión de penalizar el opio ante el miedo de perder el control de la frontera y como mensaje a estas autoridades locales”.⁹¹

Así, el gobierno mexicano tuvo que asumir el tema de la prohibición del opio y otras sustancias narcóticas más como un instrumento político —tanto exterior, como

⁸⁹ *Vid.* The U.S. National Archives and Records Administration, “Records of the Drug Enforcement Administration”, Washington D.C., U.S. Government, disponible en <http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/170.html#top>, [consultado: 10 de enero de 2013].

⁹⁰ Ruiz-Cabañas, Miguel, *op. cit.*, p. 211.

⁹¹ Enciso, Froylán, *op. cit.*, p. 68.

interior— que como un objetivo en sí mismo. Con esto no quiero decir que los regímenes emanados de la Revolución tuviesen una visión positiva sobre el consumo de drogas, sino que independientemente de su postura ante los narcóticos, México inició su combate como forma de contener la amenaza constante que significaba la vecindad con Estados Unidos.

En 1923, en un contexto similar de debilidad política donde la centralización del poder y la institucionalización del mismo no estaban consolidados, además de la negativa de Washington por reconocer su gobierno, el presidente Álvaro Obregón

prohibió la importación de todos los narcóticos y decretó ley seca en 50 millas aledañas a la frontera. Además, ordenó que desde Ciudad Juárez patrullaran la frontera para impedir el paso de contrabando de alcohol porque, según creía, ayudar a la efectividad de las leyes de prohibición estadounidense evitaría transgresiones del lado mexicano.⁹²

Cabe mencionar que para este año ya había entrado en vigor la XVIII Enmienda (1919) y la posterior Ley Volstead que prohibía la fabricación, venta y consumo de alcohol en Estados Unidos.

Debido a la imposibilidad de controlar la inmensa frontera que ambos países comparten, las leyes de prohibición de consumo de opiáceos en Estados Unidos no tuvieron incidencia alguna en el comercio transfronterizo desde México. Como la Ley Harrison no prohibió la importación del opio, las legislaciones estatales permitían importar el producto crudo y procesarlo en Estados Unidos para producir derivados. Estos vericuetos legales fueron aprovechados principalmente por las farmacéuticas estadounidenses, pero favorecieron también a los adictos.

Ante estos hechos, Washington adicionó la Ley Harrison en 1924 en el sentido de prohibir también la importación de opio a nivel nacional. Y, aunque a nivel estatal se permitió la fabricación de heroína, el gobierno federal pretendía cortar el suministro de su materia prima para combatir el consumo de drogas.⁹³ Sin embargo, los cargamentos de opio provenientes de Asia llegaban a los puertos de California donde, sin descargarlos, eran enviados de inmediato a México —para no romper la

⁹² *Ibidem*, p. 69.

⁹³ *Vid. Musto, David, op. cit.*, p. 76.

ley—, y posteriormente traficados ilegalmente vía terrestre, conformando de hecho las primeras rutas del contrabando.⁹⁴

A pesar de la legislación para controlar el comercio y consumo de droga en ambos lados de la frontera, el aumento del contrabando hizo pensar a las autoridades estadounidenses que México no hacía lo suficiente para terminar con el problema. Las sospechas —en ocasiones bien fundadas— que el Departamento del Tesoro tenía sobre la corrupción de las autoridades locales mexicanas fueron la principal excusa para continuar presionando al gobierno federal mexicano y demandarle mayores recursos para resolver el asunto.⁹⁵

Cuando Plutarco Elías Calles llegó a la Presidencia, el 1 de diciembre de 1924, la situación política no era la idónea pues, a pesar de haber derrotado militarmente a Adolfo de la Huerta y su rebelión, todavía no se hacía completamente de los *hilos* del poder. Sus movimientos políticos fueron en el sentido de asegurarse la lealtad de los jefes militares y gobernadores, además de extender lazos hacia la sociedad vía el apoyo de agrupaciones campesinas y obreras. En medio de toda esta situación, el gobierno de Estados Unidos representaba más una amenaza que un aliado debido a sus constantes reclamaciones —y presiones diplomáticas— para no hacer retroactivo el artículo 27 constitucional que lastimaba los intereses de sus compañías petroleras.

En medio de todos estos problemas, el tráfico de opio no era el problema central para Calles, sin embargo, podía ser utilizado como instrumento político para intentar suavizar los roces bilaterales. Así, en 1925 Calles decidió mostrar una fuerte disposición para colaborar con Washington en el control del tráfico de narcóticos al grado de negociar, por primera vez en la historia, “un tratado bilateral con Estados Unidos para combatir el contrabando, [además de ordenar] a las autoridades judiciales incrementar las acciones en contra de traficantes y usuarios de opio, heroína y cocaína, incluyendo las armas y el alcohol”.⁹⁶ Estas acciones se fundamentaban en el decreto del 8 de enero de 1925, por medio del cual el Estado

⁹⁴ Vid. Encisco, Froylán, *op. cit.*, p. 68.

⁹⁵ El papel de los cónsules estadounidenses en ciudades fronterizas mexicanas fue clave para reportar al Departamento del Tesoro sobre la complicidad de alcaldes municipales mexicanos en el mercado de las drogas, alcohol y prostitución. Vid. Astorga, Luis, *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo, 2003, p. 28.

⁹⁶ Encisco, Froylán, *op. cit.*, p. 69.

mexicano sentaba las reglas para la importación de opio, morfina, cocaína y otros fármacos, además de que ponía en manos del Departamento de Salubridad Pública la autorización de los permisos para tal importación.⁹⁷

Así, pues, el *canal de acción* elegido por Calles para tratar el asunto del tráfico de drogas fue el Departamento de Salubridad, quien en adelante tendría que coordinarse con los agentes del Departamento del Tesoro de EE.UU. Adicionalmente, es menester señalar que, aunque Calles ya tenía una visión negativa del opio desde sus años como gobernador de Sonora, utilizó el combate al tráfico de opio como un instrumento político para evitarse problemas con Estados Unidos, al igual que había hecho Carranza.

Simultáneo al impulso en México y Estados Unidos del combate a la producción y comercio de drogas ilegales, Washington desplegó una intensa y exitosa campaña internacional que buscaba ceñir a las principales naciones productoras a controles apegados a la postura estadounidense. Durante la década de los veinte y treinta — bajo el patrocinio de la Liga de las Naciones— proliferaron los instrumentos que prohibían la producción, tenencia y venta de narcóticos. Los ejemplos más sobresalientes son el Acuerdo sobre la Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio (Ginebra, 1925), la Convención Internacional del Opio (Ginebra, 1925), la Convención para Limitar la Manufactura y Regular la Distribución de Drogas Narcóticas (Ginebra, 1931), el Acuerdo para Controlar el Hábito de Fumar Opio en el Lejano Oriente (Bangkok, 1931) y la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas (Ginebra, 1936), la cual fue “la primera en solicitar la imposición de castigos severos a los traficantes”.⁹⁸

Entre todos estos instrumentos internacionales, cabe destacar que “la Convención para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Narcóticos, adoptada en Ginebra en 1931, afirmaba que el mejor modo de contener la producción y distribución ilegal de narcóticos era hacerlo ‘en la fuente’, es decir, en el país de origen”.⁹⁹ Así, pues, según Miguel Ruiz-Cabañas, este instrumento sentó el precedente para dividir conceptualmente el mercado de las drogas y, así, considerar

⁹⁷ Vid. Astorga, Luis, *op. cit.*, p. 30.

⁹⁸ Thoumi, Francisco, “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”, en *Nueva Sociedad*, núm. 222, julio-agosto, 2009, p. 44.

⁹⁹ Ruiz-Cabañas, Miguel, *op. cit.*, p. 209.

como problemas separados la oferta y la demanda de narcóticos —en vez de considerarlas como partes indivisibles de un mismo problema.

En el mismo tono, para 1931 el gobierno mexicano “publicó el primer Reglamento de Toxicomanías en que se criminaliza a los traficantes y consumidores de droga o toxicómanos”,¹⁰⁰ además de que el Código Penal Federal del mismo año contenía ya un título sobre los delitos contra la salud, donde se imponía prisión de seis meses a siete años a quien comerciara con drogas sin la autorización debida del Departamento de Salubridad.¹⁰¹

Como puede observarse, el entramado legal para controlar —y posteriormente penalizar— la producción y comercio de narcóticos que se difundió ampliamente en la comunidad internacional tuvo repercusiones al interior del país. El gobierno federal mexicano entendió que, dada la postura estadounidense en el tema, era más conveniente hacer del tema un punto de coincidencia que uno de fricciones. Las constantes presiones de Washington en asuntos como la propiedad de los hidrocarburos, el pago y reparación de daños causados a ciudadanos estadounidenses durante la lucha revolucionaria o el pago de la deuda externa concentraban la atención y recursos políticos de los gobiernos emanados de la Revolución. De esta forma, el combate al contrabando de narcóticos podía ayudar a contener los reclamos y a mostrar disposición para solucionar los problemas bilaterales.

Adicionalmente, el proceso de consolidación de un poder central en el país pasaba por la sujeción de los caciques locales a los intereses del gobierno federal. De tal suerte, la penalización del comercio de narcóticos era un eficaz instrumento político para castigar y/o limitar las actividades que grupos de interés llevaban a cabo al norte del país. De ahí que las medidas prohibicionistas fueran convenientes para el naciente régimen, el cual —en los hechos— pudo atajar las fuerzas centrífugas y mantener para sí el monopolio de la fuerza.

¹⁰⁰ Encisco, Froylán, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰¹ Vid. Secretaría de Gobernación, “Código penal para el Distrito y Territorios federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal”, México, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf [consultado: 11 de enero de 2013].

Ahora bien, si el poder central —en la figura del presidente— pudo dominar a los caudillos locales que desafiaron su autoridad, el proceso de contención de las actividades ilícitas del narcotráfico no corrió la misma suerte debido a la irrupción de un factor exógeno: la Segunda Guerra Mundial. A decir de los especialistas,

el conflicto bélico se convirtió, si no en el motor, sí en la causa inmediata de la expansión del cultivo de amapola en los estados del norte del país. En el curso de la guerra, las fuentes tradicionales de abastecimiento en Europa y en Asia se fueron cerrando, al tiempo que las bajas y el creciente número de heridos en el teatro de guerra incidieron en la demanda legal de morfina.¹⁰²

Es decir, ante la enorme cantidad de heridos en el frente de batalla, la demanda de morfina y heroínas aumentó de tal manera que la oferta resultó insuficiente. En consecuencia, el gobierno de los Estados Unidos y demás potencias prohibicionistas permitieron que la producción aumentara deliberadamente para poder resolver el problema médico al que se enfrentaban. Así, “el esfuerzo bélico hizo su contribución a la expansión de la economía ilícita de las drogas en México”.¹⁰³

En este contexto bélico, el gobierno de Lázaro Cárdenas publicó, en febrero de 1940, un nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías que dio un giro al tratamiento del problema de las drogas. Este reglamento definió “el problema del consumo como un asunto de salud pública y el combate al tráfico como la necesidad de fortalecer el control estatal del mercado de drogas para disminuir sus ganancias”.¹⁰⁴ Esta decisión política pretendía romper la inercia prohibicionista y, en su lugar, establecer un mercado legal de drogas controlado por el Estado que permitiera el comercio regulado y el tratamiento de los consumidores como adictos, en lugar de delincuentes.

No obstante, cualquier intento de legalizar el comercio de las drogas en México era contraproducente para los intereses de Estados Unidos. Esto, debido a que si la morfina y otras drogas eran destinadas a satisfacer la demanda interna de los adictos mexicanos, las tropas estadounidenses carecerían de estas sustancias, lo que —a los ojos de Washington— era inconveniente. Así, pues, este intento mexicano por tratar el asunto de los narcóticos bajo otras coordenadas fue

¹⁰² Palacios, Marco y Serrano, Mónica, “Colombia y México: las violencias del narcotráfico”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica, *op. cit.*, p. 115.

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ Enciso, Froylán, *op. cit.*, p. 71.

saboteado por el gobierno de Estados Unidos que, a finales de marzo del mismo año, ordenó suspender la exportación de farmacéuticos a México.

Esta medida coercitiva puso en serios aprietos al gobierno de Cárdenas pues, ante el desabasto de medicinas provenientes de las farmacéuticas alemanas, las fuentes estadounidenses eran las únicas a la mano. La carencia de medicinas, las presiones de médicos y farmacéuticas mexicanas hicieron que el gobierno federal desistiera en su intento por canalizar el asunto de las drogas por la vía de la salud pública. En consecuencia, “el gobierno mexicano se vio obligado a entablar conversaciones diplomáticas, [dando por] resultado... la derogación del nuevo reglamento a los pocos meses y, después, la reapertura del flujo de medicinas durante la segunda Guerra Mundial...”.¹⁰⁵

Derrotada la vía sanitaria para lidiar con las drogas, México perdió margen de maniobra y tuvo que dedicar, en adelante, sus esfuerzos para erradicar cultivos y combatir el tráfico ilegal. Empero,

la falta de recursos humanos y materiales [para instrumentar las políticas prohibicionistas] tuvo como consecuencia la creación de pactos entre contrabandistas criminalizados y soldados, policías y políticos. La distancia entre lo que se establece por escrito en la ley y su práctica provocó diversas crisis políticas entre Estados Unidos y México.¹⁰⁶

En 1944, el narcotráfico ganó terreno en la agenda pública nacional cuando la prensa vinculó el asesinato del gobernador de Sinaloa, Rodolfo T. Loaiza, con un ajuste de cuentas relacionado con el tráfico de opio. La atención de la *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) —creada en 1930 y dependiente del Departamento del Tesoro estadounidense— se volcó hacia México, pues tenían reportes en el sentido de que el gobernador auspiciaba el cultivo y comercio ilegal de adormidera en Sinaloa.¹⁰⁷

Hacia 1947, la coyuntura propició que el gobierno mexicano cambiara, en muchos sentidos, la manera de tratar el asunto de las drogas. La constante de esos cambios fue la presión a la que el Estado mexicano estuvo sujeto por parte de Washington. Y es que el gobierno estadounidense utilizó a las Naciones Unidas como escenario

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 72.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 74.

¹⁰⁷ *Vid.* Astorga, Luis, *op. cit.*, p. 132-135.

para evidenciar la corrupción de las autoridades mexicanas y la poca voluntad que, a su juicio, México mostraba para combatir el problema.

Para explicar la situación es necesario mencionar la figura de Harry Anslinger quien, desde 1930 hasta 1962, comandó los esfuerzos antinarcóticos del gobierno de Estados Unidos desde la titularidad de la FNB. Su influencia se hacía sentir más allá del Departamento del Tesoro, pues él era la figura de mayor peso en la Comisión de Control de Drogas Narcóticas de las Naciones Unidas.

Anslinger tenía una visión profundamente pesimista sobre los esfuerzos que el gobierno mexicano realizaba contra el contrabando de narcóticos. Incluso, su visión no era compartida por otros funcionarios de la embajada estadounidense en México, quienes opinaban que nuestro país hacía el mejor esfuerzo a su alcance para detener el narcotráfico.¹⁰⁸ Sin embargo, la conducta que la delegación estadounidense en Naciones Unidas mostraba era la de Anslinger.

En noviembre de 1946 durante la conferencia de Lake Success, Nueva York, Harry Anslinger criticó duramente —y con evidencia en mano— al gobierno mexicano por permitir cultivos y tráfico de drogas hacia Estados Unidos. El representante mexicano ante Naciones Unidas, Luis Padilla Nervo, no pudo responder convincentemente a las acusaciones que sostuvo la delegación estadounidense. Tras esto, Washington continuó ejerciendo presión al comunicar a los representantes mexicanos su intención de denunciar con mayor detalle la corrupción de altos funcionarios mexicanos en la Comisión sobre Narcóticos y en el Consejo Económico y Social.

Evidentemente, una denuncia de esa naturaleza —respaldada con información veraz— traería altos costos políticos para el gobierno mexicano. Como respuesta a tal presión, el gobierno federal inició una serie de reestructuraciones en 1947. Por ejemplo, las “reformas al Código Penal Federal, aprobadas el 14 de noviembre de 1947... incluía como ‘drogas peligrosas’ no sólo las consignadas en el Código Sanitario, sino también las enlistadas en los acuerdos internacionales y las que se agregaran en el futuro” y, también, “la campaña realizada por la PGR en 1947 para

¹⁰⁸ Era la opinión de Raymond Geist, consejero de la embajada estadounidense en México. *Ibidem*, p. 267.

destruir los plantíos de adormidera en estados del noroeste de México, particularmente en Chihuahua, Durango, Sonora y Sinaloa”.¹⁰⁹

De esta manera, la información que durante años había recolectado el Departamento del Tesoro mediante el personal desplegado en México —y con enorme ayuda y colaboración de autoridades mexicanas— sobre la participación de funcionarios mexicanos en el negocio de las drogas fue utilizada políticamente por Washington. Como respuesta a las denuncias vertidas en Naciones Unidas y con el afán de contener las críticas, el gobierno federal mexicano tuvo que modificar el *canal de acción* por el cual trataba el problema.

Así, a partir de 1947, la responsabilidad de las campañas de erradicación y de las políticas antinarcóticos sería transferida de las autoridades de Salud a la Procuraduría General de la República (PGR). En el corazón de esta recién centralizada estructura surgiría una nueva entidad, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) que asumiría, desde el centro, las tareas de control y regulación del narcotráfico.¹¹⁰

Para octubre de 1947, la PGR y la Secretaría de Salubridad iniciaron una nueva campaña contra la droga, esta vez acompañadas de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Lo que constituiría el primer esfuerzo conjunto formal entre agentes civiles y efectivos militares tenía como objetivo primordial la erradicación manual de cultivos ilícitos, aunque la Policía Judicial Federal (PJF) se dedicó también a detener a cultivadores y traficantes.¹¹¹ El despliegue de elementos fue significativo, pues la SEDENA puso a disposición de la PJF

una compañía del 10º Batallón de Infantería para trabajar... en las montañas de Sinaloa, donde reportaron la destrucción de más de 69,000 metros cuadrados de cultivos ilícitos; dos secciones del 18º Regimiento de Caballería y dos más del 16º Batallón de Infantería para el sur de Sonora; una sección del 12º Batallón de Infantería y dos secciones del 35º Batallón de Infantería para Durango.¹¹²

El año siguiente, 1948, inició el operativo conocido como la Gran Campaña, que consistió en detectar plantaciones de opio y marihuana en los estados de Sinaloa,

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 272.

¹¹⁰ Palacios, Marco y Serrano, Mónica, *op. cit.*, p. 116.

¹¹¹ La participación conjunta de militares y autoridades civiles en la erradicación de cultivos tenía un antecedente menor y poco conocido —no por ello menos importante—, pues “en 1938, efectivos de la 4ª Zona Militar apoyaron la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora, con la asesoría del agente Scharff, del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, quien los acompañó en el operativo”. Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007, p. 57.

¹¹² Astorga, Luis, *Drogas sin fronteras, op. cit.*, p. 273.

Sonora, Chihuahua y Guerrero para destruirlos manualmente y rociarles herbicidas. La campaña contra la droga era limitada puesto que la erradicación se llevaba a cabo únicamente durante la temporada de cosecha —y no en la siembra— de estos plantíos. Además, pronto fueron evidentes las limitaciones de estos esfuerzos ya que las plantaciones estaban en lugares de muy difícil acceso y, en consecuencia, requerían la utilización de mejores aeronaves.¹¹³

Incluso, el agente federal Rafael Palomar Madrazo —quien fungió como jefe de la campaña de 1948— murió en un accidente aéreo, debido a que los aviones utilizados eran más rápidos y pesados que lo requerido para labores de detección de plantaciones.¹¹⁴ A raíz de estas limitaciones, el gobierno mexicano comenzó a adquirir avionetas vendidas por el gobierno de Estados Unidos para mejorar las campañas de erradicación, amén de ayuda técnica y operativa para capacitar a los agentes mexicanos.

Durante la década de los cincuenta y sesenta, el activismo internacional de Washington —con Harry Anslinger a la cabeza— seguía dando resultados. En 1953, las Naciones Unidas aprobaron el Protocolo para Reglamentar el Cultivo de la Adormidera, el Comercio Internacional, el Comercio al por mayor y el Uso del Opio, limitándolo a las necesidades médicas y científicas; mientras que, en 1961, se aprobaba la convención que reunía, en un solo documento, el conjunto de disposiciones antinarcóticos de las décadas anteriores: la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas.

Dicho instrumento internacional sustituyó las convenciones anteriores e incluyó disposiciones contra la producción de los derivados del opio y de la adormidera, además de la hoja de coca y la cannabis. Al ser un instrumento suscrito al seno de las Naciones Unidas —vía la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social—, consolidó el régimen internacional contra las drogas. Nuestro país

¹¹³ Vid. Craig, Richard, "La Campaña Permanente. Mexico's Antidrug Campaign", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, Center for Latin American Studies at the University of Miami, vol. 20, núm. 2, 1978, pp. 108 y 109, disponible en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/165432?uid=3738664&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101694324377> [consultado: 12 de enero de 2013].

¹¹⁴ Vid. Astorga, Luis, *Drogas...*, op. cit., p. 276.

suscribió esta convención en 1961 y el Senado la aprobó en diciembre de 1966, según consta en el archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹¹⁵

2.2 ENTRE LA COERCIÓN Y LA COOPERACIÓN (1969-1985)

El periodo que corre de 1969 a 1985 puede caracterizarse, sobre todo, por la importancia que cobra el asunto de las drogas en la relación bilateral. Si bien, como se ha señalado, ya estaba consolidado el régimen prohibicionista, el tema escaló varios peldaños hasta colocarse como una de las prioridades del gobierno de Estados Unidos en su relación con México. En ocasiones anteriores, el gobierno mexicano había tenido que ocuparse de la aplicación de leyes prohibitivas contra el comercio de la droga para evitar presiones no deseadas de Washington, pero siempre como un asunto secundario. Algo que cambiaría con el despliegue de una enorme operación unilateral por parte del gobierno estadounidense en 1969.

Antes de analizar lo sucedido durante el lapso mencionado, conviene dejar en claro la importancia que tiene —para efectos de esta investigación— el periodo 1909-1969. Sostengo que durante este periodo se gestaron los aspectos que en el futuro solamente se acentuarían. En otras palabras, poco después de la primera mitad del siglo XX se tenían ya todos los *ingredientes* que el combate bilateral contra las drogas mostraría con mayor claridad en el futuro, a saber:

- a) El uso de la diplomacia *coercitiva* como estrategia para orillar a México a cooperar, más bajo los métodos impulsados por el gobierno estadounidense y menos bajo sus propios métodos. Dos ejemplos claros saltan a la vista. Primero, el cierre a la exportación de medicinas a México cuando Cárdenas intentó legalizar ciertas drogas; el segundo, las acusaciones que Harry Anslinger sostuvo en las Naciones Unidas para presionar al gobierno mexicano a partir de las evidencias de corrupción.
- b) La participación de militares mexicanos en las campañas antidroga. Desde, por lo menos, 1938 y más claramente desde 1947, el ejército fue utilizado como un actor involucrado —cada vez más— en el combate al narcotráfico.

¹¹⁵ Vid. Secretaría de Relaciones Exteriores, “Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes”, México, Gobierno federal, disponible en http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=221&depositario=0&PHPSESSID=e82afb83c970a00fdb13771e7e64a73a [consultado: 12 de enero de 2013].

- c) El despliegue de agentes estadounidenses, principalmente del Departamento del Tesoro, en territorio mexicano. El personal encargado de brindar apoyo y asesoría técnica al gobierno mexicano sirvió como herramienta fundamental de Washington para vigilar el cumplimiento de las políticas prohibicionistas en México. Cabe mencionar que los agentes estadounidenses no podían estar armados y su número era reducido.

Así, pues, cada uno de estos elementos se utilizaría en mayor medida para llevar a cabo las políticas destinadas a reducir la producción, comercio y consumo de drogas ilícitas. No podía ser de otra manera, pues Estados Unidos sabía que el uso de la diplomacia coercitiva era el camino más corto para alinear al gobierno mexicano a sus intereses. Por ello, repitió constantemente este método, utilizando siempre la corrupción de funcionarios mexicanos y la incapacidad del Estado para implementar exhaustivamente las políticas prohibicionistas como motivo para chantajear y conseguir el efecto deseado en su vecino del sur.

Durante la mayor parte de la década de los sesenta, Estados Unidos se abstuvo de emplear medidas coercitivas en el asunto de las drogas respecto a México. La relación entre los presidentes de la época, Gustavo Díaz Ordaz y Lyndon B. Johnson, se dio en buenos términos, acaso porque los problemas que mayor atención demandaban de ambos mandatarios se concentraban en otros rubros. Una especialista señala que las pocas críticas que el gobierno de Díaz Ordaz hizo a la intervención de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam fue un factor que permitió mantener la relación prácticamente sin roces —salvo la posición de México ante la invasión estadounidense a República Dominicana— lo que favoreció los intereses mexicanos, como la entrega de El Chamizal y la prórroga de la Alianza para el Progreso, iniciada años antes con John F. Kennedy.¹¹⁶

Sin embargo, la llegada de Richard Nixon cambiaría el curso de la relación. Desde su campaña por la Presidencia, el republicano dejó ver el perfil que su administración tendría. En medio de años realmente convulsos para la sociedad estadounidense —asesinato de los hermanos John y Robert Kennedy, asesinato de

¹¹⁶ Vid. Torres, Blanca, *De la guerra al mundo bipolar*, tomo VII, en Torres, Blanca (coord.), *Serie México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 169-176.

Martin Luther King, auge del movimiento *hippie* y protestas contra la guerra de Vietnam— Nixon significaba la opción conservadora que traería estabilidad social.

Una vez en la Presidencia, Nixon declaró por primera vez la “guerra contra las drogas” durante una comparecencia ante el Congreso de Estados Unidos en la que sostuvo que la adicción a los narcóticos había tomado dimensiones de “emergencia nacional”.¹¹⁷ Y es que, en el marco de la cultura *hippie*, el uso de la marihuana, la cocaína, heroína, morfina y sustancias psicodélicas se había extendido significativamente entre las clases medias, por lo que dejó de asociarse exclusivamente con grupos minoritarios como afroamericanos, asiáticos o latinos.

En este contexto, el gobierno de Nixon buscó combatir decididamente el problema de las drogas atacando —como antes— la oferta antes que la demanda. Así, antes de cumplir un año en el cargo, el 21 de septiembre de 1969, el presidente Nixon lanzó la Operación Intercepción en la frontera con México.¹¹⁸ Este operativo unilateral consistió en cerrar la frontera a todos los automóviles y personas provenientes de México para confiscar cualquier droga, especialmente marihuana, y detener el flujo hacia Estados Unidos. El cierre unilateral de la frontera ocasionó serios daños a la economía mexicana, debido al descenso del turismo y actividad económica transfronteriza.

El gobierno mexicano, sorprendido de tal medida, no tuvo otra opción que entablar negociaciones diplomáticas para intentar solucionar el problema. El resultado se dio el 11 de octubre de 1969 cuando la Operación Intercepción cambió de nombre a Operación Cooperación, la cual consistió en la misma revisión de vehículos y personas en busca de drogas ilícitas, pero con el conocimiento y apoyo de funcionarios mexicanos. De esta forma, la coerción había funcionado y el asunto de las drogas había resurgido como punto de fricción en la relación.

Los fines de la década de los sesenta y los albores de los setenta trajeron otro cambio sustancial en el *canal de acción* utilizado para enfrentar el narcotráfico. En Estados Unidos existieron modificaciones en la estructura administrativa al crearse, en 1968, el *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* (BNDD) dentro del

¹¹⁷ Ed Vulliamy, “Nixon's 'war on drugs' began 40 years ago, and the battle is still raging”, *The Guardian*, 24 de julio de 2011, disponible en <http://www.guardian.co.uk/society/2011/jul/24/war-on-drugs-40-years> [consultado: 16 de enero de 2013].

¹¹⁸ Vid. Craig, Richard, *op. cit.*, p. 109.

Departamento de Justicia y bajo órdenes del Procurador General, que surgió de la fusión del *Federal Bureau of Narcotics* (FBN) del Departamento del Tesoro y del *Bureau of Drug Abuse Control* (BDAC) del Departamento de Salud, Educación y Bienestar.¹¹⁹

El BNDD tenía facultades para realizar esfuerzos antinarcóticos tanto a nivel doméstico como internacional, para lo cual contaba con oficinas en el extranjero, varias de ellas en México. A la par de la BNDD se mantuvo una división de investigación sobre drogas en el Departamento del Tesoro, además del *Office of National Narcotics Intelligence* y el *Office of Drug Abuse Law Enforcement* (ODALE) —ambos del Departamento de Justicia— y del *Narcotics Advance Research Management Team* dentro de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de los Estados Unidos.¹²⁰ Sin embargo, la proliferación de entidades gubernamentales relativas al narcotráfico produjo rivalidades, descoordinación y poca efectividad, ocasionando que la administración Nixon unificara el combate a las drogas bajo la *Drug Enforcement Administration* (DEA), creada en 1973.

Mientras tanto, en México los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo se vieron obligados a continuar desplegando campañas de erradicación de cultivos y confiscación de cargamentos con la participación creciente de militares mexicanos y agentes estadounidenses. Esto debido a que la contribución mexicana en el mercado de las drogas estaba aumentando a causa del éxito que el gobierno de Nixon tuvo en Turquía y la llamada “conexión francesa”, es decir, la ruta que seguía el opio desde aquél país hasta Europa occidental —principalmente Francia— y que llegaba a Estados Unidos. Y es que cuando el gobierno turco prohibió, en 1972, el cultivo del opio se creó un vacío en la oferta de droga que los narcotraficantes mexicanos aprovecharon. Así, “de 1972 a 1975... la oferta de la heroína mexicana aumentó de 10-15% a 80% del total disponible en los Estados Unidos”,¹²¹ a pesar de los esfuerzos que hizo el gobierno mexicano.

¹¹⁹ Vid. Drug Enforcement Administration, “1970-1975”, *History in depth*, Pennsylvania, U.S. Department of Justice, p. 5, disponible en <http://www.justice.gov/dea/about/history/1970-1975.pdf> [consultado: 18 de enero de 2013].

¹²⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹²¹ Ruiz-Cabañas, Miguel, *op. cit.*, p. 212.

Tabla 1. Resultados de las campañas antidroga de México (1973-1976)¹

Acción	1973-1974	1974-1975	1975-1976
Marihuana			
Parcelas destruidas	8,112	6,762	16,686
Área en metros cuadrados	19,922,675	20,801,448	56,184,977
Amapola			
Parcelas destruidas	6,540	13,580	21,405
Área en metros cuadrados	17,759,403	44,951,140	58,120,088
Opio incautado	193 kg., 699 gr.	880 kg, 146 gr.	676 kg, 608 gr.
Morfina incautada	620 gr.	6 kg. 900 gr.	4 kg. 370 gr.
Heroína incautada	129 kg. 47 gr.	452 kg. 222 gr.	292 kg. 581 gr.
Cocaína incautada	146 kg. 974 gr.	255 kg. 317 gr.	214 kg. 581 gr.
Vehículos incautados			
Automóviles/ Camiones	880	758	828
Aeronaves	27	41	77
Personas detenidas			
Nacionales	2751	2524	4021
Extranjeros	415	228	378
Total	3166	2752	4399
Laboratorios desmantelados	-	-	24

¹ Los periodos comprenden el lapso 1 de septiembre de un año al 31 de agosto del siguiente.
Fuente: Datos de la Procuraduría General de la República, en Craig, Richard, *op. cit.*, p. 121.

El gobierno mexicano solicitó, pues, asistencia para el despliegue de acciones en las entidades federativas que mayor producción de droga registraban. Algunas de las operaciones en las que intervinieron agentes estadounidenses fueron la Operación SEA/M (acrónimo de *Special Enforcement Activity in Mexico*) la Operación Endrun y la Operación Tridente, todas de 1974, las cuales se enfocaron en combatir el tráfico de heroína, opio y marihuana.¹²² No obstante, sería hasta 1975 cuando el gobierno de Echeverría anunció los esfuerzos *permanentes* contra las drogas.

El 13 de noviembre de 1975, el entonces Procurador General de la República, Pedro Ojeda Paullada, informó a la prensa de la campaña que realizaba *permanente* el gobierno de México a fin de erradicar los plantíos de adormidera y mariguana. El Procurador anticipó que se llevarían a cabo trabajos en las zonas montañosas del

¹²² Vid. Drug Enforcement Administration, *op. cit.*, p. 17.

noroeste del país y en Oaxaca, Guerrero y Michoacán, con la colaboración de los gobiernos de los estados y del ejército.¹²³

La, desde entonces, llamada Campaña Permanente consistió en una serie de operaciones realizadas por el gobierno federal y las fuerzas armadas durante todas las épocas del año y no solo durante la cosecha, como en ocasiones anteriores. Dentro de la Campaña Permanente del gobierno mexicano se inscribieron diversos planes de erradicación como la Operación Cóndor, de 1976, y la posterior Operación Canador (acrónimo de cannabis y adormidera).

La Operación Cóndor fue paradigma en más de un sentido, pues hasta ese entonces representó el mayor esfuerzo que el gobierno mexicano había hecho contra el narcotráfico y sirvió de ejemplo para operaciones en otros países del continente. Algunas fuentes señalan que la operación llegó a desplegar 10 mil efectivos militares¹²⁴, y otras, que se sumaron efectivos de la Armada, de la Policía Federal y otras corporaciones policiacas, además de la colaboración de 30 agentes de la DEA lo que, desde cualquier punto de vista, constituía un esfuerzo serio, notable y enorme —vale mencionar que su costo, en ese entonces, ascendió a los 35 millones de dólares.¹²⁵

Sin duda, Washington había logrado su cometido en dos sentidos. El primero, porque la diplomacia coercitiva surtió efecto en orillar al gobierno mexicano a mostrar mayor disposición a cooperar bajo los términos de las agencias antidrogas de Estados Unidos. El segundo, porque para finales de la década de los setenta los resultados de esa cooperación eran magníficos:

la oferta de marihuana mexicana en el mercado de Estados Unidos se redujo de 75% en 1976 a cerca de 4% en 1981 (de 6,500 a 400 toneladas). La oferta de opio y de heroína llegados de México se redujo de 67% del total de los Estados Unidos en 1976 a 25% en 1980 (de 40 a 17 toneladas). El éxito del programa mexicano de erradicación recibió considerables elogios de funcionarios de Estados Unidos. Por ejemplo, en el informe de 1980, el *National Narcotics Intelligence Consumers*

¹²³ Redacción, “La Operación Cóndor. Recuento mínimo”, *Nexos en línea*, 1 de mayo de 1978, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=265580> [consultado: 18 de enero de 2013]. Cursivas nuestras.

¹²⁴ Vid. Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes...*, op. cit., p. 58.

¹²⁵ Vid. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *América del Norte*, en De Vega, Mercedes (coord.), *Serie Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, p. 392.

Committee (NNICC) declaró que ‘en lo tocante a la erradicación, México sigue siendo un punto brillante en un escenario desalentador’.¹²⁶

Aunque el cultivo de drogas en territorio mexicano continuó y, en ocasiones, aumentó, el gobierno de Estados Unidos estaba satisfecho de su manera tan peculiar de cooperar con su vecino del sur. En México, el gobierno había aprendido que era menos costoso mostrar decididamente su compromiso con la política prohibicionista antes de arriesgarse a que Washington tomara medidas unilaterales o que comenzara a utilizar la corrupción de las autoridades mexicanas como pretexto para entorpecer otros aspectos de la agenda bilateral.

A pesar de los enormes recursos destinados a satisfacer las presiones y preocupaciones de Estados Unidos, diversos factores minaron el potencial mostrado por las operaciones mexicanas. Entre ellas destaca la enorme corrupción del aparato estatal —que expandió las relaciones de complicidad entre la clase política y el narcotráfico— y la crisis económica en México que lanzó a la pobreza a miles de individuos, quienes encontraron en el cultivo y tráfico de drogas una fuente de ingresos que les permitió sobrevivir y prosperar.

2.3 EL NARCOTRÁFICO COMO ASUNTO DE SEGURIDAD NACIONAL (1985-2000)

La década de los ochenta marcó el fin de los años *dorados* de la Campaña Permanente de México. Una serie de circunstancias ocasionaron que la relación bilateral se tensara hasta llegar a una crisis diplomática con enormes repercusiones. El abuso de medidas coercitivas y unilaterales por parte de Washington logró que el gobierno mexicano no solo movilizara una mayor cantidad de recursos en el combate al narcotráfico sino que lo considerara como una amenaza a la seguridad nacional. Decisión que, por sí misma, redujo el margen de maniobra del Estado mexicano y lo orilló —aún más— a enfrentar el problema bajo las estrategias impulsadas por Estados Unidos.

El descontento de Washington comenzó por el resurgimiento del narcotráfico en México. Si bien en años anteriores las operaciones mexicanas de erradicación y confiscación de drogas habían dado buenos resultados, el gobierno de Miguel de la Madrid no corrió con la misma suerte. Una serie de factores incrementaron la

¹²⁶ Ruiz-Cabañas, Miguel, *op. cit.*, p. 213.

participación mexicana en el mercado de las drogas. Por ejemplo, las condiciones climáticas, como la extraordinaria precipitación pluvial de 1984 que aumentó la productividad de los plantíos, a la vez que obstaculizaba el uso de herbicidas. Además de elementos políticos, como la incapacidad y corrupción de las autoridades mexicanas encargadas de combatir al narcotráfico y la creciente debilidad estatal ocasionada por el descontento social y la fuerte crisis de 1982.¹²⁷

Tabla 2. Producción neta de drogas en México (toneladas métricas)

Año	Cannabis (consumible)	Opio
1980	800-1,300	17
1981	300-500	16
1982	750	17
1983	1,300	17
1984	2,500-3,000	21
1985	3,000-4,000	28.4
1986	3,000-4,000	20-40
1987	5,933	50
1988	5,655	50
1989	30,200	66
1990	19,700	62

Fuente: Chabat, Jorge, "Drug trafficking in U.S.-Mexican relations: What you see is what you get", en Bagley, Bruce y Walker III, William O., (ed.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami, University of Miami, 1996, p. 385.

A los malos resultados que el gobierno mexicano estaba dando puede añadirse el perfil conservador y *duro* de Ronald Reagan quien, como antes había hecho Nixon, declaró una guerra total a las drogas. Como la declaratoria de guerra de Reagan se dio en un contexto de crecimiento sin precedentes de adictos a la cocaína y al *crack* entre la sociedad estadounidense, contó con el respaldo del Congreso.

De hecho, los buenos resultados que en el frente caribeño tuvo la política antidroga de Reagan perjudicó al gobierno mexicano. El éxito de las operaciones HAT-Trick I y II y las fuerzas de interdicción de Florida —que lograron cerrar la "ruta del Caribe"— ocasionaron severas pérdidas a los cárteles colombianos. Y, como había sucedido años atrás, el *vacío* de la oferta fue ocupado por el narcotráfico mexicano, además

¹²⁷ *Vid.* Chabat, Jorge, "Drug trafficking in U.S.-Mexican relations: What you see is what you get", en Bagley, Bruce y Walker III, William O., (ed.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami, University of Miami, 1996, pp. 376 y 377.

de que los cargamentos que provenían de Sudamérica tuvieron que modificar sus rutas, convirtiendo a Centroamérica y a México en la nueva zona de tránsito para entrar al vasto mercado estadounidense.

En este contexto, un suceso desató la mayor crisis diplomática contemporánea entre México y Estados Unidos: el secuestro y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, en territorio mexicano.

Enrique *Kiki* Camarena era un agente que trabajaba para la DEA en sus oficinas de Guadalajara, Jalisco. Desde su llegada en 1981, su labor consistía en recopilar información y llevar a cabo operaciones contra el cártel de Guadalajara. Fue secuestrado el 7 de febrero de 1985, cuando salía del consulado de Estados Unidos en Guadalajara y encontrado muerto casi un mes después, el 5 de marzo, en La Angostura, Michoacán, con signos de tortura. La razón de su muerte está vinculada a que el cártel de Guadalajara descubrió que era un “infiltrado” que consiguió información relevante que condujo al ejército mexicano a desmantelar el rancho El Búfalo, propiedad del narcotraficante Rafael Caro Quintero.¹²⁸

Dos semanas después del secuestro, cuando todavía no aparecía el cuerpo de Camarena, el gobierno de Estados Unidos decidió lanzar la Operación Intercepción II. Al igual que la anterior, la operación consistió en detener los vehículos que pretendían ingresar a territorio estadounidense para detectar drogas. Obviamente, el objetivo real del operativo no era confiscar drogas sino ejercer presión para que el gobierno mexicano apurara las investigaciones.¹²⁹

Las fuertes sospechas de que funcionarios de la Policía Judicial Federal y del propio ejército mexicano estaban vinculados al asesinato de Camarena trastocó sensiblemente la confianza entre ambos gobiernos. Más aún, las pruebas de que agentes judiciales mexicanos habían ayudado al *capo* Caro Quintero a huir a Costa

¹²⁸ Vid. Carmona, Doralicia, “1985. Es secuestrado Enrique Camarena Salazar, agente encubierto de la Drug Enforcement Administration DEA de los Estados Unidos”, *Memoriapolíticademexico.org*, disponible en <http://www.memoriapolíticademexico.org/Efemerides/2/07021985.html> [consultado: 20 de enero de 2013].

¹²⁹ Vid. Chabat, Jorge, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *Documento de Trabajo No. 193*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Noviembre de 2009, p. 3, disponible en <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20193.pdf> [consultado: 20 de enero de 2013].

Rica obligaron a que Miguel de la Madrid y su secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, disolvieran la Dirección Federal de Seguridad (DFS) ese mismo año.¹³⁰

En adelante, la constante de la relación fue la dura crítica hacia el gobierno mexicano y el despliegue de acciones unilaterales. Entre éstas, destacan las siguientes:

CIERRE FRONTERIZO Y SUSPENSIÓN DE VISAS. En marzo de 1986, el gobierno de Estados Unidos

cerró el 75 por ciento de las aduanas en la frontera con México, argumentando que se hacía para buscar drogas y armas introducidas por terroristas libios. Un mes después, el 16 de abril, la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México suspendió la emisión de visas hasta agosto, argumentando que era por razones de seguridad relacionadas a posibles actos terroristas.¹³¹

Las medidas eran una especie de prolongación de la Operación Intercepción II, solo que ampliadas, pues incluyeron bienes y personas que no tenían relación alguna con el tráfico de drogas.

SECUESTRO DE PERSONAS POR AGENTES ESTADOUNIDENSES. Sin mediación de autoridades mexicanas, la DEA detuvo en territorio mexicano y llevó ante autoridades estadounidenses a varias personas acusadas de ser cómplices del asesinato de Camarena. Entre estas se cuenta a René Verdugo Urquidez, al médico Humberto Álvarez Machain y a Javier Vázquez Velasco. El hecho provocó que el gobierno mexicano presentara una protesta diplomática por la violación al Tratado de Extradición de 1978.¹³²

La violación flagrante a la soberanía mexicana y el desdén hacia las autoridades mexicanas mostraron que Washington buscaba, a toda costa, hacerse justicia por propia mano. Los esfuerzos de la DEA se concentraron en la persecución de presuntos delincuentes en territorio mexicano dejando en segundo plano la erradicación de cultivos o la confiscación de cargamentos de droga.

¹³⁰ Vid. Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge G., *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009, p. 57.

¹³¹ Chabat, Jorge, "Drug trafficking...", *op. cit.*, p. 378.

¹³² Vid. Redacción, "El fantasma de Camarena, una historia de tensiones", *El Universal*, 16 de febrero de 2011, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183677.html> [consultado: 20 de enero de 2013].

CRÍTICAS DEL CONGRESO. A diferencia de años anteriores, legisladores estadounidenses comenzaron, en 1986, una serie de ataques y críticas al gobierno mexicano por los pocos resultados que las campañas contra la droga arrojaban y por la creciente corrupción entre la élite política. Además, la Resolución 437 del Senado de Estados Unidos introducida por legisladores de los dos partidos

intentaba expresar el ‘sentimiento del senado’, condenaba el fraude electoral del gobierno mexicano y el partido dominante en las elecciones de 1986 en Chihuahua, pedía al Presidente Miguel de la Madrid que anulara los resultados de las elecciones, y le exigía ‘cumplir con su compromiso de lograr la renovación moral de las elecciones y de abrir el sistema de un sólo partido en México a una mayor libertad democrática’.¹³³

La presión exterior se sumaba —por razones distintas— a las voces nacionales que exigían limpiar las elecciones en el país. Y es que, además de los comicios, el gobierno de Estados Unidos presionaba constantemente para que México realizara un cambio *estructural* a su modelo económico.

PROCESO DE CERTIFICACIÓN. En 1986, el Congreso de Estados Unidos aprobó “la ley que exigía que el gobierno ‘certificara’ ante el Congreso, a más tardar el 1 de marzo de cada año, que los países estaban colaborando con Estados Unidos o que por su cuenta estaban tomando medidas suficientes para controlar la producción, el tráfico y el uso de drogas”.¹³⁴

En el proceso de certificación participaban los poderes Ejecutivo y Legislativo. Primero, la Casa Blanca evaluaba unilateralmente las acciones antinarcóticos de los países dependientes de la ayuda estadounidense. Una vez terminada la evaluación, sometía al Congreso su veredicto, el cual podía ser aprobatorio o reprobatorio. En cualquier caso, el Congreso decidía si ratificaba la decisión del presidente o si la rechazaba.

En los hechos, esta medida se convirtió en un poderoso instrumento de chantaje hacia los países de la región pues, en caso de que no fueran certificados, Washington suspendía su ayuda financiera y se reservaba el derecho de imponer sanciones comerciales.

¹³³ Cornelius, Wayne, “México/EU: las fuentes del pleito”, *Nexos en línea*, 1 de octubre de 1987, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=267240> [consultado: 20 de enero de 2013].

¹³⁴ Youngers, Coletta, “Drogas, narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina”, en Camacho Guizado, Álvaro, *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2007, p. 124.

LEYES Y DECISIONES JUDICIALES. El asunto del narcotráfico *contaminó* otros aspectos de la relación y el ambiente anti-mexicano que imperaba en el Capitolio se reflejó en la legislación migratoria. La nueva ley Simpson-Rodino, de 1986, fue considerada “como un medio para detener la ‘invasión silenciosa’ de inmigrantes mexicanos —la ‘mexicanización’ de grandes zonas del país”.¹³⁵ Además de todas estas señales de hostilidad, se añadió una decisión que consolidaba el menosprecio por la soberanía mexicana.

En 1992, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos sostuvo, respecto al caso *Estados Unidos vs Álvarez Machain*, que “un tratado de extradición con otro país, en este caso México, no obstaculiza a los Estados Unidos para secuestrar a un ciudadano de ese país y llevarlo a juicio en una corte federal”.¹³⁶ Aunque una corte de distrito acusó a agentes de la DEA por estar involucrados en el secuestro de Álvarez Machain, ganó el argumento de que el tratado de extradición no estipulaba qué sucedía en caso de secuestro, por lo que no había sido violado.

Todas estas constituyen muestras claras del profundo deterioro que la relación experimentó durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Empero, algunas acciones unilaterales no tenían relación directa con lo sucedido en México sino que formaban parte del proyecto político que Washington impulsaba en la región. Y es que Ronald Reagan se encargó de subirle el *tono* al problema de la droga a niveles que nadie había llegado.

Desde el inicio de su primer periodo presidencial, en 1981, Reagan se había pronunciado por fortalecer el combate a las drogas permitiendo la participación plena de fuerzas militares en la intercepción de droga vía terrestre y marítima. No obstante, la Ley Posse Comitatus de 1878 prohibía al ejército ejecutar leyes civiles, por lo que debía ser enmendada previamente. Esto sucedió en 1981 gracias a que la iniciativa del senador demócrata Sam Nunn contó con el apoyo bipartidista.¹³⁷

¹³⁵ Cornelius, Wayne, *op. cit.*

¹³⁶ The New York Times, “Excerpts From Supreme Court's Decision on the Kidnapping of Foreigners”, *The New York Times*, 16 de junio de 1992, disponible en <http://www.nytimes.com/1992/06/16/us/excerpts-from-supreme-court-s-decision-on-the-kidnapping-of-foreigners.html?pagewanted=all&src=pm> [consultado: 21 de enero de 2013].

¹³⁷ *Vid.* Bagley, Bruce, “Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas”, en Smith, Peter, *op. cit.*, p. 183.

En 1986, con *luz verde* y con el tema del abuso de las drogas en la discusión pública, Ronald Reagan emitió la *National Security Decision Directive* (NSDD) con la cual se asumía el asunto como de la más alta prioridad para la seguridad nacional estadounidense. El apoyo del Congreso a la NSDD propició un considerable aumento al presupuesto del Departamento de Defensa destinado al combate del narcotráfico, sobre todo si se toma en cuenta que en 1982 era de 4.9 millones de dólares, en 1985 de 100 millones y para 1987 de 379 millones de dólares.¹³⁸

Pese a la negativa constante del Pentágono por involucrar fuerzas armadas en operaciones contra el narcotráfico, el presidente y el Congreso decidieron que era hora de que el ejército se sumara a la lista de agencias involucradas previamente en estas actividades, como la DEA, la *Central Intelligence Agency* (CIA) o el *Federal Bureau of Investigations* (FBI). La concurrencia de agencias con distintos perfiles e intereses ocasionó que surgiera una competencia y desconfianza interna que, lejos de ayudar, entorpeció en varios aspectos la lucha contra las drogas.

Aunque la efectividad del ejército para controlar el tráfico de drogas era dudosa, la utilización de militares era *clave* para los intereses de Washington. Su razón de ser se encuentra en la conceptualización del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional. De ahí la importancia del *discurso* que Washington sostiene, pues le permite colocar el tema como prioritario en su agenda con los demás países y, en consecuencia, mantener el despliegue de tropas en el hemisferio americano. Así lo señala una especialista:

A medida que disminuyeron las razones para la presencia e influencia del ejército estadounidense en la región (a causa del final de la Guerra Fría), la guerra contra las drogas —y posteriormente, la guerra contra el terrorismo— le permitió al ejército estadounidense no sólo mantener sino también expandir su poder militar a lo largo de Latinoamérica y el Caribe.¹³⁹

Así, pues, el gobierno de Miguel de la Madrid estuvo expuesto a presiones sin precedentes por parte de Estados Unidos. No obstante, su gobierno se empeñó en reforzar los operativos de erradicación de cultivos, aprehensión de delincuentes y confiscación de cargamentos de droga. La asignación de recursos dice mucho:

¹³⁸ *Ibidem*, pp. 184 y 185.

¹³⁹ Youngers, Coletta, *op. cit.*, p. 110.

durante el régimen del presidente De la Madrid, 1,200 agentes federales y más de 22,000 miembros de las fuerzas armadas participaron continuamente en la Campaña Permanente. Los fondos aumentaron, pasando del 32.5% del presupuesto de la Procuraduría General en 1985 a más de 60% en 1988... la Procuraduría General y la Secretaría de la Defensa Nacional asignaron a la campaña 631 700 millones de pesos, al tipo de cambio prevaleciente, cerca de 230 millones de dólares...

Esta inversión produjo la erradicación de 307,536 plantas sobre un área de 34,871 hectáreas; la confiscación de 726.9 kilogramos de heroína y goma de opio, de 33,176.6 kilogramos de cocaína, y de 9,660 toneladas de marihuana; la destrucción de 47 laboratorios y la confiscación de 6,414 vehículos de tierra, 125 aviones y 75 naves marítimas, además de 9,978 armas.¹⁴⁰

Para cuando iniciaba la presidencia de George Bush en Estados Unidos y de Carlos Salinas en México, las nuevas coordenadas de la cooperación estaban dadas. El gobierno mexicano, debilitado por más de una razón, había sucumbido. “A principios de 1988, el presidente De la Madrid declaró que el narcotráfico era una amenaza a la ‘seguridad nacional’ de México, opinión que también adoptaría su sucesor Carlos Salinas”.¹⁴¹

Ciertamente, el narcotráfico se había consolidado como una verdadera amenaza para la seguridad nacional de México y no solo por la creciente violencia y poder corruptor que demostraba, sino porque funcionaba como el pretexto perfecto para la injerencia de Washington. Por eso, las dos últimas administraciones *priistas* del siglo XX se ocuparon de demostrar su compromiso en la lucha contra las drogas y de evitar que Estados Unidos volviera a vulnerar la soberanía mexicana. La persecución de estos dos objetivos se complicó siempre que brotaba algún indicio de corrupción en el gobierno mexicano.

El proyecto modernizador que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari deseaba impulsar fue bien visto por la Casa Blanca. Esto constituyó una oportunidad para rehabilitar las relaciones, por ello, el objetivo del mexicano era evitar que la buena disposición mostrada por George Bush fuera sabotada por la postura crítica de la DEA. Quizá por eso mantuvo el discurso que consideraba al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y destinó un presupuesto creciente a su combate

¹⁴⁰ Ruiz-Cabañas, Miguel, *op. cit.*, p. 216.

¹⁴¹ Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge I., *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Océano, 2001, p. 93.

—para 1989, el presupuesto de la PGR llegó a casi 60 millones de dólares, contrastando con los 20 millones de dólares de 1987.¹⁴²

Al centrar la relación bilateral en las negociaciones para concretar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno mexicano logró desviar la atención del asunto de las drogas. Acaso la única fuente de *roce* fue el secuestro —antes mencionado— del médico Humberto Álvarez Machain, que se dio en 1990 y que provocó una queja diplomática ante el Departamento de Estado.

La posterior liberación de Álvarez Machain, en 1992, por falta de pruebas que demostraran su participación en el asesinato de Camarena, ayudó a superar el problema. No obstante, el gobierno de Salinas decidió reforzar la legislación en la materia para evitar futuras y posibles crisis diplomáticas. Por ejemplo, se adelantó la entrada en vigor del Tratado de Asistencia Jurídica Mutua (lo cual ocurrió en 1991) y en 1994 se firmó otro tratado que prohibió los secuestros transfronterizos.¹⁴³

Dos aspectos adicionales ayudaron a mejorar considerablemente la relación. El primero fue, paradójicamente, el proceso de certificación. Pese a que era un instrumento unilateral y chantajista, sus criterios de evaluación facilitaban que el gobierno mexicano saliera bien librado. Entre estos criterios destacaba: 1) el presupuesto que se asignaba a la lucha contra el narcotráfico, 2) la cifra de decomisos y erradicación de cultivos, 3) el número de arrestos, 4) las reformas legales e institucionales y 5) la firma de tratados y el grado de colaboración con Washington.¹⁴⁴

El segundo aspecto fue que, a pesar de la creciente violencia asociada al narcotráfico, el gobierno salinista parecía cumplir con las exigencias de Washington. Durante su sexenio se capturaron a *capos* de gran renombre como Miguel Ángel Félix Gallardo, Francisco Rafael Arellano Félix, Joaquín *El Chapo* Guzmán Loera y Humberto García Ábrego.¹⁴⁵ Además de que las reformas institucionales pretendieron profesionalizar las instituciones encargadas de la inteligencia y la seguridad nacional. Sobresale el nacimiento, en 1989, del Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) como contraposición de la corrupta DFS, la creación,

¹⁴² Vid. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *op. cit.*, p. 396.

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ Vid. Chabat, Jorge, “El narcotráfico en las relaciones...”, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁵ Vid. Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes...*, *op. cit.*, p. 19.

en 1992, del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) y del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) en junio de 1993.

La aparente buena racha del presidente Salinas se desdibujó en el último año de su gobierno. En 1994, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el asesinato del candidato presidencial, Luis Donald Colosio, y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz-Massieu, convulsionaron a la opinión pública nacional e internacional. Este escenario de creciente ingobernabilidad e inseguridad daban muestras de que el régimen era ya incapaz de mantener el orden social logrado durante las décadas anteriores.

A este panorama político y social adverso, se sumó la crisis económica que estalló en diciembre de 1994. Ernesto Zedillo asumía un país sumido en una de sus peores crisis, lo que impactó negativamente en la capacidad de negociación que se tendría en el futuro con el gobierno de Estados Unidos. Sin entrar en detalles, basta decir que Washington otorgó un paquete de ayuda financiera de 20 mil millones de dólares a México en aras de cortar la espiral de decadencia en la que se había entrado.

La debilidad *innata* del gobierno de Zedillo ocasionó que la vulnerabilidad del Estado mexicano y la dependencia de la ayuda de Estados Unidos aumentaran. Washington lo aprovechó y, si bien no presionó más de lo debido, pudo ganar bastante terreno en materia de seguridad. Durante este sexenio, México y Estados Unidos profundizaron más la cooperación antinarcoóticos, la cual se caracterizó por tres elementos. El primero tiene que ver con la decisión de Ernesto Zedillo por mantener en el discurso —y consolidar en la realidad— el tratamiento del narcotráfico como asunto de seguridad nacional; el segundo con la apuesta del gobierno mexicano por institucionalizar con Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico y, el tercero, con el inicio de los contactos entre autoridades militares de ambas naciones.

LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO. El hecho de que Ernesto Zedillo haya mantenido al narcotráfico no solo como un asunto de seguridad nacional sino como “la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo para la salud social y la más cruenta fuente de violencia”¹⁴⁶ obligaba a que diera respaldo institucional a sus

¹⁴⁶ Así definió el problema del narcotráfico en su primer mensaje como presidente constitucional el 1 de diciembre de 1994. *Vid.* Procuraduría General de la República, “Periodo del presidente Ernesto

palabras. Y así fue, pues bajo su administración hubo una importante reestructuración en las instancias encargadas de combatir la delincuencia organizada, en general, y al tráfico de drogas, en particular.

Como respuesta a los altos índices delictivos, el gobierno estableció, en 1995, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) como respuesta del Estado a la delincuencia organizada. El principal objetivo del SNSP era coordinar y articular las acciones de los tres órdenes de gobierno para resolver el problema de inseguridad. En noviembre de 1996, se publicó la Ley Federal contra la Delincuencia organizada que fortalecía la capacidad institucional para atender este tipo de delitos y que incluía penas más severas a delitos como el terrorismo, las operaciones con recursos de procedencia ilícita —es decir, “lavado” de dinero—, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, secuestro y robo de vehículos.¹⁴⁷

Asimismo, el principal órgano de combate al narcotráfico —el INCD— desapareció en medio de uno de los peores escándalos de corrupción. El 18 de febrero de 1997, el “zar” antidrogas de México, José de Jesús Gutiérrez Rebollo, fue arrestado por tener vínculos con el cártel de Juárez y su líder, Amado Carrillo, alias *El señor de los cielos*. Sobra decir que el suceso cimbró las bases de la cooperación bilateral en tanto Gutiérrez Rebollo era una de las personas que mayor información recibía de la DEA.¹⁴⁸ Esto obligó al gobierno mexicano a desaparecer el INCD y sustituirlo por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS) el mismo año.

En lo que respecta a las tareas propias del combate al narcotráfico, el sexenio siguió la ruta que sus antecesores. Más participación de elementos civiles y militares, más erradicación de cultivos y más aseguramiento de cargamentos. Entre los esfuerzos destacó el Programa Nacional de Sellamiento, el cual vigilaba las costas y fronteras de México y que comprendía “el Golfo de California, la Península de Yucatán, la Frontera Sur, la Frontera Norte, la Costa Occidental y el Golfo de México.... En este

Zedillo Ponce de León”, Conmemoración de los 100 años, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm> [consultado: 23 de enero de 2013].

¹⁴⁷ Vid. Presidencia de la República, “Por un Estado de Derecho y un país de leyes”, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000, p. 60, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm> [consultado: 23 de enero de 2013].

¹⁴⁸ Vid. Chabat, Jorge, “El narcotráfico en las relaciones...”, *op. cit.*, p. 6.

programa [participaron] más de 22 mil elementos, pertenecientes a las Fuerzas Armadas, a la PFP y a la PGR”.¹⁴⁹

Tabla 3. Principales resultados de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico, 1989-2000

Concepto	1989-1994	1995-2000 ^{1/}	Variación %
Erradicación de estupefacientes ^{2/}	97,119.27	168,341.84	73.3
Marihuana ^{2/}	54,068.30	100,408.33	85.7
Amapola ^{2/}	43,050.97	67,933.51	57.8
Aseguramiento			
Marihuana ^{3/}	940.15	2,955.57	214.4
Cocaína ^{4/}	40,472.43	76,514.44	89.1
Vehículos terrestres	1,772	2,860	61.4
Aeronaves	47	88	87.2
Embarcaciones	31	448	1,345.2
Armas	21,081	9,619	-54.4
Detenidos	6,632	9,478	42.9

^{1/} Para el año 2000 se considera el periodo enero-julio.

^{2/} Hectáreas

^{3/} Toneladas

^{4/} Kilogramos

Fuente: Información del Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, PGR, en Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000, pp. 41 y 42 disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>

LOS ESFUERZOS POR INSTITUCIONALIZAR EL COMBATE A LAS DROGAS CON ESTADOS UNIDOS. El gobierno de Zedillo se caracterizó por su intento de crear instituciones bilaterales que dieran un tratamiento formal, consensuado y continuo al asunto del narcotráfico. Múltiples esquemas se pusieron en marcha, por ejemplo, a inicios de 1995, “los procuradores generales de Estados Unidos y México fundaron el Grupo Plenario sobre Aplicación de la Ley para delinear estrategias que aceleraran el intercambio de información y la cooperación jurídica”.¹⁵⁰

Pero el mecanismo bilateral más sólido e identificable nacería en marzo de 1996 cuando, a propuesta del gobierno mexicano, se consolidó el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas. Este grupo de alto nivel reunía a los titulares de las secretarías encargadas de combatir el tráfico de drogas en ambos países, quienes sesionaban continuamente para dar seguimiento a la estrategia de lucha. Como resultado de este grupo de contacto se realizó, por primera vez en la historia, un estudio-diagnóstico bilateral sobre el fenómeno de las drogas.

¹⁴⁹ Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 73.

¹⁵⁰ Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge I., *op. cit.*, p. 96.

Este diagnóstico sirvió de base para la posterior Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas. La Declaración constituyó el primer documento oficial en el cual Washington manifestaba su voluntad por cooperar con México bajo los siguientes principios fundamentales:

a) respeto absoluto a la soberanía y a la jurisdicción territorial tanto de México como de los Estados Unidos; b) responsabilidad compartida para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos, tales como el tráfico ilícito de armas y el lavado de dinero; c) adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas, enfrentando simultáneamente el problema desde el lado de la demanda y de la oferta; d) equilibrio y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de las drogas en ambos países; y e) aplicación efectiva de las leyes en los dos países.¹⁵¹

Simplemente algo histórico. Estados Unidos reconocía su corresponsabilidad y se comprometía a combatir la demanda de drogas y el tráfico de armas. Parecía, pues, que el gobierno mexicano había logrado cerrar la brecha que se había abierto décadas atrás. La Declaración conjunta se convertiría, en febrero de 1998, en la Estrategia Binacional México-Estados Unidos contra la Droga que, en 16 “puntos de alianza”, señalaba los objetivos específicos que los dos gobiernos perseguirían.¹⁵² Nuevamente, un avance sin precedentes.

CONTACTOS MILITARES. La serie de contactos que las fuerzas armadas mexicanas tendrían con sus contrapartes estadounidenses aumentaron a partir de la primera visita que un secretario de la Defensa de Estados Unidos hiciera a México. En 1995, el secretario William Perry se entrevistó con los altos mandos del ejército mexicano para establecer las bases de futuros convenios de asistencia técnica y transferencia de equipo.

A mediados de abril de 1996, los primeros acuerdos fueron firmados entre ambas partes, lo que facilitaría los trámites para la entrega de equipo militar destinado a

¹⁵¹ Acuerdos de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos, “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, México, Presidencia de la República, 1997, disponible en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html [consultado: 23 de enero de 2013].

¹⁵² Vid. Office of National Drug Control Policy, “US/Mexico Bi-National Drug Strategy”, Executive Office of the President of the United States, Washington D.C., 1998, disponible en <https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/pdf/umstrat.pdf> [consultado: 24 de enero de 2013].

utilizarse en las tareas de combate al narcotráfico.¹⁵³ En efecto, Estados Unidos donó a México un total de 73 helicópteros UH-1H entre 1996 y 1997, además de entrenar a 300 oficiales mexicanos en 1996 y a 1,500 en 1997.¹⁵⁴ Aunque cabe mencionar que los helicópteros causaron fricciones bilaterales porque, al resultar obsoletos e inservibles, la SEDENA decidió devolverlos a Estados Unidos —decisión que fue interpretada por Washington como un gesto de poca colaboración.

Finalmente, una última característica que, si bien no surge en este sexenio pero sí se manifiesta más claramente, es la imposibilidad de definir la relación bilateral a partir del comportamiento de un solo canal de acción. La proliferación de actores involucrados en el tema complica la lectura y hace necesario observar los avances y retrocesos que cada cual experimentó. Por ejemplo, contrasta la actitud de cooperación mostrada por la Casa Blanca con las acciones unilaterales de otras agencias.

Como se sabe, la Casa Blanca otorgó un paquete de ayuda financiera al gobierno de Zedillo, además de que, año tras año, defendió la certificación plena de México ante un Congreso hostil que en ocasiones solicitó retirarla —sobre todo tras el escándalo de Gutiérrez Rebollo. El presidente William Clinton parecía no estar dispuesto a presionar a un ya de por sí menguado Estado mexicano. El apoyo a México es más evidente si se le compara con su polémica decisión de retirar la certificación a Colombia en 1996 y 1997.¹⁵⁵

La DEA y el Servicio de Aduanas de Estados Unidos representaron las antípodas de este clima de cooperación.

El 18 de mayo de 1998, la fiscal general de Estados Unidos informaba a su homólogo mexicano que el Servicio de Aduanas estadounidense y la DEA habían concluido una operación encubierta cuyo nombre secreto era 'Casablanca', y que había comenzado desde 1995. Estados Unidos había arrestado a 22 funcionarios de 12 bancos mexicanos, emitido 100 órdenes de aprehensión y confiscado 35 millones de dólares...¹⁵⁶

¹⁵³ Vid. National Security and International Affairs Division, "Counternarcotics Efforts in Mexico", Report GAO/NSIAD-96-163, Washington D.C., General Accounting Office, 1996, pp. 18 y 19, disponible en <http://www.gao.gov/assets/230/222731.pdf> [consultado: 26 de enero de 2013].

¹⁵⁴ Vid. Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge I., *op. cit.*, p. 98.

¹⁵⁵ Vid. Youngers, Coletta, *op. cit.*, p. 125.

¹⁵⁶ Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge I., *op. cit.*, p. 102.

¿Dónde quedaba el respeto a la soberanía y jurisdicción mexicanas? Parecía que todo se había tirado por la borda. El gobierno mexicano protestó airadamente e incluso amenazó con iniciar un proceso legal contra los agentes de la DEA involucrados. El presidente Clinton y el Departamento de Estado ofrecieron disculpas y negaron tener conocimiento de la operación. El incidente se superó —sin consecuencias para ningún agente de la DEA—, pero mostró que *atarle las manos* a Washington requeriría más que declaraciones conjuntas.

Puedo concluir, entonces, que la apuesta del gobierno de Zedillo por ceñir el combate bilateral al narcotráfico a un esquema institucionalizado y previamente consensuado avanzó parcialmente. La buena voluntad mostrada por instancias como la Casa Blanca o el Departamento de Estado contrastó con la serie de críticas del Congreso y las acciones unilaterales desarrolladas por las agencias encargadas de la lucha contra las drogas. Además, los esfuerzos del gobierno mexicano no bastaron para detener las presiones de Washington puesto que el tráfico de drogas seguía aumentando, la corrupción en instituciones mexicanas se mantenía y la violencia de los cárteles no conocía límites.

La visión que se tenía de México como hogar de la principal amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos —el narcotráfico— empeoró al iniciar el siglo XXI. La irrupción del terrorismo propiciaría un clima de opinión que asociaba —con más miedos que razones— al narcotráfico y a la migración ilegal con actividades terroristas. Si existía alguna manera de que los asuntos de seguridad demandaran mayor atención, ésta llegaría una mañana del 11 de septiembre de 2001.

2.4 LA SEGURIDAD EN LA ALTERNANCIA: ENTRE EL TERRORISMO Y EL NARCOTRÁFICO (2000-2006)

El inicio de milenio traería cambios sustanciales en la relación bilateral. En México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdía la Presidencia de la República y daba paso a la primera alternancia en la institución desde hacía casi siete décadas. El candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, asumía la titularidad del Poder Ejecutivo Federal con la promesa de cambiar el régimen político mexicano. Al mismo tiempo, en Estados Unidos terminaba la era Clinton, caracterizada por el reforzamiento de la política exterior multilateral, y regresaba un político republicano a la Casa Blanca: George W. Bush.

Desde que inició su mandato, en enero de 2001, George W. Bush mostró simpatía con el nuevo gobierno mexicano. La primera visita de Estado que el republicano hizo fue al rancho de Vicente Fox en Guanajuato, rompiendo la tradición estadounidense de visitar primero al Reino Unido o a Canadá. En reciprocidad, Fox sería el primer presidente en realizar una visita oficial a Bush en la Casa Blanca como señal de la buena voluntad y los *aires* renovados que se respiraban en la relación bilateral.

A pesar del buen arranque, en el que se colocó el tema de la reforma migratoria *integral* —la “enchilada completa”, según la expresión del canciller Jorge G. Castañeda— por parte del gobierno mexicano como el objetivo central de la política exterior de Fox, los acontecimientos del 11 de septiembre del mismo año transformarían no solo la dinámica bilateral sino toda la política exterior de Washington.

Como se sabe, la mañana del 11 de septiembre de 2001 una serie de ataques terroristas tuvieron lugar en Nueva York, Washington y Pennsylvania. El resultado más trágico —y simbólico— fue el derrumbe de las Torres Gemelas del Centro Mundial de Comercio de Nueva York. Como era de esperarse, los hechos sacudieron a la sociedad estadounidense y ocasionaron que la agenda y prioridades del nuevo gobierno se transformaran sustancialmente.

En adelante, el mayor objetivo del gobierno estadounidense fue garantizar la seguridad nacional, subordinando los demás asuntos políticos a este objetivo primario. La relación con México experimentó el mismo fenómeno. Washington desplazó la agenda migratoria y fijó la cooperación en materia de seguridad como el eje que articularía el resto de las cuestiones bilaterales. Esto ocasionó que problemas como la migración ilegal, el narcotráfico o la movilidad fronteriza fueran asociados, sin más, como probables amenazas de naturaleza terrorista.

La lente del combate al terrorismo dominó el discurso y las acciones políticas de, por lo menos, el primer periodo presidencial de Bush (2001-2005). En consecuencia, la cooperación bilateral en materia de seguridad se centró en prevenir las posibles amenazas terroristas desde México más que en disminuir el flujo de drogas. El narcotráfico era visto, pues, como una amenaza *real* siempre que pudiera vincularse con grupos terroristas.

Algunos especialistas señalan que “paradójicamente, la guerra contra el terrorismo aumentó la importancia de México —mas no de las prioridades mexicanas— frente a Estados Unidos, dada la necesidad de contar con la cooperación mexicana para mantener segura la frontera común de más de tres mil kilómetros”.¹⁵⁷ Nuevamente, el territorio mexicano era visto más como una fuente de problemas y amenazas a la seguridad nacional estadounidense que como un socio confiable.

En concordancia con esta visión negativa de México, el gobierno de George W. Bush presionó para que su homólogo mexicano tomara cartas en el asunto y actuara conforme los intereses de Washington en materia de seguridad. Ante tal presión, el margen de maniobra con el que el “gobierno del cambio” había llegado, se reducía al máximo.

Las políticas que Washington tomó respecto a México pueden agruparse en dos categorías que perseguían el mismo objetivo. La primera consistió en una serie de convenios de colaboración que respondían exclusivamente a la visión e intereses de Estados Unidos. La segunda tiene que ver con las medidas poco diplomáticas que Washington realizó para reforzar la seguridad en la frontera con México.

LOS CONVENIOS. Con el objetivo de proteger su frontera norte y sur, el gobierno de Estados Unidos firmó sendos convenios con Canadá y México para la construcción de “fronteras inteligentes” (*Smart Borders Agreements*, en inglés). El 22 de marzo de 2002, los presidentes Fox y Bush firmaron este acuerdo en el marco del Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, por el cual México se comprometía a reforzar la vigilancia en los cruces fronterizos y de sus instalaciones estratégicas, además de implementar un cinturón de seguridad aéreo.¹⁵⁸ Incluso, el gobierno de Fox desplegó el Operativo Centinela que contó con la participación de 18 mil efectivos de la SEDENA, la Armada de México y la Policía Federal Preventiva

¹⁵⁷ Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Documento de Trabajo No. 150*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, marzo de 2007, p. 6, disponible en <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20150.pdf> [consultado: 10 de febrero de 2013].

¹⁵⁸ Vid. Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, “Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN”, en Benítez Manaut, Raúl (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, San Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundación Ungo, 2010, p. 223.

y cuyo objetivo primordial no era ya el combate a las drogas sino la prevención de actos terroristas.¹⁵⁹

Otro acuerdo sobresaliente fue la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) firmada en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005. La ASPAN era formalmente un mecanismo trilateral que contemplaba la cooperación entre Canadá, Estados Unidos y México para “promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida” de la región, además de “desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte” de amenazas internas y externas.¹⁶⁰ No obstante, el objetivo real de la ASPAN — diseñada originalmente por Washington— era constituirse en un mecanismo de largo plazo que circunscribiera las políticas de seguridad canadiense y mexicana al paradigma anti-terrorista estadounidense, por lo que el acento se puso en las cuestiones de seguridad y no en las de desarrollo económico.

LA SEGURIDAD FRONTERIZA. En enero de 2005, el entonces embajador de Estados Unidos en México, Antonio Garza, hizo pública una carta dirigida al canciller Luis Ernesto Derbez y al procurador, Rafael Macedo, donde alertaba de la incapacidad de las autoridades mexicanas para combatir la delincuencia en la frontera norte.¹⁶¹ La misiva ocasionó serias fricciones entre ambos gobiernos, pues los reclamos de la Cancillería y de la Secretaría de Gobernación fueron automáticos. Más allá de la anécdota, las críticas del embajador Garza reflejaban la preocupación creciente de Washington por la violencia fronteriza.

Al año siguiente, y en el mismo tenor, Washington enterraría el anhelo foxista por concretar una reforma migratoria que legalizara a los indocumentados mexicanos. En mayo de 2006, George W. Bush decidió enviar 6 mil militares de la Guardia Nacional a estados colindantes con México, lo que fue interpretado como una militarización *de facto* de la frontera y una actitud sumamente hostil.¹⁶² Poco

¹⁵⁹ Vid. Sevilla, Ramón, “Avalan Operativo Centinela”, *Reforma*, 31 de marzo de 2003, p. 5.

¹⁶⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte”, México, Gobierno Federal, disponible en <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> [consultado: 15 de febrero de 2013].

¹⁶¹ Vid. “Sería inseguridad’ en México, advierte EU”, *La Jornada*, 27 de enero de 2005, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/01/27/003n1pol.php> [consultado: 16 de febrero de 2013].

¹⁶² Vid. Ballinas, Víctor; Pérez Silva, Ciro, *et. al.*, “Fracasó la política exterior de Fox, coinciden políticos”, *La Jornada*, 16 de mayo de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/05/16/index.php?section=politica&article=005n1pol> [consultado: 16 de febrero de 2013].

después, en septiembre, el Congreso estadounidense autorizaría la ley que decretaba la ampliación de un muro fronterizo entre México y Estados Unidos.

Las medidas respecto a México vinieron a complementar la serie de reestructuraciones legales y administrativas que el gobierno de Bush llevó a cabo. Entre éstas destaca la aprobación de la *Patriot Act*, el 24 de octubre de 2001, cuyo objetivo principal fue reforzar la legislación antiterrorista, aumentar la vigilancia de las fronteras, permitir el espionaje en aras de prevenir actos terroristas, mejorar el desempeño de las agencias de inteligencia mediante mayor coordinación y financiamiento, entre otras.¹⁶³ De igual forma, se creó —en marzo de 2003— el *Department of Homeland Security* (DHS) que, a decir de una investigadora, “representa el cambio vertebral de todo el sistema de seguridad de Estados Unidos, el mayor en décadas y... el centro a partir del cual se lanza la reforma del sistema de seguridad”.¹⁶⁴ El DHS nació para reunir, bajo una sola coordinación, a las agencias encargadas de la seguridad y para vincular la seguridad doméstica con el entorno internacional.

Los hechos explicados anteriormente representan la parte *medular* de la cooperación bilateral en materia de seguridad. No obstante y aunque desplazado por la amenaza terrorista, el tema del narcotráfico continuó en la relación. Al respecto, durante el sexenio foxista, Washington demostró su capacidad para mantener su agenda y perspectiva contra las drogas en México.

Las políticas contra las drogas impulsadas históricamente por Estados Unidos lograron *saltar la aduana* de la alternancia. La llegada de un Ejecutivo perteneciente a otro partido, los cambios en la distribución del poder y en ciertos arreglos institucionales no minaron el compromiso del gobierno mexicano por continuar la lucha contra el narcotráfico desde la misma perspectiva que Washington y con estrategias similares a las administraciones pasadas.

Incluso, antes de los ataques del 11 de septiembre, el gobierno de Vicente Fox ya estaba decidido a hacer de la seguridad uno de los ejes de su sexenio. Tres decisiones así lo indican: una, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública

¹⁶³ Vid. Sánchez, Georgina, “La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI”, en Benítez Manaut, Raúl, *op. cit.*, pp. 64 y 65.

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 70 y 71.

(SSP), que elevaba el *peso* y la visibilidad de las labores de seguridad en el nuevo gobierno; dos, el surgimiento de la figura de Consejero de Seguridad Nacional, pretendiendo ser una institución espejo del *National Security Advisor* de la Casa Blanca; tres, la decisión del presidente de continuar —en vez de romper, en este aspecto, con el régimen *priista*— colocando al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional.¹⁶⁵

Cabe mencionar que el Consejero de Seguridad Nacional (CSN), creado en enero de 2001, nunca funcionó como tal en virtud de que su titular, Adolfo Aguilar Zinser, tuvo dificultades para que los titulares de la SEDENA, la SSP, la Marina, la SEGOB y la PGR le proporcionaran la información necesaria para desempeñar sus funciones. Además, el marco legal dejaba más dudas que certezas sobre el papel que debería tener el CSN, pues daba la impresión de que duplicaba funciones que tenía el CISEN, la PGR y la SSP. Al final, la figura de CSN desapareció cuando Aguilar Zinser fue designado representante de México ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La postrera Ley de Seguridad Nacional del 31 de enero de 2005 menciona la integración del Consejo de Seguridad Nacional, que contempla a los titulares encargados de los asuntos de seguridad pero ya no a la figura del Consejero.¹⁶⁶

Un aspecto adicional que destacó en el sexenio de Vicente Fox fue el terreno ganado por los militares en las labores de seguridad, en general, y de combate al narcotráfico, en particular. La designación del general Rafael Macedo de la Concha como titular de la PGR —el primer militar en ocupar ese cargo— anunciaba por dónde iría la política del sexenio.

Ciertamente, otros militares habían ocupado ya algunas posiciones relevantes, como la titularidad del INCD o de la propia Policía Federal Preventiva. No obstante, la llegada de un “procurador militar” levantó sospechas fundadas sobre la paulatina militarización de la PGR o de la supeditación de ésta a la SEDENA en el combate a

¹⁶⁵ En su primer desayuno con las fuerzas armadas Vicente Fox declaró: “En el combate al narcotráfico no habrá tregua, ya que amenaza la seguridad nacional. El pueblo de México les pide que no desmayen, que continúen con este esfuerzo”. *Vid.* Lizárraga, Daniel, “No habrá tregua contra narco.- Fox”, *Reforma*, 3 de diciembre de 2000, p. 4.

¹⁶⁶ *Vid.* Secretaría de Gobernación, “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de enero de 2005, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn/LSN_orig_31ene05.pdf [consultado: 20 de febrero de 2013].

la delincuencia. El ingreso de una cantidad significativa de militares a la PGR confirmaba las preocupaciones. Para febrero de 2001, un total de 14 puestos que incluían la titularidad, la secretaría particular, coordinaciones, subcoordinaciones y direcciones generales estaban en manos de militares.¹⁶⁷

Hacia la primera mitad del sexenio, Washington estaba complacido por las acciones del nuevo gobierno pues éstas se acercaban a lo que históricamente había impulsado: creación de más agencias antidrogas, participación creciente de militares, aumento del presupuesto destinado a combatir al narcotráfico, continuidad en labores de erradicación, confiscación y detención, entre otras. Y aunque para Washington los resultados en cifras no fueron los mejores en el arranque del sexenio, la voluntad mostrada por continuar colaborando bajo sus términos, ayudaron a que el Congreso estadounidense terminara con el proceso de certificación en 2002, previa negociación del presidente Fox.

Tabla 4. Incautaciones mexicanas de drogas ilícitas, 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Cocaína (tm) ^{1/}	22.6	33.5	18.3	30.0	12.6	20.0
Opio (kg) ^{2/}	150	800	270	516	310	189
Heroína (kg)	120	258	268	269	282	165
Marihuana (tm)	1,062	1,459	1,619	1,839	1,633	2,019
Metanfetamina (kg)	96	358	555	400	457	652
Laboratorios clandestinos	7	17	26	21	13	22

^{1/} Toneladas métricas

^{2/} Kilogramos

Fuente: Storrs, Larry, "Mexico's Counter-Narcotics Efforts under Fox, December 2000 to October 2004", Washington D.C., Congressional Research Service, p. 4, disponible en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl32669.pdf> [consultado: 24 de febrero de 2013].

El Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos asentaba que la información que el Departamento de Estado poseía a través de su *International Narcotics Control Strategy Report* indicaba un cambio en la estrategia de combate al narcotráfico. Ésta consistía en atrapar a los grandes *capos* de las organizaciones criminales, en lugar de arrestar a pequeños narcotraficantes. Así, desde diciembre

¹⁶⁷ Vid. Staff, "Niegan militarización en la PGR, pero...", *Reforma*, 8 de febrero de 2001, p. 6.

de 2000 hasta junio de 2004 el Estado mexicano había detenido a 15 líderes de cárteles, 39 financieros y 64 lugartenientes.¹⁶⁸

Bajo la perspectiva histórica de la DEA y el gobierno de Estados Unidos, la captura de líderes ayudaba a desmantelar organizaciones enteras. Sin embargo, como señala un especialista, en realidad la política de “descabezamiento” de organizaciones ayudó a atomizar y fragmentar el poder de los llamados cárteles, lo que aumentó el número de grupos delictivos y propició más conflictos entre ellos.¹⁶⁹

Tabla 5. Erradicación de cultivos ilícitos y aseguramientos, 2000-2006

Concepto	Datos anuales ^{1/}						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Erradicación de cultivos ilícitos							
Hectáreas	46,779.3	47,851.6	49,932.8	56,619.3	46,778.1	52,466.1	47,051.4
Marihuana	31,061.4	28,735.1	30,774.9	36,585.3	30,852.5	30,856.9	30,161.5
Amapola	15,717.9	19,116.5	19,157.9	20,034.0	15,925.6	21,609.2	16,889.9
Aseguramientos							
Marihuana (Hojas) ^{2/}	2,050.8	1,839.4	1,633.3	2,247.8	2,208.4	1,795.7	1,902.1
Semilla de marihuana ^{3/}	10,354.8	7,660.9	10,214.4	14,123.9	14,219.2	12,982.1	12,702.1
Cocaína ^{2/}	23.2	30.0	12.6	21.2	26.8	30.8	21.3
Goma de opio ^{3/}	469.4	516.5	309.9	198.5	464.7	276.0	123.5
Heroína ^{3/}	299.1	269.6	282.7	306.2	302.4	461.7	333.8
Vehículos ^{4/}	3,287	2,672	2,025	2,057	2,684	2,365	1,521
Laboratorios clandestinos	23	21	13	22	23	37	31
Detenidos	11,439	9,974	7,054	8,990	18,998	24,743	15,911

^{1/} Cifras consolidadas por el CENAPI con información proporcionada por SEDENA, SEMAR y SSP

^{2/} Toneladas

^{3/} Kilogramos

^{4/} Incluye vehículos terrestres, aéreos y marítimos

Fuente: Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), en Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, p. 24, México, 2007, disponible en http://primer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf_excel/capitulo01/1_1/M01-38.pdf [consultado: 23 de febrero de 2013].

¹⁶⁸ Vid. Storrs, Larry, *op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁹ Vid. Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes...*, *op. cit.*, pp. 50-56.

El resultado fue el aumento de la violencia relacionada a las actividades del narcotráfico y a una mayor percepción de inseguridad en diversas regiones del país. Estas consecuencias —al parecer no contempladas— de la estrategia contra el narcotráfico, se acentuarían marcadamente hacia finales del sexenio foxista. En los demás aspectos de la lucha contra el narcotráfico, el gobierno de Vicente Fox mantuvo constantes —sin llegar a ser notables— los esfuerzos de erradicación y la presencia de efectivos militares.

Por último, la “vieja” corrupción mexicana continuó durante el nuevo gobierno. Aunque ya no fue ocasión para fricciones bilaterales como en el sexenio pasado, el gobierno de Fox se vio envuelto en más de un escándalo. El primero fue emblemático: la fuga de Joaquín *El Chapo* Guzmán del penal de máxima seguridad de Puente Grande, Jalisco, en la madrugada del 20 de enero de 2001, que evidenció el poder corruptor de las organizaciones delictivas.¹⁷⁰ Otro escándalo, también relacionado con *El Chapo*, fue el asesinato de su hermano, Arturo Guzmán Loera, alias *El Pollo*, en el penal de máxima seguridad de La Palma el 31 de diciembre de 2004.¹⁷¹

Así, pues, el sexenio de Vicente Fox mostró más continuidades que rupturas en materia de lucha contra el narcotráfico. Aunque en el papel se crearon instituciones de seguridad *propias*,¹⁷² cuyo fin era marcar distancia de las corruptas agencias del antiguo régimen, todas siguieron colaborando con Washington bajo los esquemas prohibicionistas. El “gobierno del cambio” nunca insinuó siquiera un proyecto alternativo o enfoque distinto al utilizado en décadas pasadas.

En el ámbito bilateral, la política exterior de Fox hacia Estados Unidos se extravió a medio camino. Nunca pudo concretar su principal objetivo —la reforma migratoria—, y sucumbió ante las constantes presiones estadounidenses que buscaban una mayor colaboración en su estrategia de seguridad. El muro fronterizo es el mejor símbolo de esto.

¹⁷⁰ Vid. Castillo, Gustavo y Frías, Cayetano, “Se fugó *El Chapo* Guzmán del penal de Puente Grande; arraigan al director y 33 custodios”, *La Jornada*, 21 de enero de 2001.

¹⁷¹ Vid. Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes...*, *op. cit.*, p. 128.

¹⁷² Además de la mencionada SSP, el gobierno foxista creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en noviembre de 2001 que sustituyó a la PJF y a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) que surgió de la fusión de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) y la FEADS, ambas de estirpe *priista*.

Finalmente, una breve reflexión. La lucha contra las drogas —como se ha documentado en este capítulo— estuvo presente en las relaciones con Estados Unidos desde hace un siglo, pero nunca fue el eje articulador de la relación. Otros aspectos como la defensa del petróleo, el pago de la deuda, los diferendos respecto al intervencionismo estadounidense, los asuntos migratorios y, en últimas fechas, los acuerdos comerciales, demandaron mayor atención de los dos gobiernos.

De igual forma, el gobierno mexicano había iniciado, moldeado e incluso anticipado sus políticas contra el narcotráfico más como respuesta a las presiones de Washington que por iniciativa propia. En México, el combate al narcotráfico nunca se había constituido como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para zanjar críticas exteriores, para ganar terreno en otros espacios de negociación —como el comercial— o para evitar medidas unilaterales de parte de Estados Unidos. Aspectos que cambiarían a la llegada del segundo presidente *panista*: Felipe Calderón Hinojosa.

CAPÍTULO 3

EL SURGIMIENTO DE LA INICIATIVA MÉRIDA DURANTE LA RELACIÓN CALDERÓN- BUSH (2006-2008)

Después de revisar la ruta histórica que siguió el combate a la droga en la relación bilateral, es menester analizar la primera parte del sexenio de Felipe Calderón. En ésta, se comenzó a perfilar la cooperación contra el crimen organizado como eje articulador de la relación México- Estados Unidos a iniciativa del mandatario mexicano. Esta decisión de política exterior se desprendió de la apuesta de arranque que su gobierno se planteó a nivel nacional: la “guerra” contra el narcotráfico.

Así, pues, en el presente capítulo se analizan las causas que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a colocar el asunto del combate al narcotráfico como eje de la relación. Para ello, analizo los objetivos que cada administración perseguía con esta estrategia, así como el instrumento utilizado: la Iniciativa Mérida.

Siguiendo mi hipótesis, sostengo que durante esta etapa de la relación bilateral — que comprende la era Calderón-Bush—, la negociación de la Iniciativa fue considerada un éxito para ambos gobiernos. El anuncio mismo de que se inauguraba un “nuevo paradigma” de la cooperación, que venía acompañado de una cantidad significativa de recursos y de la afirmación de responsabilidad compartida, despertó expectativas. La Iniciativa representaba el instrumento idóneo para conseguir los intereses políticos más inmediatos de ambos gobiernos, además de servir como mecanismo para incidir en la contraparte.

Así, la causalidad de este instrumento siempre fue la consecución del interés propio antes que la coincidencia de percepciones respecto al problema o el ánimo de cooperación. Por un lado, la administración de George W. Bush estaba interesada en reforzar la seguridad fronteriza dado el aumento en los índices de inseguridad y violencia en México y la posibilidad —real o no— de que organizaciones

narcotraficantes vulneraran la seguridad nacional de Estados Unidos. El gobierno de Calderón, por su parte, buscaba *realinear* la relación con Estados Unidos conforme al principal objetivo de su gobierno: la “guerra” contra el narcotráfico.

En este sentido, la Iniciativa representaba el instrumento adecuado para obtener respaldo político y la asistencia técnica y financiera requerida para mejorar las capacidades institucionales del gobierno mexicano. Asimismo, era el instrumento de política exterior que buscaba incidir en su contraparte para detener el tráfico de armas y el consumo de droga estadounidense, factores *necesarios* para cualquier escenario exitoso en el combate nacional al narcotráfico.

Partiendo de esta hipótesis, y utilizando las bases del realismo político como lente para explicar el comportamiento de los actores, desarrollo el análisis conforme al esquema del Modelo de Política Burocrática de Graham Allison.¹⁷³ De esta manera, el presente capítulo expone el canal de acción elegido para tratar el tema del combate al narcotráfico, así como los jugadores involucrados en el mismo. Además, se analizan las posiciones que cada jugador ocupó en el proceso estudiado y cómo influyeron en la *resultante* política: la Iniciativa.

3.1 PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN

3.1.1 EL CANDIDATO Y LA CAMPAÑA

Desde el inicio de su trayectoria política, Felipe Calderón Hinojosa se formó dentro de las filas del Partido Acción Nacional (PAN). Como hijo de uno de los fundadores del partido —Luis Calderón Vega—, Felipe Calderón entró en contacto con la actividad política desde muy joven. Convencido de su vocación y de la doctrina panista, Calderón permaneció en el partido aún cuando su padre renunció por considerar que el PAN había perdido sus principios.

Calderón Hinojosa fue abriéndose paso dentro de la estructura partidista de la mano de Carlos Castillo Peraza, hasta alcanzar la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del partido para el periodo 1996-1999. Tras una estancia académica en el extranjero, volvió a México para incorporarse por segunda vez como diputado

¹⁷³ Vid. Allison, Graham, *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

federal y coordinador de la fracción parlamentaria del PAN en la LVIII Legislatura (2000-2003). Posteriormente, con Vicente Fox en la Presidencia de la República, fue invitado a colaborar en el gobierno desde una posición de segundo nivel —director del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos—, que le sirvió como trampolín para llegar a ser, meses más tarde, secretario de Estado.¹⁷⁴

En septiembre de 2003 fue nombrado titular de la Secretaría de Energía (SENER), en sustitución de Ernesto Martens. Dos objetivos perseguiría desde esa cartera de primer nivel: destrabar las negociaciones por lograr la reforma energética y posicionarse como precandidato presidencial. Lo primero no lo logró, lo segundo se concretó hacia mediados de 2004.

Si bien, desde antes de asumir el cargo de secretario de Energía ya eran conocidas sus aspiraciones, su nombre era solo uno más entre los posibles *presidenciables* del PAN: Santiago Creel, Josefina Vázquez Mota, Francisco Barrio Terrazas y Carlos Medina Plascencia.¹⁷⁵ Su verdadera carrera por conseguir la postulación del partido inició cuando, el 30 de mayo de 2004, renunció a la SENER tras recibir un regaño público de Vicente Fox por acudir a un evento organizado en Jalisco. La ocasión se trató de una comida-mitin en la que el panismo jalisciense, liderado por el gobernador Francisco Ramírez Acuña, lanzó la candidatura de Calderón a la Presidencia, en abierta competencia con el candidato preferido por Los Pinos: Santiago Creel.¹⁷⁶

A partir de entonces, Calderón se dedicó a construir su candidatura y a iniciar el trabajo político dentro del PAN para revertir las tendencias que ponían como favorito a Creel. Después de lograr que la selección de candidato pasara por una serie de elecciones primarias —pactadas para los días 11 de septiembre, 2 y 23 de octubre de 2005—, Felipe Calderón logró imponerse a sus contendientes y alcanzar la

¹⁷⁴ Vid. Camarena, Salvador y Zepeda Patterson, Jorge, *El presidente electo. Instructivo para sobrevivir a Calderón y su gobierno*, México, Planeta, 2007, pp. 15-51.

¹⁷⁵ Vid. López, Mayolo, “Busca Creel reubicarse en la escena pública”, *Reforma*, 24 de agosto de 2003, p. 5.

¹⁷⁶ Vid. Redacción, “Dimite Calderón; injusta descalificación de Fox, dice”, *La Jornada*, 1 de junio de 2004, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/01/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>, [consultado: 10 de abril de 2013].

candidatura presidencial con el 51.5 por ciento de los votos de la militancia panista.¹⁷⁷

Resuelto el primer obstáculo, el equipo calderonista dedicó sus esfuerzos a difundir la imagen del candidato a nivel nacional, puesto que el principal contrincante, Andrés Manuel López Obrador, mantenía una ventaja considerable en las encuestas de opinión. Cuando el 19 de enero de 2006, el Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó el registro oficial de cinco candidatos presidenciales, López Obrador, candidato de la Alianza por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia), sacaba una ventaja de 10 puntos porcentuales sobre Calderón.

Tabla 6. Encuesta presidencial, enero de 2006.

Si hoy fueran las elecciones para Presidente de la República, ¿por quién votaría usted? (Porcentajes efectivos)*		
Andrés Manuel López Obrador	Alianza por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia)	40%
Felipe Calderón Hinojosa	PAN	30%
Roberto Madrazo Pintado	Alianza por México (PRI-PVEM)	26%
Roberto Campa	Nueva Alianza	2%
Patricia Mercado	Alternativa Socialdemócrata y Campesina	2%

*Porcentajes con base en quienes tienen credencial para votar vigente en el lugar donde viven y sin considerar un 15 por ciento de entrevistados que no contestó la pregunta.

Fuente: Moreno, Alejandro y Gutiérrez, Roberto, "Lidera AMLO centro y sur", *Reforma*, 19 de enero de 2006, p. 1.

Los intentos por posicionar al candidato *blanquiazul* a partir de sus propuestas — centradas en asuntos económicos— no surtieron el efecto deseado. El ex jefe de Gobierno del Distrito Federal seguía a la cabeza de las preferencias electorales. Fue entonces cuando, conscientes de que quedaba poco tiempo para remontar, el equipo panista decidió lanzar una campaña de ataque, la cual consistió en explotar los *negativos* de López Obrador.

Para algunas voces no se trataba más que de competencia electoral pura y dura, mientras que para otros era una auténtica *guerra sucia*. Y es que la estrategia del michoacano consistió en asociar la imagen de López Obrador con la idea de "peligro para México": alguien irresponsable que basaba sus políticas sociales en la deuda, que conduciría al país a nuevas crisis económicas, que afectaría a la clase media y

¹⁷⁷ Vid. Camarena, Salvador y Zepeda Patterson, Jorge, *op. cit.*, p. 93.

que, además de esto, se trataba de una persona intolerante, intransigente y agresiva. Esta campaña negativa fue torpemente alentada por el propio López Obrador quien, en sus mítines, no perdía oportunidad para lanzar ataques frontales al presidente Fox.

La estrategia calderonista se vio reforzada por la campaña lanzada por el Consejo Coordinador Empresarial que, en el mismo sentido, invitaba a reflexionar el voto tomando en cuenta la estabilidad económica alcanzada y los riesgos de perderla al escoger un camino distinto.¹⁷⁸ El resultado de la campaña negativa contra el candidato de la izquierda permitió que Calderón cerrara el margen en las encuestas. Para el 23 de junio de 2006, a nueve días de la jornada electoral, López Obrador contaba con el 36% de la intención de voto frente al 34% de Calderón.¹⁷⁹

3.1.2 LA CRISIS POST ELECTORAL

El 2 de julio de 2006 fue la jornada electoral más reñida, polémica y conflictiva de la historia contemporánea de México. No era para menos: la intensidad de las campañas y la creciente polarización social que ambos candidatos alimentaron, auguraban un conflicto post electoral de dimensiones considerables. El reducido, *mínimo*, margen entre el primer y segundo lugar avivaron los ánimos.

De acuerdo con los resultados del cómputo final realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Felipe Calderón obtuvo un total de 14 millones 916 mil 927 votos (35.89%), mientras que López Obrador tuvo 14 millones 683 mil 096 votos (35.33%).¹⁸⁰ Una diferencia de 0.56 puntos porcentuales que tendría enormes repercusiones políticas para el presidente electo. El candidato de la izquierda pudo instalar en buena parte de la sociedad y la opinión pública el argumento del *fraude* electoral.

Desde la noche misma del 2 de julio de 2006, la crisis comenzó a gestarse cuando el IFE fue incapaz de anunciar un ganador. El hecho abonó a esparcir la duda y el

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 146 y 147.

¹⁷⁹ Vid. Moreno, Alejandro; Mancillas, María y Gutiérrez, Roberto, "Encuesta/ Polarizan votos punteros", *Reforma*, 23 de junio de 2006, p. 2.

¹⁸⁰ Instituto Federal Electoral, "Resultados del cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", México, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra_nac.html [consultado: 10 de febrero de 2013].

desconcierto entre la sociedad mexicana. Ambos candidatos se declararon ganadores, aunque horas más tarde el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) daba una ligera ventaja al candidato del PAN.

Al día siguiente, López Obrador desconoció los resultados del PREP y sostuvo que, de acuerdo con sus fuentes, existían alrededor de 3 millones de sufragios extraviados. Además, anunció que esperarían la contabilización oficial de cada una de las actas electorales porque el PREP mostraba irregularidades. Sin decirlo explícitamente, el mensaje era claro: no se reconocerían los resultados oficiales. El respaldo social al candidato no tardó en llegar. Sus simpatizantes coreaban desde aquél día “No al fraude electoral”.¹⁸¹

Con el transcurrir de los días, la sospecha y el encono iban aumentando por diversos factores. Primero, porque el cómputo distrital oficial arrojó, desde el inicio, una ventaja para López Obrador que fue disminuyendo paulatinamente hasta desaparecer. Un diario nacional de conocida tendencia de izquierda consignaba en su portada del jueves 6 de julio de 2006 el siguiente encabezado: “AMLO 35.72%, Calderón 35.47%”.¹⁸² Segundo, porque la Coalición por el Bien de Todos convocó a una movilización nacional contra el fraude que provocó temor, entre diversos sectores sociales, de que el conflicto escalara. Y, tercero, porque la torpe intromisión de actores internacionales, lejos de calmar la situación, la enrarecieron con sus tempranas felicitaciones a Calderón cuando aún no concluía el proceso.¹⁸³

No obstante, una de las acciones más polémicas llegaría el 30 de julio de 2006, cuando López Obrador anunció —previa anuencia de sus simpatizantes— que se instalaría una “Asamblea Permanente” en el Zócalo y otras plazas públicas hasta que el TEPJF resolviera las impugnaciones. Mejor conocido como *plantón* de Reforma, la asamblea no se levantó sino hasta el 13 de septiembre, en vísperas del desfile militar con motivo de la celebración del Día de la Independencia. Si bien las protestas no consiguieron su objetivo principal —anular la elección y evitar que el

¹⁸¹ Garduño, Roberto y Becerril, Andrea, “AMLO: el PREP, manipulado y con infinidad de inconsistencias”, *La Jornada*, 4 de julio de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/04/index.php?section=politica&article=003n1pol> [consultado: 10 de abril de 2013].

¹⁸² *La Jornada*, 6 de julio de 2006, p. 1, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/06/portada.pdf> [consultado: 10 de abril de 2013].

¹⁸³ Vid. Díaz Briseño, José; Méndez, Luis y Pineda, Octavio, “Felicitan a Felipe líderes extranjeros”, *Reforma*, 8 de julio de 2006, p. 5.

TEPFJ nombrara presidente electo a Calderón—, si produjeron que la tensión política llegara a niveles nunca antes vistos.

El punto más álgido de la crisis post electoral fue la toma de posesión de Felipe Calderón el 1 de diciembre. A pesar del intento por llegar a acuerdos políticos que destrabaran el conflicto, la intransigencia de los actores más *duros* de la izquierda y la derecha impidieron concretar una solución. Las negociaciones que intentaban garantizar el traspaso del poder en términos pacíficos y legales fracasaron. La crisis electoral amenazaba con convertirse en una crisis política.

El elemento que más inquietaba era la ocupación de la tribuna de la Cámara de Diputados. Nada garantizaba que el presidente electo pudiera rendir protesta donde la Constitución mandataba. Como prueba de la difícil coyuntura que se vivía, fueron las vallas policiales, la eficacia del Estado Mayor Presidencial y la defensa a golpes que legisladores panistas hicieron de la tribuna lo que permitió que Calderón jurara ante el Congreso de la Unión; no el diálogo ni la negociación.

Pocos minutos duró la atropellada ceremonia de posesión del nuevo presidente de la República. El encono político y social en el que iniciaba su gobierno era mayúsculo. Minutos después, en una sede alterna —el Auditorio Nacional—, Calderón emitió su primer mensaje como presidente Constitucional. Anunció que la prioridad de su gobierno sería el restablecimiento de la seguridad pública en el país.¹⁸⁴ Iniciaba el sexenio.

3.1.3 LA APUESTA DEL NUEVO GOBIERNO: LA “GUERRA” CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Cuando se revisa la Plataforma Electoral del PAN de 2006 es notorio el predominio de temas económicos. En la parte introductoria de la plataforma, titulada “Los avances del cambio”, se enlistan los avances del primer gobierno del PAN, cuyos temas centrales son: la instauración de la democracia y el gobierno *abierto* en México; la estabilidad económica y manejo responsable de las finanzas públicas; una política social responsable con avances en el combate a la pobreza y la extensión de los servicios de salud.

¹⁸⁴ Vid. EFE, “Calderón promete restaurar la seguridad tras una tumultuosa toma de posesión”, *El País*, 1 de diciembre de 2006, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2006/12/01/actualidad/1164927605_850215.html [consultado: 11 de abril de 2013].

Por su parte, la oferta de campaña presentada en el apartado “Los retos de México” contemplaba cinco ejes, a saber: 1) Igualdad de oportunidades, 2) Economía competitiva y generadora de empleos, 3) Estado de derecho y seguridad pública, 4) Desarrollo sustentable y 5) Democracia efectiva y política exterior responsable. Cabe mencionar que el más breve y general de los puntos mencionados era, precisamente, el relativo al Estado de derecho y seguridad pública.¹⁸⁵

En el mismo sentido, la campaña política de Calderón enfatizó su oferta en materia económica. Después de revisar las ventajas y desventajas de los diferentes lemas de campaña, su equipo decidió lanzar el discurso del “Presidente del empleo” en la recta final de la contienda electoral. Esto, sobre todo, tras el poco éxito de los lemas “Valor y pasión por México” y “Manos limpias”.¹⁸⁶ Incluso, la campaña contra López Obrador se concentró en alentar temores en cuestiones económicas.

De tal modo, la oferta de convertir el combate frontal al narcotráfico una de las prioridades de gobierno nunca fue planteada en la campaña hacia la Presidencia. No obstante, el origen de la decisión está rodeado de diversas hipótesis. Algunos sostienen que la creciente percepción de inseguridad en la población, aunada a un panorama de violencia creciente y extensión de operaciones de grupos narcotraficantes obligó a que el presidente tomara cartas en el asunto.¹⁸⁷ Otros, en contraposición, sostienen que lanzar la batalla frontal contra el narcotráfico fue una medida que buscaba legitimar al presidente y enviar el mensaje de fortaleza y liderazgo político.¹⁸⁸

Cualquiera que haya sido la razón, lo cierto es que la percepción de inseguridad era muy alta entre la sociedad mexicana. Incluso, una serie de sondeos indicaban que

el más grave problema que señala la opinión pública del país es la inseguridad que refleja los rasgos de ingobernabilidad actuales e incluye violencia, impunidad, ilegalidad, corrupción, entre otros. Este sentimiento se fue reduciendo en el país de un 36% en enero de 2001 hasta su punto más bajo de 18% en mayo de 2004, a partir de

¹⁸⁵ Vid. Instituto Federal Electoral, *Plataforma electoral del Partido Acción Nacional*, México, 2006, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf [consultado: 11 de abril de 2013].

¹⁸⁶ Camarena, Salvador y Zepeda Patterson, Jorge, *op. cit.*, pp. 96-98.

¹⁸⁷ Es el caso de Jorge Chabat. Vid. Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *op. cit.*, pp. 21-39.

¹⁸⁸ Es la tesis principal de Jorge G. Castañeda y Rubén Aguilar. Vid. Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge G., *El narco: la guerra fallida*, *op. cit.*, p. 13.

cuando volvió a elevarse hasta un 41% en agosto de 2005 para llegar al inicio de 2006 a 34%.¹⁸⁹

Así, pues, Calderón comenzó a perfilar el tema en vísperas de tomar posesión del cargo. Al menos así lo sugieren algunas declaraciones hechas semanas antes del 1 de diciembre de 2006. Destacan, por ejemplo, las afirmaciones que sostuvo en una reunión con la asociación civil México Unido Contra la Delincuencia, el 21 de septiembre de 2006.¹⁹⁰

Aquella ocasión mostró dos cosas: su disposición de ir *con todo* contra la delincuencia y los errores conceptuales en los que comenzaba a caer. Respecto a lo primero, Calderón dijo que su gobierno emprendería una lucha contra la delincuencia que costaría vidas, tiempo y dinero; asimismo, que ésta continuaría a pesar de los costos políticos y la pérdida de popularidad en encuestas. En cuanto a lo segundo, el presidente anunció que se trataría de una guerra “sin tregua ni cuartel” y que la seguridad pública era ya un asunto de seguridad nacional. Desde entonces salía a relucir el lenguaje *bélico*, la idea de *batalla total* (contra todos, en todo momento) y, como sus antecesores, la decisión de elevar las cuestiones de seguridad pública a asuntos de seguridad nacional —con todo lo que ello implica.

De la misma forma se pronunció en una reunión con empresarios de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), el 16 de noviembre de 2006. A dos semanas de asumir el cargo, Calderón reiteró que su gobierno emprendería una batalla contra la delincuencia que no detendría a pesar de los costos políticos y la pérdida de vidas. También afirmó que el mayor reto que enfrentaba México estaba en el campo de la seguridad pública y la seguridad nacional.¹⁹¹

Con este previo aviso, el nuevo gobierno decidió iniciar *pisando fuerte*. Y es que, ante el inminente inicio de sexenio, Calderón estaba frente a una disyuntiva: seguir buscando la conciliación política o lanzar un fuerte mensaje de liderazgo. Optó por lo segundo. Una decisión racional dadas las circunstancias que se vivían en el país, particularmente las muestras de ingobernabilidad —por ejemplo, la creciente

¹⁸⁹ Meyer, Lorenzo y Basáñez, Miguel, “Hartzago de presente y hambre de futuro”, en Aristegui, Carmen, *Uno de dos. 2006: México en la encrucijada*, México, Grijalbo, 2006, pp. 31 y 32.

¹⁹⁰ Vid. Núñez, Ernesto, “Ofrece lucha antinarco Calderón”, *Reforma*, 22 de septiembre de 2006, p. 4.

¹⁹¹ Vid. Núñez, “Pide Felipe apoyo contra la violencia”, *Reforma*, 17 de noviembre de 2006, p. 6.

violencia usada por la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y la explosión, en noviembre de 2006, de bombas en la capital del país —en un banco, en el TEPJF y en la sede nacional del PRI.¹⁹²

A once días de haber iniciado su administración, como *acto fundacional*, fue anunciada la Operación Conjunta Michoacán. Desde el salón Adolfo López Mateos de la Residencia Oficial de Los Pinos, los integrantes del gabinete de seguridad nacional detallaban los pormenores del operativo que, en los hechos, ya había iniciado: Francisco Ramírez Acuña, secretario de Gobernación; Guillermo Galván, secretario de la Defensa Nacional; Mariano Saynez, secretario de Marina; Eduardo Medina Mora, titular de la PGR y Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública.¹⁹³ La *apuesta* del gobierno entrante, los jugadores políticos encargados de llevarla a cabo y el canal de acción policiaco-militar para atender el problema de la seguridad, estaban decididos.

Desde el inicio fue evidente la relevancia política que Calderón otorgó a este operativo pues, además de ser anunciado no por voceros ni subsecretarios sino por la *plana mayor* de la seguridad en México, la operación conjunta poseía un alto contenido mediático. Fueron desplegados alrededor de 6 mil 964 elementos, 19 aviones, 38 helicópteros, 3 patrullas de intercepción aérea, 246 patrullas terrestres, 27 puntos de revisión carreteros, 3 detectores de rayos gamma y una patrulla oceánica para *sellar* las costas de Michoacán.¹⁹⁴ De los más de seis mil elementos participantes, 4 mil 260 elementos pertenecían a la SEDENA, mil 54 a la Marina y mil 420 a la SSP.

Para algunos especialistas, el gobierno de Calderón incurría en errores políticos y legales. Luis Astorga, por ejemplo, sostenía que el presidente se equivocaba al entregar la coordinación de la política criminal a la SEGOB y la parte operativa a la SEDENA, cuando la ley establece que la PGR es la única responsable de perseguir los delitos —amén de que históricamente había encabezado los esfuerzos contra el

¹⁹² Vid. Anguiano, Juan Manuel, “Estallan 6 bombas en el DF”, *El Siglo de Torreón*, 7 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/244879.html> [consultado: 13 de abril de 2013].

¹⁹³ Vid. Herrera Beltrán, Claudia, “El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol> [consultado: 13 de abril de 2013].

¹⁹⁴ Vid. Ravelo, Ricardo, “Operativo teatral”, *Proceso*, No. 1572, 17 de diciembre de 2006, p. 20.

narcotráfico. Igualmente, la operación carecía de un trabajo de inteligencia y, en su lugar, privilegiaba la confrontación directa.¹⁹⁵

Criticada por unos, aplaudida por otros, lo cierto es que la Operación Conjunta Michoacán no fue el único mensaje de fortaleza que Calderón envió en sus primeros días. De manera inusual, el presidente recurrió constantemente a los eventos policiaco-militares para proyectar la imagen que el nuevo gobierno imprimía al ejercicio del poder en México.

El 2 de diciembre de 2006 acudió a un desayuno con los altos mandos del Ejército y la Marina para anunciar que, en medio de su plan de austeridad, las tropas gozarían de un incremento salarial y mejores prestaciones. Posteriormente, el 13 de diciembre, anunció que 7 mil 500 elementos de la Policía Militar y 2 mil 500 de la Marina serían transferidos a la PFP. Dos días después, el 15 de diciembre, su gobierno anunciaba la unificación de mando de la AFI y la PFP, con Ardelio Vargas Fosado como responsable.¹⁹⁶ Un inicio, como podrá apreciarse, bastante atento a las cuestiones de seguridad.

No obstante, el símbolo de que la “guerra” iba en serio y que ocupaba un lugar central entre las preocupaciones del presidente llegaría en su primer acto público de 2007. Contrario a la tradición civil que el régimen post revolucionario imprimió a la institución presidencial, Felipe Calderón llegó a la sede de la Zona Militar 43 en Apatzingán, Michoacán, la mañana del 3 de enero de 2007, vestido con casaca y gorra militar. El rol de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas era ejercido en su máxima expresión.¹⁹⁷

Si bien especialistas y críticos observaban con preocupación las señales de militarización de las labores de seguridad pública, el presidente capitalizaba políticamente su controvertido arranque de sexenio. Según encuestas de Presidencia, para el primer mes de gobierno, Felipe Calderón superaba el 70 por ciento de aprobación; asimismo, los operativos contra el narcotráfico gozaban de

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹⁹⁶ Vid. Carrasco Araizaga, Jorge, “Al amparo castrense”, *Ibidem*, pp. 11 y 15.

¹⁹⁷ Vid. Herrera, Claudia y Martínez, Ernesto, “Vestido de militar, Calderón rinde ‘tributo’ a las fuerzas armadas”, *La Jornada*, 4 de enero de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/04/index.php?section=politica&article=003n1pol> [consultado: 13 de abril de 2013].

aceptación ciudadana.¹⁹⁸ Y no solo la población veía con buenos ojos la naciente política de seguridad sino que autoridades estatales y municipales comenzaron a solicitar el apoyo del gobierno federal para combatir la inseguridad bajo los mismos esquemas utilizados en Michoacán.

Para el 3 de enero de 2007, elementos militares y de la PFP-AFI llegaron a Tijuana para iniciar las tareas de seguridad bajo el mando del general de División Héctor Sánchez Gutiérrez —encargado de dirigir la Operación Tijuana—, mientras en la Ciudad de México los titulares de Gobernación, Seguridad Pública y de la PGR hacían la presentación oficial del nuevo operativo.¹⁹⁹ El operativo mostró pronto la falta de coordinación y habilidad política del gobierno federal para realizar las acciones de combate a la delincuencia pues, además de que las Fuerzas Federales desarmaron a la policía municipal de Tijuana y suplieron sus funciones, hubo fricciones entre el alcalde Jorge Hank y el procurador Medina Mora por mutuas acusaciones de corrupción.

Sin darse el tiempo razonable para evaluar el impacto de la estrategia contra el narcotráfico y montado en su ola de popularidad, el presidente Calderón prosiguió con los operativos de seguridad. A finales de ese mismo mes, el Operativo Conjunto Guerrero fue anunciado por Felipe Calderón y el gobernador Zeferino Torreblanca. Alrededor de 7 mil 600 elementos de la SEDENA, la Marina y la PFP fueron desplegados en el estado con un objetivo confuso pues, por una parte la narrativa gubernamental justificaba la acciones para recuperar la seguridad pública, pero por otro las acciones se centraron en la erradicación de cultivos.²⁰⁰

En este contexto, con el presidente Calderón ocupado principalmente en asuntos de seguridad pública y combate al narcotráfico, llegaría el primer contacto oficial con el presidente de Estados Unidos, en marzo de 2007. En la agenda bilateral estaba fresco el asunto migratorio, sobre todo tras la aprobación del Congreso de Estados Unidos para construir un muro fronterizo. Además, la violencia de la región fronteriza era una de las preocupaciones centrales del gobierno de Estados Unidos. La gira que Bush emprendería por América Latina —que contemplaba una visita a Mérida,

¹⁹⁸ Vid. Núñez, Ernesto, “Tiene FCH optimismo con inicio de gobierno”, *Reforma*, 5 de enero de 2007, p. 2.

¹⁹⁹ Corpus, Aline y Cervantes, Miguel, “Amplía Ejército estancia en BC”, *Reforma*, 3 de enero de 2007, p. 4.

²⁰⁰ Vid. Staff, “Priorizan en operativo destrucción de plantíos”, *Reforma*, 20 de enero de 2007, p. 4.

Yucatán— serviría como ocasión para entablar el diálogo y trazar el nuevo rumbo que la relación bilateral tomaría.

3.2 LOS INTERESES DE WASHINGTON EN MÉXICO

Antes de iniciar el análisis de la relación bilateral bajo los gobiernos de Calderón y Bush, vale la pena revisar cuál era el ambiente político que imperaba en Washington. Asimismo, es menester analizar brevemente cuál era el diagnóstico y los intereses que, en materia de seguridad, tenía el gobierno de Estados Unidos con respecto a México. Ambos elementos permitirán comprender mejor la racionalidad detrás de la decisión de negociar el nuevo instrumento de cooperación.

3.2.1 CONTEXTO POLÍTICO INTERNO

Desde su campaña y a principios de su primer periodo presidencial, George W. Bush había puesto énfasis en asuntos internos, relegando la política exterior a un segundo plano. Su poca experiencia y *roce* internacional —pese a ser hijo de un ex presidente— eran evidentes. Si la clase política estadounidense se caracteriza por su deliberado parroquialismo, Bush era uno de los mejores ejemplos.

No obstante, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 volcaron sus planes y el ex gobernador de Texas tuvo que asumir un rol nunca imaginado. Como líder del país más poderoso del orbe, condujo a Estados Unidos a una lógica de guerra contra el terrorismo que, según expertos, implicó una auténtica revolución en la política exterior estadounidense.²⁰¹

Afganistán e Iraq fueron los principales objetivos de su “cruzada” contra el terror. Ya fuese para acabar con la organización terrorista Al-Qaeda o para derrocar al régimen de Saddam Hussein —visto por Estados Unidos como una amenaza—, el gobierno de Bush lanzó sendos ataques dentro de su estrategia de guerra preventiva. La lógica de atacar antes de ser atacado convertía a todo país no alineado a los intereses de Washington en un potencial enemigo.

²⁰¹ Vid. Chabat, Jorge, “The Bush revolution in foreign policy and Mexico: The limits to unilateralism”, *Documento de Trabajo No. 179*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, diciembre de 2008, disponible en <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEI%20179.pdf> [consultado: 16 de abril de 2013].

El liderazgo agresivo y unilateral ocasionó fricciones con otros países e instituciones internacionales, aunque en principio fue bien visto por una sociedad estadounidense atemorizada y necesitada de acciones contundentes. Sin embargo, el apoyo al presidente republicano comenzó a declinar ante los crecientes costos de la guerra y la desastrosa administración de los asuntos domésticos. Para 2004, Estados Unidos había perdido 2.7 millones de empleos, el nivel de pobreza había escalado al 12.5 por ciento, existía un déficit fiscal de 500 mil millones de dólares, los costos de salud habían aumentado 36 por ciento y las reformas internas que Bush había prometido estaban paralizadas.²⁰²

Los magros resultados que Bush presentaba tras cuatro años de gobierno hacían dudar si conseguiría la reelección en 2004 frente al senador demócrata John Kerry. Pero las condiciones en que la sociedad y actores políticos de Estados Unidos llegaban a los comicios eran particulares. Por una parte, existía una evidente polarización en torno a la actuación de Washington en la invasión de Iraq; por otra, subyacía el discurso nacionalista y *mesiánico* de la cruzada contra el terrorismo. Respecto a esto último, el hecho de que la nación *americana* estuviera inmersa en una guerra —dentro de un mundo hostil que amenazaba sus valores y su libertad— hizo proliferar la retórica conservadora que defendía los orígenes, la identidad, el sentido de pertenencia y el liderazgo de Estados Unidos.

Inmersos en la campaña electoral, los republicanos alentaron el nacionalismo exacerbado conscientes de que en otros rubros su administración salía mal librada. Así, pues,

este conservadurismo revivido... impactó el sentido de la elección, lo que favoreció notoriamente al presidente Bush. La guerra secuestró a la democracia y, ante la agresiva política del gobierno, el senador Kerry no vio otro camino que acercarse lo más posible y vacilantemente a las posiciones extremas de Bush; todo con la falsa ilusión de acercarse a la sociedad.²⁰³

Los segmentos más conservadores de Estados Unidos decidieron no solo el resultado de la elección sino el tono que tendría el segundo mandato republicano. George W. Bush gobernaría cuatro años más sin necesidad de rectificar el rumbo o

²⁰² Vid. Rudman, Ezequiel, "El Presidente de la guerra", *Reforma*, 1 de noviembre de 2004, p. 20.

²⁰³ Valdés Ugalde, José Luis, "El estado del mundo y el segundo periodo de George W. Bush", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, núm. 43, noviembre de 2004-febrero de 2005, pp. 174 y 175.

moverse hacia el centro del espectro político. Un cambio en su gabinete fue paradigmático: la salida del secretario de Estado considerado liberal, Collin Powell, y la llegada de un perfil más conservador a la cabeza de la diplomacia, la ex consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice.

Dos años después de su apretada victoria, los niveles de aprobación de Bush no habían mejorado. Las principales razones de la impopularidad de Bush eran los crecientes costos humanos y financieros de la invasión a Iraq, la torpe actuación de su gobierno frente a las víctimas del huracán Katrina, en Nueva Orleans, y el escándalo sobre el asesinato de civiles iraquíes cometido por *marines* estadounidenses en noviembre de 2005, entre otras.²⁰⁴

Todas estas situaciones auguraban un revés en las elecciones intermedias de noviembre de 2006. En esos comicios, Bush y el Partido Republicano se jugaban el control del poder legislativo y, posiblemente, la continuidad en la Casa Blanca. Por ello, decidieron lanzar una campaña política que alimentaba nuevamente el conservadurismo de la sociedad estadounidense.

Entre los temas de la campaña de aquel año, destacó el debate en torno a la reforma migratoria. El asunto fue tratado como de carácter exclusivamente interno, es decir, que en ningún momento se consideraron las posturas, opiniones o intereses de otros gobiernos —como el mexicano. Asimismo, la cuestión fue abordada principalmente desde la perspectiva de la seguridad nacional.

En ese sentido, el Partido Republicano tenía mucho que defender en tanto que la seguridad había sido el pilar sobre el que descansaba su proyecto de gobierno. Por ello, George W. Bush tomó la iniciativa y comenzó a hacer su juego político para sacar una reforma migratoria *a modo* que contemplaba dos aspectos. El primero, permitir una legalización parcial de inmigrantes, que además atrajera el voto latino; el segundo, reforzar sustancialmente las medidas de seguridad en la frontera sur para disminuir la entrada de indocumentados y, con ello, convencer a los sectores más conservadores de votar la iniciativa en el Congreso.

El mejor ejemplo de este doble juego llegó el 15 de mayo de 2006, cuando Bush emitió un mensaje a la nación. En su mensaje, el republicano anunció el envío de 6

²⁰⁴ Vid. Chabat, Jorge, “The Bush revolution in foreign policy...”, *op. cit.*, p. 5.

mil elementos de la Guardia Nacional a la frontera con México para reforzar las labores de la Patrulla Fronteriza, al mismo tiempo que abogaba para que el Senado aprobara su reforma migratoria *comprehensive* que permitía la legalización de algunos residentes extranjeros y que establecía un programa de empleo temporal.²⁰⁵

Nuevamente, el gobierno de Bush atinó en marcar la pauta de la discusión migratoria. En adelante, cualquier iniciativa alterna estuvo revestida del conservadurismo necesario para no ahuyentar el voto popular. Así, en 2006 fueron discutidas varias iniciativas de reforma migratoria que no diferían mucho entre ellas, en tanto que todas contemplaban mayor seguridad en la frontera sur y un aumento en las penas contra los indocumentados.

Finalmente, la iniciativa HR-6061, presentada por el republicano Peter T. King, fue aprobada el 14 de septiembre por la Cámara de Representantes y el 29 de septiembre por el Senado. Tal iniciativa carecía de medidas amplias en relación con la regulación migratoria pero contemplaba la construcción de un muro fronterizo doble de mil 200 kilómetros de largo. Pese a las críticas de la comunidad migrante, George W. Bush firmó la ley el 26 de octubre de 2006.²⁰⁶

Los costos electorales acumulados no tardaron en manifestarse. El 7 de noviembre de 2006, Estados Unidos renovó un tercio del Senado (33 senadores), la totalidad de la Cámara de Representantes (435 asientos) y 36 gubernaturas. El resultado fue pésimo para el presidente y su partido. El Partido Demócrata consiguió reposicionarse en el panorama político al lograr la mayoría legislativa —tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado— que los republicanos habían mantenido por doce años. De esta forma, la presidencia de Bush se topaba con su propio muro opositor.²⁰⁷

En este contexto político, marcado por la derrota, George Bush recibió a Felipe Calderón en su calidad de presidente electo, el 9 de noviembre de 2006. La corta entrevista se llevó a cabo en la Casa Blanca minutos después de que Bush había

²⁰⁵ Vid. The White House, *Selected Speeches of President George W. Bush. 2001-2008*, Washington D.C., 2009, pp. 369-375, disponible en http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf [consultado: 16 de abril de 2013].

²⁰⁶ Vid. Ceceña Álvarez, Nayeli, “De la ‘enchilada’ al muro”, *Reforma*, Suplemento *Enfoque*, 5 de noviembre de 2006, p. 9.

²⁰⁷ Vid. AP, “Ganan Senado los demócratas”, *Reforma*, 9 de noviembre de 2006, p. 19.

cumplido con dos de sus principales preocupaciones: entrevistarse con la nueva líder opositora, Nancy Pelosi, y llevar a cabo una reunión con su gabinete para delinear el futuro político. Como era de suponerse, la atención de Bush respecto a la agenda con México fue marginal.

El contenido de la visita fue mayormente protocolario. Debido al contexto en el que se daba, no hubo tiempo ni voluntad por abordar algún tema a fondo. El presidente Bush sostuvo que había acordado con Calderón relanzar la relación bilateral sin enfocarse únicamente en el asunto migratorio. De igual forma, el mandatario mexicano afirmó que habían hablado sobre narcotráfico y seguridad fronteriza; sobre todo respecto a la corresponsabilidad de Estados Unidos en el problema.²⁰⁸

3.2.2 LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD CON MÉXICO

En el contexto político antes descrito, el gobierno de Bush había prestado poca atención a la región latinoamericana. La relación con México, a pesar de no ser prioritaria, sí atrajo la atención de diversas agencias de seguridad estadounidenses. Especialmente por las preocupaciones de que la violencia en México pudiera repercutir en la frontera sur de Estados Unidos o por el ya mencionado temor de que organizaciones narcotraficantes pudiesen concretar alianzas con grupos terroristas.

Así, pues, cuando Calderón asumió la Presidencia de México a finales de 2006 y comenzó inmediatamente a elevar la relevancia política de los temas de seguridad, las agencias de Estados Unidos vieron la oportunidad de mantener y profundizar la cooperación. Principalmente porque la mayoría de las instancias encargadas de la seguridad veían en México el hogar de múltiples amenazas y riesgos.

De esa forma lo dejan ver una serie de reportes y estudios al respecto. Por ejemplo, un reporte del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos destaca que México debería ser uno de los países más importantes para Washington, puesto que se trata de “una fuente mayor de migrantes indocumentados y drogas ilícitas y una posible avenida para la entrada de terroristas a Estados Unidos”. Por tanto, continúa el reporte, “la cooperación con México es esencial para tratar efectivamente

²⁰⁸ Vid. Herrera, Claudia y Brooks, David, “En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno”, *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/10/index.php?section=politica&article=003n1pol> [consultado: 15 de abril de 2013].

asuntos de migración, tráfico de drogas y frontera, terrorismo, salud, medio ambiente y energía”.²⁰⁹

Otro reporte del mismo Servicio de Investigación del Congreso resume los acontecimientos más relevantes del diálogo bilateral entre 2001 y 2006. Su contenido ilustra la serie de desavenencias y preocupaciones que la clase política estadounidense mantiene en torno a la seguridad con México. Prueba de ello, son las siguientes acciones:

- 1) El 22 de julio de 2004, la Comisión Legislativa Especial del 9/11 emitió su reporte final, en el cual exhortó a que Estados Unidos emprendiera mayores medidas para colaborar con otros gobiernos en esfuerzos anti-terroristas y para elevar los estándares de seguridad fronteriza, en especial con México.
- 2) El 26 de enero de 2005, el Departamento de Estado emitió un comunicado público para alertar a los ciudadanos estadounidenses sobre la situación de inseguridad a lo largo del lado mexicano de la frontera común a raíz de la creciente violencia entre narcotraficantes.
- 3) El 29 de julio de 2005, el embajador de Estados Unidos en México, Antonio Garza, anunció que el consulado estadounidense en Nuevo Laredo cerraría por una semana para evaluar las condiciones de seguridad existentes a raíz de la continua violencia.
- 4) El 2 de noviembre de 2005, el secretario de Seguridad Interna, Michael Chertoff, lanzó la “Iniciativa Frontera Segura”. Tal iniciativa era un plan multianual que ponía en marcha los fondos aprobados por el Congreso para fortalecer la frontera con México.
- 5) El 23 de enero de 2006, autoridades estadounidenses se quejaron de que militares mexicanos habían irrumpido en diversas ocasiones en el lado estadounidense de la frontera. Incluso, sostuvieron que un reporte del Departamento de Seguridad Interna registraba 144 incursiones de militares

²⁰⁹ Storrs, Larry, “Mexico’s importance and multiple relationships with the Unites States”, Report RL33244, Washington D.C., Congressional Research Service, 18 de enero de 2006, p. 2, disponible en http://assets.opencrs.com/rpts/RL33244_20060118.pdf [consultado: 27 de abril de 2013].

mexicanos de 2001 a 2005, presuntamente para colaborar con grupos narcotraficantes.²¹⁰

Por donde se le viera, las preocupaciones del Ejecutivo y Legislativo estadounidenses eran evidentes: México era un peligro latente para su seguridad nacional. De ahí, las presiones que tenía el gobierno de George W. Bush para militarizar la frontera y destinar recursos crecientes para aminorar las diversas amenazas.

Ahora bien, si en el tema general de seguridad la percepción que se tenía sobre nuestro país era mala, el asunto no cambiaba cuando se hablaba específicamente de narcotráfico. El supuesto “sellamiento” de fronteras llevado a cabo a partir de septiembre de 2001 no había dado resultados y la droga mexicana continuaba abasteciendo el enorme mercado estadounidense. Aunado a eso, las agencias antinarcóticos habían visto minada su influencia y presupuesto y requerían, entre otras cosas, mantener vivo el discurso del “narcoterrorismo” y la peligrosidad de las organizaciones mexicanas.

Los reportes de oficinas pertenecientes a distintas secretarías coincidían en su diagnóstico. Este sostenía que el gobierno de México era un aliado consolidado de Washington en la guerra contra las drogas; sin embargo, el país continuaba representando una amenaza. El Departamento de Estado señalaba en su Reporte 2007 de la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos que

México es el principal lugar de tránsito y origen de las drogas ilícitas que llegan a Estados Unidos. Aproximadamente 90 por ciento de toda la cocaína consumida en Estados Unidos transita por México... México se mantiene como el mayor proveedor de marihuana y como uno de los principales proveedores y productores de metanfetaminas...

México ha sido profundamente afectado por este tráfico de drogas. Los niveles de violencia, corrupción y abuso interno de drogas se elevaron en 2006... La escalada del crimen relacionado a las drogas y la violencia fue de particular preocupación durante

²¹⁰ *Vid.* Cook, Colleen W., “Mexico-United States dialogue on migration and border issues, 2001-2006”, Report RL32735, Washington D.C., Congressional Research Service, 16 de febrero de 2006, pp. 9-17, disponible en <http://biblio.colmex.mx/cei/Docs/Dialogue-MIgration.pdf> [consultado: 27 de abril de 2013].

2006. Reportes de prensa indican que entre 2,000 y 2,500 homicidios relacionados a las drogas ocurrieron durante 2006.²¹¹

En el mismo sentido se expresaba el diagnóstico del Departamento de Justicia. En su Evaluación Anual de Riesgos vinculados a las Drogas, el Departamento señalaba que, de todas las organizaciones criminales y narcotraficantes, las mexicanas eran las más influyentes en cada una de las regiones en las que se divide Estados Unidos. Amén de que su influencia continuaba expandiéndose a la producción, transporte y distribución de la mayoría de las principales drogas ilícitas.²¹²

Además de la amenaza que representaba el crimen organizado mexicano para Estados Unidos en cuanto a drogas se refiere, había que añadir el riesgo *potencial* —aunque nunca comprobado—, de que tales organizaciones funcionaran como vínculo para el terrorismo. Por ejemplo, la Estrategia Nacional de Control de Drogas de 2007, elaborada directamente por la Casa Blanca, advertía sobre el nivel de control que la delincuencia organizada había alcanzado en la frontera.

El reporte sostenía que los grupos criminales mexicanos actuaban como especie de custodios de la frontera suroeste estadounidense, puesto que ellos decidían y dirigían la entrada de drogas, migrantes, productos falsificados, y potencialmente, de terroristas hacia los Estados Unidos. Igualmente, mostraba preocupación porque el crimen en México había “inculcado un miedo generalizado, desafiado a la prensa libre y comprometido la habilidad de los municipios, estados e incluso del gobierno nacional para ejercer su autoridad”.²¹³

²¹¹ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “International Narcotics Control Strategy Report”, vol. I, Washington D.C., U.S. Department of State, marzo de 2007, p. 167, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/81446.pdf> [consultado: 27 de abril de 2013].

²¹² Vid. National Drug Intelligence Center, “National Drug Threat Assessment 2007”, Pennsylvania, U.S. Department of Justice, octubre de 2006, p. 27, disponible en <http://www.justice.gov/archive/ndic/pubs21/21137/21137p.pdf> [consultado: 27 de abril de 2013].

²¹³ Office of National Drug Control Policy, “National Drug Control Strategy, 2007”, Washington D.C., The White House, febrero de 2007, p. 33, disponible en http://biblio.colmex.mx/cei/Docs/DrugStrategy_07.pdf [consultado: 28 de abril de 2013].

Mapa 1. Áreas con presencia de organizaciones narcotraficantes mexicanas en Estados Unidos, 2007.



Fuente: National Drug Threat Assessment 2007, p. 33.

Las hipótesis sobre la capacidad e interés del narcotráfico por alcanzar el poder político o vincularse con grupos terroristas eran compartidas por el sector militar estadounidense. Conocido su interés por intervenir en cualquier parte del mundo ante posibles amenazas a la seguridad nacional, el Mando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, en un reporte anual sobre el entorno internacional, identificaba a las organizaciones narcotraficantes como potenciales enemigos. Incluso, el mando militar ilustraba el peligro que representaban con el caso de México.

Hay una preocupación legítima en torno a que estas organizaciones estén creando narco-estados en algunas de las entidades federativas de México, partes de Afganistán y quizá en Haití. Éstas utilizan sus bases de seguridad y sus extensas conexiones transnacionales para producir, empaquetar, mover y embarcar sus productos a nivel mundial. Claramente, los cárteles han evolucionado y continuarán haciéndolo como respuesta a las amenazas percibidas para sus negocios. Su adaptabilidad demostrada significa que están continuamente vinculándose a otros elementos

criminales, insurgentes y terroristas para ver si pueden concretar arreglos redituables.²¹⁴

Como evidencian sus posturas, la narrativa de que el crimen en México era cada vez más riesgoso para la seguridad nacional estaba instalada en prácticamente todas las agencias estadounidenses. Si bien los esfuerzos antinarcóticos habían sido perennes, la preocupación de Washington aumentaba en relación con el creciente grado de violencia que el narcotráfico ejercía en nuestro país. Así, pues, la corrupción de las instituciones mexicanas, la capacidad de fuego de las organizaciones criminales y la posibilidad de que establecieran alianzas con grupos terroristas, ocasionaban que Washington no dejara de presionar a México en cuestiones de seguridad.

En este escenario, la agenda del nuevo gobierno mexicano empataba perfectamente con los intereses de la Casa Blanca. No obstante, Washington sabía que los límites de la cooperación con México eran claros. El arraigado nacionalismo de la clase política mexicana, las recientes fricciones en asuntos migratorios, así como la constante recriminación de que Estados Unidos no hacía lo suficiente para acabar con el problema de las drogas, representaban obstáculos significativos para mejorar la confianza entre ambos gobiernos. Con todo, la coyuntura parecía propicia para entablar un diálogo renovado con el vecino del sur.

3.3 EL SURGIMIENTO DE LA INICIATIVA MÉRIDA

Como se ha señalado, cuando Felipe Calderón se entrevistó por primera vez en calidad de presidente Constitucional con George W. Bush, en Mérida, Yucatán, el 13 de marzo de 2007, su gobierno estaba atendiendo fundamentalmente los asuntos de seguridad. Días antes a la llegada del presidente estadounidense, el gobierno mexicano había dado a conocer la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, cuyo objetivo general era “restablecer el sentido original de la función de seguridad pública del estado, cuya premisa es proteger y servir a la sociedad, bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”. Los ejes de la estrategia incluían: el alineamiento de las capacidades del Estado

²¹⁴ U.S. Joint Forces Command, “Joint Operating Environment. Trends and challenges for the future Joint Force through 2030”, Virginia, U.S. Department of Defense, diciembre de 2007, p. 42, disponible en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfcom/joe_dec2007.pdf [consultado: 28 de abril de 2008].

mexicano contra la delincuencia; la recuperación territorial de los espacios públicos y el combate a la estructura criminal; la prevención del delito y la participación ciudadana; la profesionalización de los cuerpos de seguridad; el combate a la corrupción y la rehabilitación del sistema penitenciario, entre otros.²¹⁵

Aunado a sus prioridades, Calderón sabía que la coyuntura en la que pretendía relanzar la relación bilateral no era propicia para insistir en el asunto migratorio. Independientemente de las promesas que hiciera Bush, los números en el Congreso no le alcanzaban para promover con éxito una reforma migratoria integral. La capacidad política para negociar cualquier avance en este campo estaba en manos de los representantes y senadores del Partido Demócrata, ya no en los republicanos.

Así, pues, la conversación principal giró en torno a la necesidad de que Estados Unidos se comprometiera en mayor medida con el combate al narcotráfico. Con una evidente postura crítica y fría, Calderón reprochó la construcción de un muro fronterizo y advirtió que México no podría tener éxito en la lucha contra las drogas si Estados Unidos no reducía su demanda interna. Bush, por su parte, aceptó que su país tenía que hacer un mejor esfuerzo al respecto.²¹⁶

Con todo, el giro en la relación bilateral que supuso dejar de lado la reforma migratoria para concentrarse en los asuntos de seguridad aún no era claro. Y es que, además de reconocer que Estados Unidos era parte del problema de las drogas y que mostró voluntad por cooperar con el nuevo gobierno mexicano, nada sustancial fue anunciado. Más tarde se sabría, sin embargo, que a partir de esa reunión comenzaron las pláticas para consolidar un nuevo mecanismo de cooperación bilateral en materia de combate al crimen organizado.

Las conversaciones para llegar a un acuerdo político se mantuvieron deliberadamente con bajo perfil. En la perspectiva de Calderón, lo mejor era no involucrar a demasiados actores políticos ni auspiciar el debate en torno a los mejores modos de cooperar con Washington. En cierta medida, la decisión era

²¹⁵ Vid. Secretaría de Seguridad Pública, "Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia", México, Gobierno federal, 7 de marzo de 2007, disponible en http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf [consultado: 2 de mayo de 2013].

²¹⁶ Vid. Herrera, Claudia y Román, José Antonio, "Mea culpa del texano en materia de tráfico de drogas y delincuencia", *La Jornada*, 14 de marzo de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/14/index.php?section=politica&article=005n2pol> [consultado: 2 de mayo de 2013].

acertada para lograr algo concreto pues, de otra manera, la polémica que siempre desata el tema entre las fuerzas políticas nacionales hubiera obstaculizado cualquier negociación. Pero, por otra parte, cualquier acuerdo de esta naturaleza debió guardar un mínimo de cohesión y unanimidad interna para afianzar la posición del presidente mexicano.

En los meses siguientes, existieron señales confusas, pues ciertos actores políticos mantenían una postura crítica hacia el gobierno de Estados Unidos, mientras que algunos medios especulaban ya sobre los avances en la cooperación bilateral. Aunque limitada, la información permitía identificar los intereses detrás de la intención de concretar un acuerdo.

3.3.1 LA INICIATIVA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR

La etapa germinal de lo que posteriormente se conoció como Iniciativa Mérida consistió en una serie de contactos entre agencias gubernamentales de ambos países. Como se mencionó, las conversaciones fueron mantenidas bajo reserva mientras una serie de mensajes políticos y *filtraciones* de información corrían a la par. El proceso de negociación terminaría su primera fase con el anuncio público de la Iniciativa por parte de George Bush en octubre de 2007, siete meses después de la conversación en Mérida.

Los intereses que el gobierno mexicano perseguía con este instrumento se revelaban con las declaraciones —reclamos, en realidad— que diversos funcionarios hacían con respecto a Washington. Por ejemplo, el embajador de México en Estados Unidos, Arturo Sarukhán, concedió una entrevista al *Washington Post* a escasos días de que Bush había concluido su gira por nuestro país. En esta entrevista, con afán de ejercer presión, el novel embajador calificó de “nula” la cooperación antidroga que Estados Unidos ofrecía a México, amén de que fue particularmente insistente en el punto de que Washington debería combatir más decididamente el tráfico de armas, el lavado de dinero y el comercio de metanfetaminas.²¹⁷

Ante las críticas, el Departamento de Estado solicitó que el embajador “revisara sus notas” para que se diera cuenta de que Estados Unidos había colaborado

²¹⁷ Vid. Díaz Briseño, José, “Descalifican en EU críticas de Sarukhán”, *Reforma*, 24 de marzo de 2007, p. 6.

significativamente con México en el asunto. Al margen de las fricciones diplomáticas, las declaraciones del embajador mostraban la estrategia de presión que el gobierno mexicano deseaba desplegar entre la opinión pública y la clase política estadounidense. Igualmente, las críticas de Eduardo Medina Mora durante un coloquio celebrado en Madrid, mostraban la posición del gobierno mexicano. En aquella ocasión, el titular de la PGR advirtió que si Estados Unidos no atendía el tráfico de armas y el tráfico ilegal de dinero “de manera corresponsable”, sería imposible tener éxito.²¹⁸

La primera noticia de que Estados Unidos y México estaban trabajando ya en un acuerdo formal para combatir al narcotráfico fue presentada por el diario *The Dallas Morning News*. El periódico texano citaba a un grupo de funcionarios de seguridad de ambos países que, pidiendo el anonimato, revelaban algunas líneas generales de las negociaciones que aún se encontraban en una delicada fase inicial. De acuerdo con estos funcionarios, los recursos no eran de las dimensiones del Plan Colombia pero incluían la transferencia de tecnología y el reforzamiento de programas para profesionalizar a las policías y mejorar la aplicación de la ley.²¹⁹

A partir de entonces, diversas voces exigieron a Calderón transparentar la información y explicar en qué consistía el acuerdo que estaba siendo negociado. La molestia de algunos legisladores mexicanos sobre la secrecía con la que se manejaban las negociaciones incrementó tras la 46ª Reunión Interparlamentaria Bilateral, llevada a cabo a principio de junio de 2007. En las conversaciones, los legisladores mexicanos dieron cuenta de que las negociaciones bilaterales estaban muy avanzadas y que algunos parlamentarios estadounidenses —a diferencia de los mexicanos— tenían información de ello.²²⁰

No sería hasta después de anunciada la Iniciativa cuando un alto funcionario mexicano detallara el diagnóstico, los objetivos e intereses que perseguía el gobierno mexicano al vincular la estrategia nacional de combate al crimen organizado con la cooperación bilateral. Por la información detallada y por tratarse

²¹⁸ Méndez, Luis, “Pide Medina-Mora responsabilidad a EU”, *Reforma*, 10 de abril de 2007, p. 4.

²¹⁹ Vid. Notimex, “Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*”, *El Universal*, 10 de mayo de 2007, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/424190.html> [consultado: 2 de mayo de 2013].

²²⁰ Vid. Claudia Guerrero, “Exigen a FCH una explicación”, *Reforma*, 13 de junio de 2007, p. 6.

de un funcionario del primer círculo de negociadores, es conveniente rescatar el contenido del artículo para continuar con el análisis de la Iniciativa.

El entonces subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte, Carlos Rico Ferrat, presentaba un diagnóstico sobre el narcotráfico que señalaba claramente como responsable a otros países. De acuerdo con el funcionario, tanto el origen como el objetivo de las principales organizaciones criminales se encontraban fuera de México. Con esto, hacía referencia a que ni la producción ni el consumo principal de la droga se daba en nuestro país, sino en otras regiones del continente.

Desde su perspectiva, el narcotráfico se mantenía como la principal actividad del crimen organizado que amenazaba los intereses nacionales. Asimismo, sostenía que “en la persistencia de la demanda estadounidense [es] donde en buena medida encuentran su origen la creciente sofisticación, los recursos y el poderío de las principales bandas delincuenciales que operan en el país”.²²¹ Y no solo la magnitud de la demanda estadounidense era un problema para México, igualmente lo era el tráfico de armas que dotaba a las organizaciones criminales de una “capacidad de fuego sin precedente para plantear un claro desafío a las instituciones y a la seguridad ciudadana”.²²²

A partir de este diagnóstico, era imprescindible que Estados Unidos cooperara con nuestro país para que la *apuesta* de Calderón tuviera éxito. En consecuencia, los objetivos que el gobierno mexicano perseguía con un acuerdo bilateral se podían dividir en: 1) la transferencia de tecnología, equipo y asesoramiento para reforzar las capacidades institucionales, operativas y humanas del Estado mexicano, y 2) el compromiso de Estados Unidos de llevar a cabo acciones en su jurisdicción.

En cuanto al primer objetivo, el subsecretario explicaba que no todos los recursos requeridos estaba dispuestos comercialmente, por lo que era menester solicitarlos como transferencias de Estados Unidos. Partiendo de esa realidad, el gobierno mexicano había realizado consultas internas para saber qué necesidades tenía cada

²²¹ Rico Ferrat, Carlos, “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, en *Foreign Affairs en Español*, México, ITAM, vol. 8, núm. 1, enero-marzo de 2008, p. 4.

²²² *Ibidem*, p. 3.

dependencia de seguridad mexicana y, en consecuencia, dirigir las peticiones a esos rubros.²²³

Con el segundo objetivo —propiamente el de política exterior— el gobierno de Calderón intentaba incidir en su contraparte para que ésta combatiera los aspectos que afectaban a México y que, en consecuencia, se convertían en obstáculos para conseguir sus intereses internos. Así lo explicaba Carlos Rico:

El segundo resultado de la etapa interna de consultas fue el replanteamiento conceptual de la cooperación bilateral. Ésta no podía centrarse únicamente en la transferencia de recursos... resultaba aún más importante un compromiso claro por parte de ambos gobiernos para llevar a cabo acciones decididas en su propia jurisdicción...

Las acciones del gobierno de Estados Unidos, en su propia jurisdicción, resultaban fundamentales para lo que se identificó desde entonces como el “combate común contra un enemigo común”. Destacan entre las áreas específicas de acción planteadas a este respecto el tráfico de armas, de precursores químicos y de dinero en efectivo.²²⁴

De esta manera, el gobierno de Calderón hacía explícitos sus intereses detrás de la decisión de negociar la Iniciativa. En principio, no se trataba de pedir más dinero y recursos a Washington sino de comprometerlo en el combate común al narcotráfico a partir del principio de responsabilidad compartida, según el cual cada participante debe asumir plenamente la asignatura de la tarea común que le corresponde y aportar recursos según sus capacidades.

Pero no solo México vio en la Iniciativa un medio para incidir políticamente en su contraparte. Washington también tenía intereses que velar por medio de este acuerdo político. En primer lugar, y como se ha documentado, la preocupación por los índices de violencia era creciente, por lo que la opinión pública exigía de su gobierno un mayor involucramiento con la cuestión mexicana. Por otra parte, Washington tenía la oportunidad de respaldar lo que históricamente había solicitado a México: un combate al narcotráfico de mayor envergadura.

Además de los asuntos de seguridad, el componente político era igual de importante. La Iniciativa representaba la oportunidad de fortalecer una relación bilateral que, en últimos años, estaba desgastada. Incluso, a decir de una investigadora, “el apoyo político que conlleva y su papel en el fortalecimiento de los

²²³ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

²²⁴ *Ibidem*, p. 11.

vínculos entre México y Estados Unidos, así como en la cooperación bilateral en temas comunes, podrían, a fin de cuentas, ser el punto más fuerte de la Iniciativa Mérida”.²²⁵

3.3.2 LA NEGOCIACIÓN Y RESULTANTE POLÍTICA

Después de que las administraciones de Calderón y Bush consiguieron un *piso común* de entendimiento, la Iniciativa se hizo pública mediante la Declaración Conjunta “Iniciativa Mérida. Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad”, emitida el 22 de octubre de 2007. En ella, los gobiernos anunciaban un compromiso conjunto para combatir el crimen organizado que operaba en ambos lados de la frontera y colocaban como meta “maximizar la eficacia de [los] esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como... detener el narcotráfico, incluyendo el de precursores químicos; el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, el tráfico de divisas y la trata de personas”.²²⁶ La declaración explicaba, asimismo, que la Casa Blanca solicitaría un paquete total de cooperación por mil 400 millones de dólares, iniciando con 500 millones en 2008 para reforzar el combate al narcotráfico en México.

La solicitud de recursos fue formalizada por el presidente Bush mediante la Enmienda No. 6 al proyecto de presupuesto para el año fiscal 2008. En dicha solicitud al Congreso, la Casa Blanca solicitó 734 millones de dólares adicionales para el programa de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley dependiente del Departamento de Estado, de los cuales 500 millones eran para México. De acuerdo con el documento, la asistencia a nuestro país contemplaba:

entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad mexicanas para reforzar significativamente la aplicación de la ley en todo el territorio; mejorar la seguridad mexicana en puertos, aeropuertos y fronteras para prevenir el cruce transfronterizo de drogas ilícitas, armas de fuego, activos financieros y tráfico de personas; apoyar el sistema procesal y judicial mexicano para hacerlo más fuerte y eficiente...²²⁷

Hasta entonces, el gobierno de Felipe Calderón y el de George W. Bush habían privilegiado una negociación bilateral privada antes que una discusión pública con

²²⁵ Wolf, Sonja, “La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. LI, núm. 4, octubre-diciembre de 2011, p. 677.

²²⁶ *Vid.* Embajada de México en Estados Unidos, “Iniciativa Mérida...”, *op. cit.*

²²⁷ The White House, “Estimate #6—FY2008...”, *op. cit.*, p. 53.

sus respectivos Congresos. Los presidentes sabían que el asunto que se estaba negociando tocaba fibras sensibles entre las fuerzas políticas de cada nación. Los argumentos soberanistas mexicanos y la histórica desconfianza estadounidense hacia México eran auténticos obstáculos para concretar cualquier tipo de acuerdo.

No obstante, el siguiente paso para concretar la Iniciativa era, precisamente, incluir más jugadores políticos en la negociación. A saber, la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos, en tanto que ambas cámaras tienen la facultad de aprobar los recursos para el ejercicio fiscal y las transferencias a cualquier país extranjero. En adelante, el diseño final de la Iniciativa no dependería solamente de la Casa Blanca, sino de la *resultante* de un conglomerado de jugadores políticos, sus intereses y diferentes posturas sobre la cuestión.

El proceso de negociación de la Iniciativa resultó ser más extenso y complejo que lo inicialmente calculado por la Casa Blanca. Al menos así lo deja ver el hecho de que Bush envió la solicitud en octubre de 2007 y que el consenso sobre los recursos para México se alcanzó hasta junio de 2008. Debido a la importancia de este juego político, mi análisis identifica los diferentes actores políticos involucrados en la negociación final de la Iniciativa, las posturas que cada uno tuvo al respecto y, finalmente, el producto logrado.

Para el caso, los jugadores políticos fueron básicamente tres: la Presidencia de Estados Unidos, la Cámara de Representantes y el Senado. El canal de acción para procesar cualquier solicitud de financiamiento al extranjero está estipulado por la *Congressional Budget Act* de 1974 y la *Budget Enforcement Act*, las cuales señalan que el Poder Ejecutivo debe someter su proyecto de presupuesto en primer lugar al Congreso y, posteriormente, al Senado.²²⁸

Así, pues, la primera fase de negociación consistió en una serie de comparecencias de funcionarios de la Casa Blanca ante el Congreso y el Senado para explicar y defender el contenido de la Iniciativa. En su turno, el entonces subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, urgió a que el paquete de ayuda a México fuera aprobado dado el crecimiento, fortaleza y

²²⁸ *Vid.* Hennif, Bill, *et. al.*, "Introduction to the Federal Budget Process", Report 98-721, Washington D.C., Congressional Research Service, 2 de diciembre de 2010, disponible en http://assets.opencrs.com/rpts/98-721_20101202.pdf [consultado: 4 de mayo de 2013].

agresividad que las organizaciones criminales habían demostrado en México y la amenaza que esto representaba para la seguridad nacional de Estados Unidos. Asimismo, indicó que los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno de Calderón eran sorprendentes y empataban con lo que Washington había impulsado históricamente. En suma, para la Casa Blanca, la coyuntura era propicia para elevar el nivel y profundidad de la cooperación.

El presidente Calderón ha actuado decisivamente, utilizando las herramientas más efectivas a su alcance. Él está reorganizando la policía federal..., desplegando unidades militares para apoyar las operaciones policíacas, extirpando oficiales corruptos, atacando la impunidad, arrestando grandes figuras del crimen y extraditando un número record de líderes de la droga y otros criminales. La determinación y compromiso mostrado por la administración de Calderón es histórica; y los resultados hasta ahora impresionantes. En el curso de un mes, tan sólo dos decomisos detuvieron más de 30 toneladas de cocaína destinadas a México y/o a Estados Unidos, rompiendo todos los récords previos de decomiso de drogas en México.²²⁹

La segunda fase de las negociaciones tuvo que iniciar hasta después de que el 110º Congreso se instaló el 3 de enero de 2008. En mayo de 2008, la Cámara de Representantes comenzó a debatir los términos de la ley H.R. 2642, que contemplaba —entre otras cosas— los recursos prometidos por la administración Bush para México. La primera modificación sustancial de los representantes fue la reducción de la ayuda a México para 2008 de 500 a 400 millones de dólares y, proporcionalmente, el aumento en los recursos para Centroamérica. Con este resultado inicial, el 15 de mayo de 2008 la cámara baja aprobó la enmienda.²³⁰

Sin embargo, el fantasma de la desconfianza hacia México apareció durante las discusiones en el Senado. De entrada, el Comité de Gastos de la cámara alta redujo a 350 millones de dólares la primera entrega de recursos a nuestro país, además de que condicionó el 25 por ciento de dichos recursos al cumplimiento de seis requisitos en materia de derechos humanos. Los *candados* exigían: 1) garantizar que el sistema de justicia militar mexicano transfiriera los casos que involucraran acusaciones de violaciones de derechos humanos por personal militar a fiscales civiles y autoridades judiciales; 2) establecer un mecanismo independiente con

²²⁹ House Committee on Foreign Affairs, “Thomas Shannon, Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs. Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs”, Washington D.C., U.S. Department of State Archive, 14 de noviembre de 2007, disponible en <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q4/95195.htm> [consultado: 4 de mayo de 2013].

²³⁰ Vid. Díaz Briseño, José, “Avanza Iniciativa Mérida”, *Reforma*, 16 de mayo de 2008, p. 6.

miembros de la sociedad civil para el monitoreo de los programas de combate al tráfico de drogas, reforma judicial y anticorrupción; 3) que el Departamento de Estado asegurara al Senado estadounidense que las policías federales y estatales cooperaban con la justicia para castigar a miembros con acusaciones creíbles de violación a derechos humanos; 4) que la diplomacia estadounidense probara que México aplicaba los estándares mexicanos e internacionales de prohibición del uso de la tortura y otros métodos ilegales para obtener testimonios de acusados; 5) que el Departamento de Estado verificara que México había reforzado la autoridad e independencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y 6) garantizar que México había establecido comisiones independientes para recibir quejas contra policías.²³¹

En vísperas de la 47ª Reunión Interparlamentaria México- Estados Unidos, el gobierno mexicano rechazó los condicionamientos de la Iniciativa. El entonces secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, expuso la postura del gobierno señalando que México nunca había solicitado asistencia unilateral y que, por tanto, los pretendidos requisitos violaban el espíritu de cooperación bilateral.²³² A la par de los reclamos mexicanos, la administración Bush comenzó a cabildear entre legisladores la eliminación de los requisitos en vistas de que sería imposible concretar la Iniciativa si estos se mantenían.

Empero, las posturas unilaterales siguieron prevaleciendo por encima del entendimiento bilateral. El 10 de junio de 2008, la Cámara de Representantes aprobó por una segunda vía la iniciativa H.R. 6028 que, en el marco de la Iniciativa Mérida, otorgaba 470 millones de dólares para 2008 pero que mantenía los mismos requisitos previstos en el proyecto aprobado por el Senado. No obstante, como consta en los registros oficiales del Congreso de Estados Unidos, este proyecto de ley nunca fue aprobado por el Senado.²³³

²³¹ Vid. Díaz Briseño, José, "Recortan' en EU ayuda antinarco", *Reforma*, 21 de mayo de 2008, p. 2.

²³² Vid. Urrutia, Alonso, "Inaceptables, condiciones de EU a la Iniciativa Mérida", *La Jornada*, 3 de junio de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/03/index.php?section=politica&article=003n1pol> [consultado: 4 de mayo de 2013].

²³³ Vid. House of Representatives, "H.R. 6028 (110th): Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008", *GovTrack.us*, disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr6028> [consultado: 6 de mayo de 2013].

La intransigencia de los legisladores estadounidenses y las negativas del gobierno mexicano pusieron en riesgo cualquier avance en la cooperación bilateral en materia de combate al crimen. Incluso, algún observador consideraba que la Iniciativa fracasaría por la incapacidad mexicana de superar el discurso nacionalista y la falta de voluntad por reformar el marco legal.

El gobierno ha logrado desviar el debate hacia el intervencionismo estadounidense y sacar de la agenda de discusión pública, al menos por el momento, los temas de la impunidad de militares violadores de derechos humanos, la carencia de una reforma al sistema de justicia militar y la ausencia de un plan específico para retirar a las Fuerzas Armadas del combate a las drogas.²³⁴

Además de la renuencia del gobierno mexicano a cooperar bajo esos esquemas, uno de los factores que sin duda influyó para que las condiciones estadounidenses se relajaran fue la creciente violencia en México. Y es que, por aquellos días, los registros oficiales contabilizaban poco más de 4 mil ejecuciones atribuidas al crimen organizado; de éstas, 2 mil 792 habían ocurrido en 2007 y mil 250 hasta el 20 de mayo de 2008.²³⁵ En consecuencia, las presiones para el Congreso aumentaban: era momento de dejar de regatear el apoyo a un asunto de seguridad nacional.

Tabla 7. Personas ejecutadas en México

Año	Número de víctimas
2001	1,080
2002	1,230
2003	1,290
2004	1,304
2005	1,776
2006	2,221
2007	2,712
2008 ^{1/}	5,585
Total	17,198

^{1/} Cifra al 1 de diciembre de 2008.

Fuente: CNDH, “Segundo informe especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país”, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008, p. 30, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2008_segpublica1.pdf

²³⁴ Sierra, José Luis, “El fracaso de la Iniciativa Mérida”, *El Universal*, 6 de junio de 2008, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40669.html> [consultado: 3 de mayo de 2012].

²³⁵ Vid. Castillo García, Gustavo, “Van 4 mil ejecutados en el gobierno de Calderón”, *La Jornada*, 22 de mayo de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/22/index.php?section=politica&article=003n1pol> [consultado: 6 de mayo de 2013].

De esta forma, los debates sobre la Iniciativa se reanudaron en otro ambiente que favorecía tanto los intereses de la Casa Blanca como del gobierno de Felipe Calderón. Aunque el proyecto de ley H.R. 6028 estaba *congelado* en el Senado, la Cámara de Representantes trabajaba sobre la iniciativa H.R. 2642, en la cual, finalmente, se aprobó una primera entrega de 400 millones de dólares de apoyo para México con condicionamientos mínimos.

Tales condicionamientos obligaban al Departamento de Estado a elaborar un reporte anual que informara sobre el correcto uso de los recursos transferidos a México. En cuanto a México, las condiciones se habían suavizado hasta ser meras recomendaciones en el sentido de respetar los derechos humanos en el marco de la legislación nacional. Si bien se estipulaba que 15 por ciento de los recursos quedaban sujetos al cumplimiento de esos requisitos, en los hechos ya no se solicitaba ninguna modificación legal o institucional.

Después de estas modificaciones, el Senado no estableció mayores condiciones para México y avaló un paquete de apoyo por 400 millones de dólares para 2008, de un total de mil 400 que serían entregados en los años siguientes.²³⁶ La iniciativa H.R. 2642 se convirtió en la *Public Law 110-252*, promulgada por George W. Bush el 30 de junio de 2008.²³⁷ La ruta del histórico acuerdo finalizaba con éxito para las administraciones de Calderón y Bush.

Para algunos análisis, Calderón había logrado algo sin precedentes, pues además de que el paquete de ayuda recibido superaba por mucho los recursos de años anteriores, la Iniciativa era un *espaldarazo* político para Calderón y, a la vez, la manera de comprometer en un mayor nivel a Washington. Para Sonja Wolf,

La Iniciativa Mérida tiene un valor simbólico enorme. El hecho de que Calderón haya sido capaz de obtener un paquete de ayuda y haya logrado que Estados Unidos aceptara tener una responsabilidad compartida en el problema no solo constituye un logro diplomático fundamental para el presidente mexicano, sino que además se traduce en un fuerte apoyo político a su lucha contra las drogas.²³⁸

²³⁶ Vid. García, Ariadna y Salazar, Claudia, "Ve Garza histórico aval a Plan Mérida", *Reforma*, 28 de junio de 2008, p. 8.

²³⁷ Vid. Congress of the United States, "Public Law 110-252-June 30, 2008", Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 30 de junio de 2008, disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ252/pdf/PLAW-110publ252.pdf> [consultado: 7 de mayo de 2013].

²³⁸ Wolf, Sonja, *op. cit.*, p. 676.

Tabla 8. Recursos destinados a la Iniciativa Mérida en 2008, por cuenta.

Cuenta	Recursos aprobados (Millones de dólares)
INCLE ^{1/}	\$ 263.5
FMF ^{2/}	\$ 116.5
ESF ^{3/}	\$ 20.0
Total	\$ 400

^{1/} Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (*International Narcotics Control and Law Enforcement*)

^{2/} Financiamiento Militar al Extranjero (*Foreign Military Financing*)

^{3/} Fondo de Apoyo Económico (*Economic Support Fund*)

Fuente: Elaboración propia a partir de U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, "U.S. And Mexican Responses To Mexican Drug Trafficking Organizations", Washington D.C., U.S. Senate, mayo de 2011, p. 35, disponible en <http://www.drugcaucus.senate.gov/Mexico-Report-Final-5-2011.pdf> [consultado: 7 de mayo de 2013].

No obstante, como se puede apreciar en la Tabla 8, el paquete de ayuda se enfocaba principalmente en la transferencia de equipo militar y policiaco y dejaba fuera componentes como la reconstrucción institucional, atención al tejido social y desarrollo económico. Todos ellos, factores determinantes para el desarrollo de la criminalidad en México.

3.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir del análisis del contexto político interno en el que se enmarcó el relanzamiento de la relación bilateral, así como del surgimiento de la Iniciativa Mérida, sostengo tres conclusiones preliminares.

PRIMERA. La decisión de dar un giro a la relación bilateral y enfocarla a los asuntos de cooperación en materia de combate al crimen organizado mostró claramente cuáles intereses perseguiría el gobierno de Felipe Calderón. En ese sentido, conseguir la aprobación de los recursos que daban sustento a la Iniciativa Mérida constituyó, desde diversos ángulos, un éxito para la política exterior mexicana.

En primer lugar, porque el gobierno de México recibiría una cantidad de recursos sin precedentes. Por ejemplo, según un reporte de la Oficina de Contabilidad Gubernamental de Estados Unidos, en el periodo 2000-2006 la cantidad destinada a México para actividades de combate a las drogas fue de 396.6 millones de

dólares.²³⁹ Mientras tanto, la primera entrega de la Iniciativa contemplaba 400 millones de dólares, de un total de mil 400 millones.

Asimismo, la entrega de recursos no contemplaba un proceso de certificación anual o algún mecanismo parecido. Si bien el 15 por ciento de los recursos estarían sujetos a una evaluación llevada a cabo por el Departamento de Estado, esto no complicaba el acceso a los recursos en ninguna manera. Finalmente, la Iniciativa significaba un instrumento político para que Washington aceptara su corresponsabilidad en el problema del narcotráfico y, en consecuencia, comenzara a mejorar el combate en su jurisdicción.

SEGUNDA. A pesar del logro que significó la concreción de la Iniciativa, lo cierto es que su diseño mantenía las mismas estrategias que históricamente se habían impulsado en México. La Iniciativa privilegiaba el componente punitivo sobre el preventivo y, en consecuencia, se dirigía al combate de la oferta antes que a la demanda. Igual de importante es el hecho de que la Iniciativa no solo consolidaba la tesis de que el narcotráfico era un problema de seguridad nacional, sino que elevaba —como nunca antes— la relevancia política de su combate.

Por esas razones, algunos especialistas señalaban que, a pesar de su relevancia política, “la Iniciativa Mérida también puede ser considerada como un ejemplo más del estilo tradicional de hacer las cosas..., se sigue afrontando el problema de las drogas como si sólo fuese una amenaza de seguridad pública y atacando exclusivamente su distribución”.²⁴⁰

TERCERA. Inicialmente, la Iniciativa Mérida había sido diseñada entre los gobiernos de Calderón y George W. Bush. No obstante, el canal de acción exigía que otros jugadores políticos, como el Senado y la Cámara de Representantes, se involucraran en las discusiones para llegar a una resultante política. En este sentido, la mayoría demócrata que dominaba el Congreso de Estados Unidos había demostrado su profunda desconfianza hacia el gobierno mexicano. Un elemento

²³⁹ *Vid.* Drug Control Division, “U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States”, Report 07-1018, Washington D.C., Government Accountability Office, agosto de 2007, p. 8, disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d071018.pdf> [consultado: 7 de mayo de 2013].

²⁴⁰ Hristoulas, Athanasios, “Algo nuevo, algo viejo. La Iniciativa Mérida y la lucha contra el narcotráfico”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, vol. 10, núm. 1, 2010, p. 41.

importante si se toma en cuenta que la implementación de la Iniciativa se realizaría, precisamente, bajo el gobierno de un demócrata: Barack Obama.

CAPÍTULO 4

EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA MÉRIDA DURANTE LA RELACIÓN CALDERÓN- OBAMA (2009-2012)

La Iniciativa Mérida constituyó una especie de *herencia* republicana para el presidente demócrata Barack Obama. El diseño de la Iniciativa y su negociación se realizaron bajo la administración de George W. Bush, pero el desarrollo de la misma fue responsabilidad del nuevo inquilino de la Casa Blanca. El hecho de que los recursos para la Iniciativa fuesen aprobados en junio de 2008 y que el primer paquete de apoyo fuera entregado hasta diciembre, dejó a Bush sin tiempo para conocer —mucho menos evaluar— su efectividad.

Y es que en las elecciones de noviembre de 2008, el electorado estadounidense terminaba con ocho años de gobierno republicano. Más aún, el proyecto político elegido se basaba en el *cambio*, no en la continuidad. En consecuencia, la ruta trazada por la administración Bush tanto en el ámbito económico como político y militar sufriría ciertos ajustes.

En ese sentido, la cooperación con México no fue la excepción. Las condiciones en las que inicialmente se había planteado la Iniciativa ya no eran las mismas. La violencia en México y las limitaciones que había demostrado la estrategia contra el crimen organizado exigían que la participación de Washington fuera replanteada. Así, no solo el diseño de la Iniciativa se transformó sino que la actuación de las agencias de seguridad estadounidenses se apartó de los principios estipulados inicialmente.

La creciente debilidad del gobierno mexicano y la voluntad por garantizar sus intereses llevó a Washington a privilegiar, cada vez más, medidas unilaterales por encima de entendimientos bilaterales. Asimismo, el juego político entre agencias de ambos países demostró ser complejo y entrelazado. Los canales de entendimiento se hicieron difusos y la coordinación gubernamental fue decreciendo. Al final, la

mezcla de intereses, posturas y posiciones particulares, complicaron la organización y, en consecuencia, el logro de los objetivos planteados.

Partiendo de esta hipótesis, el objetivo de mi capítulo final es examinar el distanciamiento de Washington respecto a lo estipulado por la Iniciativa y los cambios que esto provocó en la relación bilateral. De igual manera, analizo el uso político que se le dio a la Iniciativa, así como los saldos que el acuerdo bilateral arrojó para los actores políticos de ambas naciones.

Para tal fin, recurro a un esquema más analítico que cronológico. Así, pues, comienzo por presentar los elementos por los que considero a la Iniciativa como un acuerdo limitado para combatir efectivamente al narcotráfico. Posteriormente, explico los cambios realizados al diseño de la Iniciativa a partir de la llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos, así como el juego y las posturas de cada jugador político involucrado. Finalmente, intento demostrar cómo las acciones unilaterales sustituyeron la cooperación y socavaron el entendimiento bilateral necesario para combatir el problema común.

4.1 LOS LÍMITES DE LA INICIATIVA MÉRIDA

Cuando el 44^o presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, había tomado posesión del cargo, el 20 de enero de 2009, el eje articulador de la relación con nuestro país estaba consolidado, en buena medida, bajo los términos exigidos por el gobierno de Calderón.

Por razones ya expuestas, esto significó un éxito inicial para la política exterior mexicana. También representó un cambio sustancial en la historia de las relaciones bilaterales pues, como señala un analista, la Iniciativa partía del principio de corresponsabilidad y, en ese sentido, superaba la fase en la que cada gobierno culpaba a su contraparte de no hacer lo suficiente en el problema de las drogas. Pero más que eso, la Iniciativa constituyó “la primera vez que México solicita ayuda a Estados Unidos con el objetivo de reforzar su capacidad institucional para responder al problema del crimen organizado”.²⁴¹

²⁴¹ Hristoulas, Athanasios, *op. cit.*, p. 35.

Algo que, a la luz de la historia, era un giro en la tradicional política exterior mexicana. Generalmente anclada en los principios legales y soberanistas, la política exterior de los gobiernos anteriores se había mantenido más o menos renuente ante la cooperación en materia de seguridad. Incluso el gobierno de Vicente Fox fue impulsado a firmar los convenios de seguridad con Washington, antes que ser quien los propusiera.

Ahora bien, aunque la Iniciativa fue celebrada por ambos gobiernos, porque satisfizo sus intereses inmediatos, existieron razones para concluir que el instrumento era limitado desde su diseño. Menciono tres limitantes, antes de abordarlas a fondo. En primer lugar, la mayoría de los analistas señalaban que la Iniciativa era un instrumento que no superaba el tradicional combate a la oferta de drogas como estrategia para minar el narcotráfico. En segundo lugar, la ausencia de objetivos puntuales complicaba una serie de aspectos necesarios en cualquier acuerdo de esta naturaleza. En tercer lugar, la cuestión de la asignación y entrega de recursos siempre tuvo complicaciones políticas y técnicas que dificultaron la cooperación.

Previo a continuar con cada uno de los aspectos limitantes de la Iniciativa, es pertinente analizar la estructura de la misma. He dicho que ésta fue un acuerdo político, carente de documento legal y que no contó con la participación del Poder Legislativo mexicano. En la narrativa de ambos gobiernos, el acuerdo constituía un “nuevo paradigma” de cooperación cuyos objetivos eran: 1) reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México, 2) reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos y 3) ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional.²⁴²

En este sentido, las estrategias para reforzar la procuración de justicia en México estaban basadas en la transferencia de equipo y recursos técnicos, así como en programas de capacitación e intercambio de expertos. La Iniciativa no contemplaba la presencia de elementos militares estadounidenses en territorio mexicano ni la presencia de agentes de seguridad que llevaran a cabo la dirección de operativos de seguridad. Es importante resaltar que el acuerdo tampoco consistía en la

²⁴² Vid. Embajada de México en Estados Unidos, “Iniciativa Mérida. Un Nuevo Paradigma de Cooperación...”, *op. cit.*

transferencia de dinero en efectivo, sino de equipo técnico y operativo por el valor de mil 400 millones de dólares aprobados por el Congreso de Estados Unidos.

El destino de las transferencias se dirigía a distintos rubros. Entre estos se encontraban la recepción de equipo de combate y transporte —aeronaves y helicópteros—, equipo de inspección y comunicación —rayos gamma, rayos X y *software*—, así como asistencia técnica y capacitación operativa para funcionarios mexicanos. Cabe señalar que la entrega de recursos siempre fue manejada con bastante opacidad y, por ello, los montos asignados son estimaciones. De hecho, como se verá más adelante, la Oficina de Contabilidad Gubernamental de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) llamó la atención sobre la dificultad para auditar los recursos de la Iniciativa.

Como puede apreciarse, el grueso de los recursos se destinaba a tareas operativas y muy poco a la prevención de adicciones, fortalecimiento institucional, preservación del Estado de derecho y respeto a los derechos humanos. Empero, el diseño inicial del acuerdo satisfacía las necesidades de las agencias de seguridad mexicanas y empataba con la visión del propio Calderón. Ciertamente, la estrategia mexicana de combate al crimen nunca privilegió el enfoque preventivo —tratamiento de adicciones o reconstrucción del tejido social—; al contrario, la retórica belicista y los grandes operativos siempre privilegiaron el uso de la fuerza.

Tabla 9. Desglose de los primeros programas previstos en el primer año de la Iniciativa Mérida, en miles de dólares.^{1/}

Actividad	Entidad receptora	Recursos aprobados
Solución alternativa de conflictos	*	
Programa de cooperación con la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos	*	
Programas de capacitación en materia de derechos humanos	*	
Expansión del programa "Cultura de la legalidad"	*	
SUBTOTAL		20,000
Aeronave de vigilancia marítima CASA 235, mantenimiento y capacitación; helicópteros de transporte Bell 412, mantenimiento y capacitación; escáneres para inspección no intrusiva	SEDENA y SEMAR	
SUBTOTAL		116,500
Equipos para inspección no intrusiva	Administración General de Aduanas, Secretaría de Seguridad Pública	
Fortalecimiento y ampliación del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), asistencia técnica para rescate de migrantes en situación de riesgo	Instituto Nacional de Migración (INM)	
Modernización de sistemas informáticos y laboratorios periciales	PGR	
Expansión del Programa OASSIS	PGR	
Programa de mejoramiento de la gestión de procesos	PGR	
Perfeccionamiento de capacidades de investigación	PGR	
Fortalecimiento de los órganos de control interno	PGR	
Fortalecimiento del consejo de participación ciudadana	PGR	
Equipo de protección personal y seguridad para personal de procuración de justicia	PGR y SSP	
Fortalecimiento de unidades especializadas contra delincuencia organizada	PGR y SSP	
Fortalecimiento de programas de profesionalización policiaca	PGR y SSP	
Asistencia técnica para la conservación de evidencia	PGR y SSP	
Asistencia técnica para programas de protección de víctimas y testigos	PGR y SSP	
Fortalecimiento de acciones para el control de la demanda	Secretaría de Salud, CONADIC	
Fortalecimiento de programas de control de confianza	SSP, Aduanas, INM	
Asistencia técnica en administración de prisiones	SSP	
Apoyo para la modernización técnica de la Unidad de Inteligencia Financiera	Unidad de Inteligencia Financiera de SHCP	
Administración y apoyo a las actividades de la Iniciativa	Embajada de EU	
SUBTOTAL		263,500
TOTAL		400,000

(*) Para ejercerse con apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

^{1/} Las cifras corresponden al presupuesto aprobado por el Congreso de EU para el primer año de la Iniciativa.

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, respuesta a la solicitud de información con folio 0000500126209, México, 23 de noviembre de 2009, disponible en <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/> [consultado: 11 de mayo de 2013].

Después de esta breve descripción del acuerdo bilateral, analizo las debilidades estructurales, ya mencionadas, de la Iniciativa.

PERMANENCIA DEL PARADIGMA PUNITIVO. La Iniciativa Mérida fue impulsada por los gobiernos sin una discusión previa sobre la viabilidad del paradigma prohibicionista de las drogas. Quizá de haberse dado un cambio en el enfoque mexicano, el Congreso de Estados Unidos nunca hubiese aceptado la colaboración. Por una parte, Washington continuaba siendo el mayor promotor del combate internacional contra las drogas y, por otra, pocas esperanzas había que el gobierno conservador de George W. Bush fuera quien iniciara un cambio de paradigma.

En ese contexto, la estrategia de colaboración estadounidense estuvo totalmente enfocada en la transferencia de equipo y en el adiestramiento de las agencias mexicanas de seguridad. Lo ideal para Washington era conseguir el despliegue de personal militar o civil en territorio mexicano, pero el gobierno de Calderón nunca aceptó tal cosa. A falta, pues, de personal de confianza de Washington, era menester brindar cursos de capacitación a las instituciones mexicanas.

Igualmente, la Iniciativa nunca fue un esquema *comprehensive* que abordara todos los puntos de la procuración de justicia y aplicación de la ley. Los sistemas y las aeronaves de última generación acapararon la atención de los actores políticos, pero nunca se discutieron alternativas a la estrategia punitiva, como el combate a la corrupción y/o las reformas institucionales. Para un investigador, la transferencia y actualización tecnológica de las instituciones mexicanas de inteligencia, procuración de justicia, impuestos y aduanas era relevante pero, además, “México necesita mejorar la cooperación y la coordinación entre las instituciones de seguridad y los tres niveles de gobierno, algo que la tecnología por sí misma no puede solucionar”.²⁴³

Otro defecto era que, a decir del equipo transferido, la Iniciativa respaldaba en su totalidad el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Esto levantó temores fundados y críticas a una estrategia militarizada de seguridad tanto en un segmento de la oposición política en México, como entre legisladores

²⁴³ Rodríguez Luna, Armando, “Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida”, en Benítez Manaut, Raúl; Rodríguez Sumano, Abelardo y Rodríguez Luna, Armando (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México, 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 242 y 243.

estadounidenses. Estas críticas —sin dejar de ser razonables— constituyen una contradicción histórica pues, por una parte, Washington exige un mayor compromiso para combatir la delincuencia y avala el uso del ejército pero, por otra, explota constantemente los aspectos negativos de esta estrategia —la erosión de la legalidad y la violación de derechos humanos— como instrumento para ejercer la crítica hacia los gobiernos mexicanos.

FALTA DE OBJETIVOS Y COMPROMISOS PUNTUALES. Como ya se ha explicado, la Iniciativa careció de un documento oficial suscrito por ambos gobiernos. Aparte de la legislación negociada, aprobada y promulgada *exclusivamente* en el ámbito estadounidense, los únicos referentes bilaterales siempre fueron los comunicados conjuntos emitidos tras las reuniones del Grupo de Alto Nivel instalado para dar seguimiento al acuerdo. De esta manera —y más allá de la existencia física de un documento— nunca quedó claro cuáles serían sus objetivos particulares, las estrategias puntuales y la forma de evaluación de resultados a emplear.

De entrada, esta ausencia de planeación complicaba la consecución de objetivos. Además, se pronosticaba que la efectividad de la Iniciativa para detener el narcotráfico sería mínima puesto que nunca contempló estrategias factibles para reducir el consumo de drogas o, bien, el lavado de dinero y el tráfico de armas hacia México. Y es que los compromisos hechos por la Casa Blanca carecieron de consenso entre los legisladores estadounidenses, por lo que el establecimiento de medidas para detener los insumos de las organizaciones narcotraficantes mexicanas se ha quedado constantemente en palabras.

En este sentido, Sonja Wolf sostiene que

la Iniciativa fue propuesta y financiada como un paquete de asistencia extranjera sin ninguna legislación correspondiente en el ámbito nacional. Esta omisión dificulta evaluar a qué grado Estados Unidos está cumpliendo con los compromisos internos que contrajo con la Iniciativa Mérida. La aceptación de una responsabilidad compartida por parte del gobierno estadounidense puede tranquilizar a México..., pero la importancia de estos *compromisos verbales* se verá sustancialmente disminuida si el discurso no logra traducirse en una acción tangible en el campo de las políticas.²⁴⁴

ENTREGA DE RECURSOS. A estas dos limitaciones importantes habría que añadir una tercera que, desde mi perspectiva, ejemplifica la posición de desventaja política en la

²⁴⁴ Wolf, Sonja, *op. cit.*, pp. 678 y 679. Cursivas nuestras.

que se colocó el gobierno de Caderón. Es conocido que las asignaciones presupuestales representan, en sí mismas, decisiones políticas. En el caso de la Iniciativa, el origen de los recursos y su asignación dicen mucho.

Al no consistir en un tratado bilateral sino en una partida presupuestal del gobierno de Estados Unidos, la decisión última sobre la asignación de recursos estuvo siempre en el seno del Poder Legislativo estadounidense. Por esa razón, el gobierno mexicano no podía participar en un proceso político que le afectaría o beneficiaría directamente y, en el mismo sentido, nunca existió algún mecanismo institucional que discutiera los montos y los plazos para su entrega. Teniendo en mente este canal de acción, era previsible su resultado político: “no es de extrañarse que el Congreso norteamericano establezca plazos y compromisos para la Iniciativa Mérida... son ellos quienes ofrecen su dinero y esto legitima su decisión de establecer las reglas de cómo y en qué se van a gastar esos recursos”.²⁴⁵

El amplio margen de control que tenía el Congreso de Estados Unidos sobre la Iniciativa escapaba de la propia Casa Blanca. Las partidas multianuales no estaban previamente consensuadas sino que los recursos presupuestados por el Poder Ejecutivo debía ser sometidas, año tras año, a la aprobación de los representantes y senadores. Esto mismo ocasionaba que la cooperación con México estuviera, en gran medida, sujeta a las condiciones políticas internas y a las prioridades coyunturales de Estados Unidos.

Pero el juego político de la Iniciativa no fue lo único que repercutía en la entrega de recursos, también existieron problemas administrativos. Al respecto, el Departamento de Estado era la instancia del Poder Ejecutivo encargada de coordinar y supervisar la asignación de recursos a México en los términos que el Congreso de Estados Unidos aprobara. Sin embargo, dentro de este departamento, cada una de las cuentas con los recursos de la Iniciativa (INCLE, FMF y ESF) era administrada por una oficina distinta que poseía métodos diferentes para “rastrear” los fondos. Así, el *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (administrador de la cuenta INCLE), el *Bureau for Western Hemisphere Affairs* (administrador de la cuenta ESF) y el *Bureau for Political-Military Affairs*

²⁴⁵ González Ramírez, Misael, “El apoyo del Congreso estadounidense a la Iniciativa Mérida: ¿oportunidad de compromiso?”, en Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *op. cit.*, p.181.

(administrador, junto con el Departamento de Defensa de Estados Unidos, de la cuenta FMF) no contaban con criterios homologados que permitieran identificar claramente el manejo de recursos.²⁴⁶

Igualmente, la Oficina de Contabilidad Gubernamental de Estados Unidos dejaba ver que los problemas administrativos y la relativa incapacidad institucional del Departamento de Estado, así como la ausencia de mecanismos adecuados con México para agilizar el proceso de entrega-recepción de recursos, fueron factores que retrasaron la implementación de la Iniciativa. Por ejemplo, para finales de septiembre de 2009, un año y tres meses después de haberse aprobado la primera partida presupuestal de la Iniciativa y a casi un año de haberse firmado la primera “Carta de Acuerdo” entre ambos gobiernos, mínimas transferencias por el valor de 24 millones de dólares habían sido entregadas al gobierno mexicano.²⁴⁷

Tabla 10. Situación de los fondos para la Iniciativa Mérida, al 30 de septiembre de 2009 (en millones de dólares).

Año fiscal y legislación	Recursos		
	Aprobado	Presupuesto obligado ^{1/}	Presupuesto gastado
2008, <i>Supplemental Act</i>	\$ 400.0	\$ 375.1	\$ 24.2
2009, <i>Omnibus Act</i>	\$ 300.0	\$ 41.0	\$ 0
2009, <i>Supplemental Act</i>	\$ 420.0	\$ 336.5	\$ 0
TOTAL	\$ 1,120.0	\$ 752.6	\$ 24.2

^{1/} De acuerdo con el glosario de términos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el “presupuesto obligado” son los recursos que, una vez que aprobados por el Congreso, se encuentran asignados para un pago o transferencia específica, pero que aún no han sido efectivamente ejercidos.²⁴⁸

Fuente: Oficina de Contabilidad Gubernamental de Estados Unidos (GAO), a partir de datos del Departamento de Estado. Disponible en Ford, Jess T., *op. cit.*, p. 7.

Ni el gobierno de George W. Bush ni el de Barack Obama durante los primeros meses de su administración habían sido capaces de agilizar la entrega de equipo a México. El compromiso político de Washington se reflejaba en los recursos presupuestados, pero no en los entregados: una ínfima parte del paquete de

²⁴⁶ Vid. Ford, Jess T., “Status of Funds for the Merida Initiative”, Report 10-253R, Washington, D.C., Government Accountability Office, 3 de diciembre de 2009, p. 9, disponible en <http://www.gao.gov/assets/100/96493.pdf> [consultado: 12 de mayo de 2013].

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 7.

²⁴⁸ Vid. Statement of Disbursements, “Glossary of terms”, Washington, D.C., U.S. House of Representatives, disponible en <http://disbursements.house.gov/glossary.shtml> [consultado: 12 de mayo de 2013].

cooperación estaba en manos mexicanas a pesar de que en junio de 2008 se había promulgado la *Public Law 110-252* que asignaba 400 millones de dólares a la Iniciativa y de que, bajo el gobierno de Obama, se habían aprobado tanto la *Ominibus Appropriations Act* —el 11 de marzo de 2009— que asignaba 300 millones para México, como la *Supplemental Appropriations Act* de 2009 —el 24 de junio— que destinaba 420 millones de dólares.

La Iniciativa carecía de muchos elementos que permitieran pensar que los gobiernos habían emprendiendo un compromiso viable para frenar el narcotráfico. La ausencia de objetivos factibles, medidas puntuales y criterios de evaluación confirmaban que el interés político inmediato había sustituido la planeación de largo plazo. Esto hace sospechar que la urgencia de Calderón por conseguir resultados ocasionó que su gobierno aceptara los términos en que se asentaba la cooperación con Washington.

El costo de haber utilizado acríticamente el paradigma punitivo en el ámbito interno ayudó a que la postura estadounidense —enfocada en el combate a la oferta de drogas— nunca fuera cuestionada. Asimismo, la transferencia de equipo para los cuerpos militares y policiacos anclaba la estrategia nacional de combate al crimen organizado sobre el uso de la fuerza y el combate frontal. El riesgo *latente* —que, quizá por cuestiones de tiempo, no se manifestó en la administración Bush— era que las agencias de seguridad estadounidenses condicionaran o emplearan los recursos como instrumento para ganar control en el diseño y operación de la política de seguridad mexicana. Tal riesgo se materializó bajo el gobierno de Barack Obama.

4.2 BARACK OBAMA Y LOS CAMBIOS A LA INICIATIVA MÉRIDA

Después de una campaña intensa y peculiar, en más de un sentido, Barack Obama llegó a la Presidencia de Estados Unidos con la promesa de hacer cambios. El ex senador por Illinois rompía estereotipos e inercias dentro de la política estadounidense pues, además de ser el primer presidente afroamericano en habitar la Casa Blanca, su victoria marcaba el fin de un era profundamente conservadora.

Su triunfo había sido anticipado vista la incapacidad de su adversario, el senador republicano, John McCain, por remontar en las preferencias electorales en Estados clave. Sin embargo, la cuestión sustancial en los comicios era si Obama y el Partido Demócrata conseguirían ampliar su ventaja numérica en la Cámara de

Representantes y en el Senado. De hacerlo, el presidente llegaría con amplio margen para llevar a cabo su proyecto transformador.

Las elecciones del 4 de noviembre de 2008 significaron no solo la derrota de John McCain sino de todo el proyecto político republicano. Barack Obama consiguió 365 votos de un total de 538 del colegio electoral, mientras que su partido consiguió afianzar la mayoría en ambas cámaras: 58 asientos en el Senado, de un total de 100, y 257 en la Cámara de Representantes, de un total de 435.²⁴⁹ Aunque, ciertamente, los demócratas no lograron los 60 asientos en el Senado, que les hubiesen asegurado *vía libre* para sacar adelante las negociaciones legislativas, sí consolidaron una posición de poder suficiente para negociar sus reformas prioritarias.

Respecto a las cuestiones de política exterior, Barack Obama —como el resto de los candidatos— poco dijo sobre la región latinoamericana o sobre México en particular. Las críticas a la política exterior de Bush se dirigieron especialmente a la fallida estrategia bélica en Iraq y Afganistán. En este terreno, una de las principales promesas de Obama era retirar al grueso de las tropas estadounidenses de suelo iraquí y dejar solo las fuerzas suficientes para brindar apoyo al nuevo gobierno de aquel país.²⁵⁰

El desconocimiento de Obama sobre nuestro país era, incluso, mayor que el de Bush. Al menos, el republicano había sido gobernador de Texas y durante sus primeros meses en la Casa Blanca había mostrado cierto interés por llevar a cabo un mayor acercamiento político con México. A pesar de esto, el proyecto del nuevo presidente demócrata incluía tres aspectos que se relacionaban con la agenda bilateral: realizar una reforma migratoria, plantear la renegociación del TLCAN y reformar la política antinarcóticos para prevenir el consumo y combatir el tráfico de armas.²⁵¹

²⁴⁹ Vid. "Election Results 2008", *The New York Times*, 9 de diciembre de 2008, disponible en <http://elections.nytimes.com/2008/results/president/votes.html> [consultado: 13 de mayo de 2013].

²⁵⁰ Vid. Obama, Barack, "La renovación del liderazgo estadounidense", en *Foreign Affairs en Español*, México, ITAM, vol. 7, núm. 4, octubre-diciembre de 2007, p. 107.

²⁵¹ Vid. Velázquez Flores, Rafael, "La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades", *Documento de Trabajo No. 220*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, noviembre de 2011, p. 10, disponible en <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEI%20220.pdf> [consultado: 13 de mayo de 2013].

Ninguno de ellos, empero, era considerado como una cuestión de política exterior o un asunto a negociarse con México. Los tres formaban parte de la agenda de política interior que Obama intentaría impulsar en el Congreso estadounidense. Y es que, vale recordar, la reforma migratoria era estratégica para afianzar el respaldo del electorado latino, fundamental en estados tradicionalmente decisivos en cualquier campaña —como Florida, Nevada y Nuevo México, por mencionar algunos—, mientras que las cuestiones relacionadas al TLCAN respondían a los intereses de algunos sindicatos de filiación demócrata.

Por su parte, el tráfico de armas remitía a la intención de Obama por restablecer la prohibición sobre la compra de armas de asalto que había sido impulsada durante la era Clinton y que había vencido en 2004. Es decir, la preocupación central no era su tráfico hacia México sino su papel en los constantes ataques a civiles dentro de Estados Unidos. Sin embargo, la falta de consenso en el Congreso respecto a estas tres reformas representaba un auténtico reto para el presidente.

4.2.1 LA DEBILIDAD DE MÉXICO

Al margen de los planes domésticos de Obama, los primeros contactos con Felipe Calderón se dieron cuando el aún presidente electo de Estados Unidos recibió al mexicano el 12 de enero de 2009. En aquella ocasión, la comitiva gubernamental mexicana planteó la necesidad de que Washington continuara colaborando con México en materia de combate al crimen organizado, terrorismo y tráfico de drogas. En respuesta, el equipo de Obama dijo que mantendría su compromiso de ayudar al gobierno de Calderón y que se esforzaría por controlar el tráfico de armas hacia el sur.²⁵²

Y es que, ante las dudas sobre si un gobierno demócrata continuaría financiando la cooperación bajo el esquema de la Iniciativa Mérida, las presiones no solo provenían del gobierno mexicano sino de diversos actores políticos estadounidenses. Así lo deja ver el hecho de que en las últimas semanas de la administración Bush, altos funcionarios de instituciones civiles y militares mostraban su preocupación por la violencia en México. En noviembre de 2008, en su tradicional diagnóstico anual, el Mando Conjunto de las Fuerzas Armadas establecía que el creciente poderío de los

²⁵² Vid. Powell, Stewart M. y Althaus, Dudley, “Ofrecen freno a armas”, *Reforma*, 13 de enero de 2009, p. 21.

cárteles de la droga y la infiltración criminal en el gobierno mexicano podrían representar un problema de “inmensas proporciones” para la seguridad interior de Estados Unidos.

Más aún, en su apartado de Estados débiles y fallidos, el reporte señalaba:

En términos de los peores escenarios para las Fuerzas Conjuntas y para el mundo, dos Estados grandes e importantes se mantienen en consideración de experimentar un rápido y repentino colapso: México y Paquistán...

La posibilidad mexicana parece menor [que la paquistaní], pero el gobierno, sus políticos, policías e infraestructura judicial están bajo constante ataque y presión de las bandas criminales y cárteles de la droga. La manera en cómo el conflicto interno se resuelva en los próximos años tendrá un gran impacto en la estabilidad del Estado mexicano. Cualquier caída de México en el caos demandaría una respuesta americana [sic] basada en las serias implicaciones para la seguridad interior.²⁵³

De manera similar, en enero de 2009, el titular de la CIA, Michael Hayden, había declarado que México podría llegar a ser un asunto más problemático que Iraq y Michael Chertoff, secretario de Seguridad Interior, anunció un plan contingente para reforzar la seguridad de la zona fronteriza en vista de la violencia creciente en México.²⁵⁴

Lo cierto es que la preocupación de Washington por la situación mexicana era razonable. Para entonces, el diagnóstico sobre el Estado y gobierno mexicanos era, en más de un sentido, pesimista. La violencia asociada con el narcotráfico iba al alza, al igual que el resto de los delitos, mientras que la fragilidad política del gobierno federal era evidente.

VIOLENCIA CRECIENTE. Como se dijo, el 2008 estuvo marcado por el aumento significativo de la violencia relacionada al narcotráfico. A mediados de diciembre de 2008, se calculaban alrededor de 5 mil 200 ejecuciones; un aumento de más del 100 por ciento respecto a 2007, cuando sumaron 2 mil 275.²⁵⁵ En este tema, la supuesta frialdad de las estadísticas se desvanecía, día a día, frente al creciente número de

²⁵³ U.S. Joint Forces Command, “The Joint Operating Environment, 2008. Challenges and implications for the future Joint Force”, Virginia, U.S. Department of Defense, 25 de noviembre de 2008, pp. 34 y 36, disponible en <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf> [consultado: 13 de mayo de 2013].

²⁵⁴ Vid. O’Neil, Shannon, “La guerra real de México. Cómo puede derrotar la democracia a los cárteles de la droga”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, vol. 9, núm. 3, julio-septiembre de 2009, p. 101.

²⁵⁵ Vid. Staff, “Ecos del 2008”, *Reforma*, 31 de diciembre de 2008, p. 2.

víctimas que aparecían por todo el territorio nacional y frente a las novedosas y cruentas formas de cometer asesinatos por parte de los grupos criminales.

Los casos paradigmáticos dejaban de serlo para convertirse en denominador común, *modus operandi*, pan de cada día... Aparición de 24 ejecutados con *tiro de gracia* en La Marquesa, Estado de México; 8 muertos por la explosión de una granada de fragmentación en pleno festejo patrio, el 15 de septiembre en el centro de Morelia, Michoacán; 11 *narcomenudistas* decapitados en Yucatán; 13 personas acribilladas, incluido un menor de 1 año, durante una fiesta familiar en Creel, Chihuahua; cuerpos descuartizados, *narcomantas*, *narcofosas* y una serie de neologismos que retrataban el abismo de violencia en el que comenzaba a caer el país.

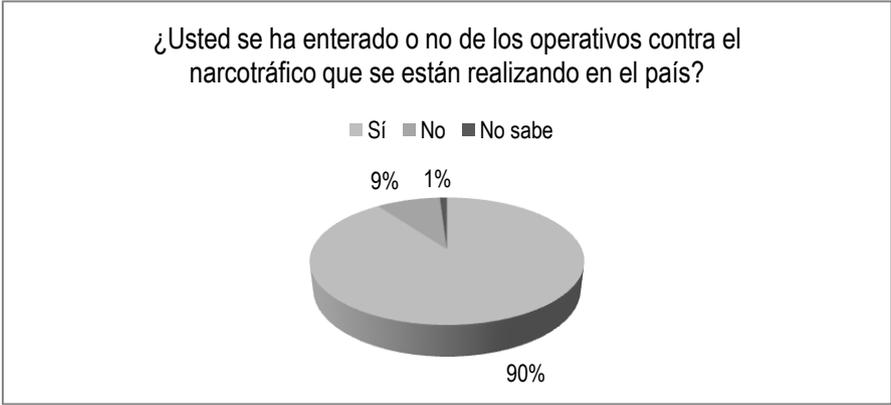
Asimismo, otros delitos evidenciaron los límites de la estrategia de seguridad del gobierno federal. La centralidad de los asuntos relacionados con el narcotráfico había desatendido la importancia de enfrentar, desde un enfoque más amplio, el resto de las expresiones de la criminalidad. Dos sucesos de notable impacto mediático avivaron la percepción sobre la inseguridad pública en el país: el secuestro y asesinato de Fernando Martí Haik —joven de 14 años e hijo del empresario Alejandro Martí— y el descubrimiento del cuerpo sin vida de Silvia Vargas Escalera —hija del ex presidente de la Comisión Nacional del Deporte, Nelson Vargas— tras 15 meses de secuestro.

La principal apuesta del gobierno de Calderón hacía *agua*, tanto en los índices oficiales como en el ámbito de las percepciones. Es posible que esto impulsara la decisión gubernamental de otorgar discursivamente un poder al narcotráfico, no superior pero sí equiparable al del gobierno federal, para justificar la falta de resultados. O dicho en otras palabras, que el gobierno federal deliberadamente se colocara en una posición de inferioridad, no expresada claramente pero sí suficientemente delineada, respecto al poder de un “enemigo externo” —la delincuencia organizada— ante el cual valientemente se emprendía una lucha que, al final, se ganaría.

Este supuesto se asomó en las declaraciones del procurador Eduardo Medina Mora de mediados de 2008. En una entrevista, el procurador sostuvo que el gobierno federal tenía muy claro el diagnóstico, la estrategia y los componentes de la seguridad en México y que, aunque no lo pareciera, se iba ganando la guerra al

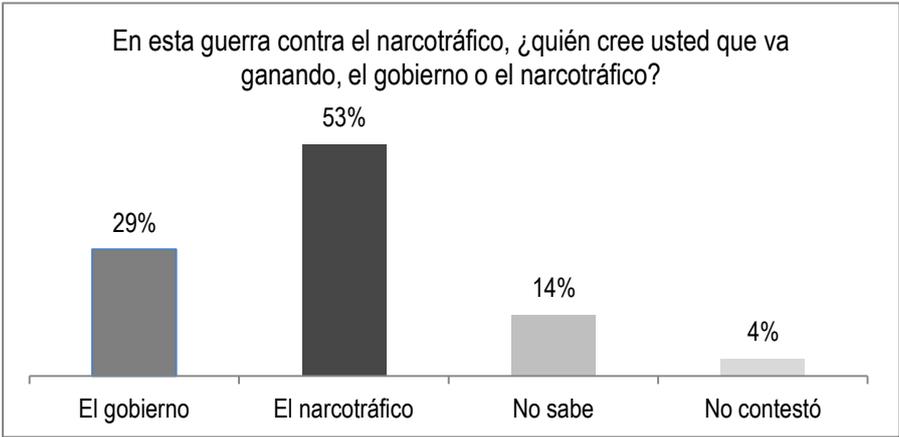
narcotráfico. Para frenar las críticas en torno a la violencia en el país el funcionario dijo que había “falta de comprensión” sobre el verdadero tamaño del desafío, insinuando que el problema recaía en los críticos y no en la estrategia del gobierno federal.²⁵⁶

Gráfica 1. Percepción de la guerra contra el narcotráfico (I)



Fuente: Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica: Encuesta nacional telefónica/ 600 casos/ Error (+/-) 4% / levantada entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 2008, disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4107> [consultado: 14 de mayo de 2013].

Gráfica 2. Percepción de la guerra contra el narcotráfico (II)



Fuente: *Ídem*.

²⁵⁶ Méndez, Alfredo, “‘Aunque no lo parezca’ se va ganando la guerra al *narco*: PGR”, *La Jornada*, 29 de mayo de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/29/index.php?section=politica&article=005n1pol> [consultado: 14 de mayo de 2013].

Sin embargo, el funcionario tenía razón en algo: la percepción ciudadana no era favorable al gobierno federal. De acuerdo con un estudio demoscópico, casi la totalidad de los encuestados estaba al tanto de las acciones emprendidas por el gobierno en contra de la delincuencia y la mayoría consideraba que la *guerra* contra el narcotráfico estaba siendo ganada por los criminales.

DEBILIDAD POLÍTICA. La popularidad que inicialmente logró Calderón duró muy poco, al igual que su habilidad para operar políticamente. La indecisión y falta de tacto se hicieron presentes desde el primer tercio del sexenio. Durante ese periodo, una serie de movimientos y acciones evidenciaron la incapacidad política del presidente y su partido pues, lejos de conseguir sus objetivos planteados, el calderonismo encontró duros fracasos.

En el terreno electoral, Calderón consiguió colocar a uno de sus hombres en la presidencia nacional del PAN. Empero, el desempeño de Germán Martínez dejó mucho que desear pues, en 2008, “el PAN perdió todas las elecciones posibles: Quintana Roo, Baja California Sur, Hidalgo, Coahuila, Guerrero y Nayarit. De 198 ayuntamientos disputados ganó solo en 18, y de 115 escaños en congresos estatales obtuvo solo tres diputados de mayoría”.²⁵⁷

Dentro del equipo cercano al presidente Calderón las cosas tampoco marchaban por buen camino. Los constantes movimientos en el gabinete mandaban señales de titubeo, fragmentación y ausencia de rumbo en el quehacer gubernamental. Para fines de 2008, un considerable número de cambios en el primer círculo de colaboradores del presidente habían sido realizados: tanto la Oficina de la Presidencia como la Secretaría de Gobernación estaban bajo su tercer titular —la última dependencia tras la muerte de Juan Camilo Mouriño—; asimismo, los titulares de Desarrollo Social y de Economía habían sido removidos.²⁵⁸

No menos importante era que, desde el principio, la posición de fuerza del PAN no alcanzaba para sacar adelante las reformas prioritarias para Calderón. La ausencia de mayoría en las cámaras obligaba a que el presidente se empleara a fondo en la negociación política con la fracción parlamentaria del PRI. No obstante, la torpeza

²⁵⁷ Lizárraga, Daniel, “Adiós a los cuates”, *Proceso*, No. 1674, 30 de noviembre de 2008, p. 7.

²⁵⁸ Vid. Grupo Reforma, “*Haiga sido como haiga sido*”, *Reforma*, Suplemento *Enfoque*, 25 de noviembre de 2012, p. 29.

exhibida para la operación política había dado como resultado que, en su primer bienio, Calderón no hubiera conseguido algunas de sus reformas prioritarias en los términos esperados.

Así, pues, éstas eran las condiciones políticas y sociales que prevalecían en México para cuando Barack Obama tomaba posesión del cargo. Los pronósticos indicaban que el gobierno de Felipe Calderón encontraría cada vez más oposición política e impopularidad debido, sobre todo, a los magros resultados en materia de seguridad. Este hecho daba señales de alerta a Washington en el sentido de que el gobierno mexicano sería un socio cada vez más incapaz de garantizar los intereses de Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico.

Para el equipo de Obama era necesario emprender cambios en el diseño y la implementación de la Iniciativa. Por un lado, las presiones de la clase política estadounidense y la situación de violencia e inseguridad en México obligaban a que su gobierno mantuviera el apoyo al gobierno de Calderón. Por otro lado, los nuevos jugadores políticos a cargo de las agencias de seguridad compartían el diagnóstico de sus antecesores republicanos, no así la forma de enfrentar los problemas: era imperativo tomar el asunto directamente en sus manos.

En esta lógica, la administración Obama comenzó a presionar al gobierno de Calderón y a marcar sus distancias desde el inicio. Discursivamente, la Casa Blanca mantenía su apoyo y compromiso con el gobierno mexicano pero, en los hechos, las acciones unilaterales sustituyeron paulatinamente el ánimo de cooperación y corresponsabilidad. Asimismo, el juicio crítico sobre la situación en México fue la base para justificar el mayor grado de intervención de las agencias de seguridad.

4.2.2 LOS CAMBIOS EN LA INICIATIVA

Apenas dos meses después de iniciado el nuevo gobierno demócrata, la relación comenzaba con el *pie izquierdo*. La decisión del Congreso estadounidense de rebajar el paquete de recursos de la Iniciativa Mérida de 450 millones de dólares a 300 millones para 2009 se sumó a las críticas de altos funcionarios en torno a

México. La más polémica de éstas empataba con lo asentado en el reporte 2008 del Mando Conjunto Militar.²⁵⁹

Durante una audiencia ante el Comité de Inteligencia del Senado de Estados Unidos, el Director Nacional de Seguridad, Dennis C. Blair, sostuvo que el gobierno mexicano era incapaz de gobernar en ciertas partes del territorio nacional debido al poder de los grupos narcotraficantes. Esta crítica irritó sobremanera al presidente Calderón quien, días después, reviró que era “absolutamente falso y absurdo que se señale que México no tiene autoridad sobre un punto del territorio nacional” y que retaba “a quien diga eso que [le dijera] a qué puntos del territorio nacional quiere ir”.²⁶⁰ Incluso, señaló que el problema del narcotráfico no tenía su origen en México y que no se explicaría sin la corrupción de las autoridades estadounidenses que permitían el tráfico de armas y el lavado de dinero.

Las muy tempranas fricciones entre ambos gobiernos demandaron que la secretaria de Estado de Obama, Hillary Clinton, realizara una operación de “control de daños”. Durante su visita a México, los días 25 y 26 de marzo de 2009, Clinton ofreció el discurso basado en la cooperación y la corresponsabilidad. Sostuvo que era injusto culpar solo a México por la violencia del narcotráfico pues la enorme demanda de droga de Estados Unidos era lo que impulsaba a las organizaciones criminales. De igual forma, la titular de la diplomacia estadounidense rechazó que el gobierno de Obama viera en México un “Estado fallido” o que alguna parte del territorio nacional fuera ingobernable.²⁶¹

Este primer acercamiento oficial entre ambos gobiernos sirvió además como escenario para que Clinton anunciara la futura apertura de una Oficina de Implementación Bilateral en la Ciudad de México para que funcionarios de ambos países trabajaran conjuntamente en los asuntos de narcotráfico y delincuencia organizada.²⁶² A primera vista, parecía que la Casa Blanca estaba dispuesta a

²⁵⁹ Vid. Aranda, Jesús, “Apoyo y no críticas irresponsables sobre inseguridad, demanda Calderón a EU”, *La Jornada*, 12 de marzo de 2007, p. 7, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/12/politica/007n1pol> [consultado: 15 de mayo de 2013].

²⁶⁰ Aristegui, Carmen, “Algo está por venir”, *Reforma*, 13 de marzo de 2009, disponible en <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/489/976403/default.shtm> [consultado: 16 de mayo de 2013].

²⁶¹ Vid. Saldierna, Georgina, “La ‘insaciable demanda’ de EU impulsa al narco”, *La Jornada*, 26 de marzo de 2009, p. 5, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/26/politica/005n2pol> [consultado: 16 de mayo de 2013].

²⁶² Vid. García, Ariadna, “Y Clinton ofrece fortificar apoyos”, *Reforma*, 26 de marzo de 2009, p. 5.

enmendar las declaraciones críticas de sus agencias de seguridad y a retomar el ánimo cooperativo y responsable. Pero el anuncio de la Oficina Bilateral también evidenciaba el terreno ganado por la diplomacia estadounidense en la estrategia de seguridad del gobierno mexicano.

El hecho mismo de que una Oficina Bilateral con agentes estadounidenses trabajara con funcionarios mexicanos en asuntos de seguridad pública —que formalmente es facultad *exclusiva* del gobierno mexicano— hablaba de dos cosas. Primera, el reconocimiento tácito del gobierno federal sobre su incapacidad para hacer frente a las organizaciones narcotraficantes y, segunda, la posición política alcanzada por Washington para participar en el diseño e implementación de la estrategia de seguridad mexicana. La secretaria de Estado mostraba su talento: limaba asperezas con el gobierno mexicano y, a un tiempo, lanzaba un atractivo mensaje político que Calderón aceptó quizá presionado por la falta de resultados: Washington está dispuesto a ayudar, pero necesita más espacios para hacerlo eficazmente.

Pero los intereses de Washington no se agotaban en el trabajo diplomático realizado por la secretaria de Estado. El mismo día de la llegada de Clinton a nuestro país, Obama había decidido reforzar la seguridad fronteriza enviando 450 agentes de seguridad a los estados colindantes con México. Esta acción, aunque no militarizaba la frontera, sí mandaba el mensaje de preocupación por la situación de violencia. La secretaria de Seguridad Interior, Janet Napolitano, sostuvo que la decisión respondía a dos objetivos: proteger a Estados Unidos del aumento de violencia en el país vecino y suministrar asistencia al gobierno mexicano al vigilar el tráfico de armas en la zona.²⁶³

Esta decisión se insertaba dentro de una discusión más amplia en torno a lo que debía hacer Estados Unidos respecto a nuestro país. Todo indicaba que los diferentes jugadores políticos no estaban de acuerdo en torno al canal de acción a seguir frente al problema que planteaba el narcotráfico en México. La posición de cada dependencia hacía, naturalmente, que sus titulares abogaran por diferentes cursos de acción.

²⁶³ Vid. AFP, Reuters y Notimex, “Obama refuerza la frontera sin recurrir a la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 25 de marzo de 2009, p. 3, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/25/politica/003n1pol> [consultado: 15 de mayo de 2013].

Existían señales de que la administración Obama emprendería una estrategia antinarcóticos más comprehensiva y menos punitiva que su antecesor republicano. La designación de Gil Kerlikowske, ex jefe de la policía de Seattle, Washington — uno de los estados más a favor de la legalización de la marihuana— daba visos de este cambio gradual de enfoque. Los especialistas señalaban que, si bien Kerlikowske no era el personaje más progresista en cuanto a la despenalización del uso de las drogas, al menos nunca se había opuesto a ello.²⁶⁴

A pesar de que en el ámbito doméstico se preveían algunos cambios de rumbo en la manera de enfrentar las drogas, lo cierto es que a nivel bilateral prevalecían las posiciones de talante punitivo. En febrero de 2012, el gobernador de Texas, Rick Perry, había solicitado a la Casa Blanca enviar elementos militares de la Guardia Nacional a las zonas más conflictivas de la frontera con México.

También el jefe del Comando Norte de las Fuerzas Armadas estadounidenses, Victor E. Renuart, había sostenido, en marzo de 2009, que Washington estudiaba “un plan para un posible despliegue de recursos de agencias civiles y militares en la frontera con México”. Ante el Comité de Fuerzas Armadas del Senado, el comandante militar nombrado por la administración Obama mantenía el discurso de los últimos días del gobierno de Bush que veía en México una amenaza a la seguridad interior de Estados Unidos, misma que los impulsaba a “trabajar agresivamente” en el problema.²⁶⁵

En este contexto se presentó la primera vista de Obama a México, en abril de 2009. La visita respondió a la intención de enviar el mensaje de respaldo al gobierno de Calderón y de revisar rápidamente los esquemas de seguridad que estaban siendo desarrollados entre funcionarios de ambos países. Y es que Obama estaría en México menos de 24 horas y solo como parada preliminar a la Cumbre de las Américas con sede en Trinidad y Tobago.

Públicamente poco pudo ofrecer Obama al gobierno de Calderón. Prometió que su gobierno atendería el consumo interno de drogas y, desde México, urgió al Congreso estadounidense a retomar las discusiones sobre el control de armas y a

²⁶⁴ Vid. The New York Times, “Seattle Police Chief May Be Next Drug Czar”, *The New York Times*, 12 de febrero de 2009, disponible en <http://www.nytimes.com/2009/02/13/us/politics/13czar.html> [consultado: 16 de mayo de 2013].

²⁶⁵ Díaz Briseño, José, “Alista EU respuesta a narco mexicano”, *Reforma*, 18 de marzo de 2009, p. 7.

aprobar más recursos para la Iniciativa Mérida.²⁶⁶ Empero, su exhortación al Poder Legislativo dejaba en claro que tales decisiones estaban fuera del alcance de la Casa Blanca, pues a pesar de que el Partido Demócrata tenía mayoría legislativa, el asunto demandaba una fuerte inversión política.

No obstante, a decir de un diagnóstico crítico publicado en vísperas de la visita de Obama a México —elaborado por una prestigiada institución cercana al mandatario estadounidense— y, sobre todo, de las decisiones posteriores a su entrevista con Calderón, el objetivo sustancial de Obama era transmitir su voluntad por cambiar el esquema de la Iniciativa. Y es que el estudio de Brookings Institution —cuyo director de estudios en política exterior era Carlos Pascual— empataba con muchas voces críticas que, ante las limitaciones vistas, recomendaban un giro en la estrategia contra el narcotráfico.

La perspectiva crítica del documento tocaba todos los puntos débiles de la estrategia de Felipe Calderón. Su autora señalaba que el despliegue militar en todo el territorio nacional había ayudado a elevar la violencia entre las grandes organizaciones traficantes en vez de disminuirla; apuntaba, además, que la mayoría de narcotraficantes arrestados eran simples distribuidores callejeros, lo que no disminuía el poder de las grandes organizaciones pero sobresaturaba al sistema judicial, de por sí poco funcional. Asimismo, sostenía que la ayuda de Estados Unidos había respondido tanto al esquema del gobierno mexicano como a la manera tradicional de Washington por enfrentar el narcotráfico desde la década de los noventa.²⁶⁷

En consecuencia, el instituto recomendaba que México implementara una nueva estrategia basada en un despliegue *focalizado* del ejército —no en un despliegue nacional—; en una reforma policial y judicial profunda; en el desarrollo de inteligencia estratégica y táctica; y en la institucionalización de la democracia y el Estado de derecho. A su vez, recomendaba que Estados Unidos no se limitara en la mera transferencia de tecnología y equipo sino que proporcionara asistencia y

²⁶⁶ Vid. López, Mayolo y Guerrero, Claudia, “Buscan atacar flujo de armas y drogas”, *Reforma*, 17 de abril de 2009, p. 6.

²⁶⁷ Vid. Felbab-Brown, Vanda, “The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia”, *Policy Paper Number 12*, Washington D.C., The Brookings Institution, marzo de 2009, pp. 19 y 20, disponible en http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbab%20brown/03_mexico_drug_market_felbabbrown [consultado: 18 de mayo de 2013].

entrenamiento en las reformas policiales, en el establecimiento de fuerzas contra-insurgentes, en el desarrollo de capacidades de inteligencia y promoción de derechos humanos.²⁶⁸ Prácticamente, el estudio recomendaba que Washington participara en cada una de las recomendaciones a México.

En los meses posteriores a la visita de Barack Obama no estaba claro si la Iniciativa continuaría bajo el esquema original, aunque ello nunca implicó que la interacción entre agencias de seguridad de ambos países se detuviera. No obstante, poco después dos medidas indicaron que la Iniciativa seguiría viva bajo la nueva administración demócrata. A mediados de 2009, el Congreso de Estados Unidos decidió aumentar sustancialmente los recursos de la Iniciativa. En junio, el Senado y la Cámara de Representantes llegaron a un acuerdo para aprobar un presupuesto de 420 millones de dólares en la ley suplementaria para el año fiscal que superaba significativamente los 66 millones de dólares solicitados originalmente por la Casa Blanca.²⁶⁹

Posteriormente, en noviembre de 2009 el Departamento de Estado confirmó que los gobiernos de Obama y Calderón estaban revisando la extensión y esquema original de la Iniciativa, puesto que en diciembre de 2010 terminaría su plazo original. La subsecretaria de Estado asistente para Canadá y México, Roberta Jacobson, sostuvo que el gobierno de Obama estaba interesado en replantear sus prioridades estratégicas respecto a la ayuda brindada a México. Para Washington, la segunda fase de la Iniciativa tendría que enfocarse en construcción de instituciones por encima de la transferencia de equipo.²⁷⁰

De esta manera, cerraba el primer año de contactos diplomáticos entre ambos gobiernos. La nueva administración demócrata confirmaba su interés por realinear la Iniciativa conforme a sus prioridades a diferencia del gobierno de Bush que, desde la perspectiva del nuevo gobierno, había cuidado bastante las peticiones y sensibilidades del gobierno de Calderón. El mensaje era que si el gobierno mexicano deseaba ayuda de Washington, tendría que ser bajo un nuevo enfoque.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 26.

²⁶⁹ *Vid.* Notimex, "EU apoyará con 420 mdd la lucha antinarco en México", *La Jornada*, 19 de junio de 2009, p. 8, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/19/politica/008n1pol> [consultado: 15 de mayo de 2013].

²⁷⁰ *Vid.* Díaz Briseño, José, "Replantea EU apoyo antinarco", *Reforma*, 14 de noviembre de 2009, p. 1.

Y todo indicaba que el gobierno de Calderón sí estaba interesado en continuar recibiendo apoyo de Washington. Desde el inicio de la nueva etapa bilateral, la diplomacia mexicana se había apresurado a solicitar la continuidad de la Iniciativa al presidente Obama. Sobre todo porque la situación en México no daba visos de mejorar.

De acuerdo a algunas fuentes, la violencia relacionada con el narcotráfico había arrojado alrededor de 8 mil 884 *ejecuciones* en 2009.²⁷¹ Nuevamente, una cifra récord que hacía ver pequeña la cantidad de ejecuciones experimentadas en sexenios anteriores. Hablar de violencia se había convertido en asunto cotidiano; lo novedoso solo se hallaba en las inéditas formas de presentar cadáveres ante el público expectante: colgados, mutilados, disueltos en ácido...

A esas alturas del sexenio, el presidente Calderón estaba, a todas luces, atrapado en su propio laberinto. La apuesta original por emprender una guerra rápida y efectiva, que enviara un mensaje de liderazgo y que colocara al presidente en una mejor posición política hacia la mitad del sexenio había fracasado. Nuevas organizaciones criminales surgían —como La Familia Michoacana—, la estrategia coercitiva había dado claras muestras de ineficacia y la ciudadanía había ejercido un voto de sanción al presidente y su partido en las elecciones intermedias —todo lo cual presionaba aun más a un presidente debilitado.

Este difícil contexto —ni previsto ni calculado— en el que Calderón se había colocado a mediados de su mandato, probablemente influyó en su decisión de apoyarse en Washington para la consecución de sus intereses domésticos. La *guerra* contra el narcotráfico había alcanzado tal peso político, que ya era difícil para el gobierno federal cambiar de tema sin pagar los costos. El margen de maniobra era reducido: no se podía dar marcha atrás en el combate al narcotráfico sin exhibir la debilidad del presidente. Lo único que se podía esperar era que la estrategia comenzara a contemplar componentes de reconstrucción social y prevención de adicciones y delitos que *acompañaran* los esfuerzos punitivos del Estado mexicano.

²⁷¹ Vid. Merino, José, “Mapas y gráficas: cuatro años de ejecuciones en México”, *Animalpolítico.com*, 19 de enero de 2011, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2011/01/mapas-de-ejecuciones-en-mexico-2006-2010/#axzz2XH8ZwpQk> [consultado: 16 de mayo de 2013].

A nivel bilateral esto sucedió cuando, en el marco de la Segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel (GAN), se anunció un marcado cambio en el diseño e implementación de la Iniciativa. Previo a la reunión, realizada el 23 de marzo de 2010 en la Ciudad de México, la embajada de Estados Unidos entregó al Senado mexicano un reporte donde se anunciaba que la administración Obama había entregado una significativa cantidad de equipo a México y, más importante aún, que en 2010 se abriría la Oficina Bilateral donde “encargados de planeación de políticas de ambos países se sentarán lado a lado, aumentando aún más el nivel de cooperación”.²⁷²

El comunicado emitido tras la reunión del GAN confirmaba el viraje de lo que en Washington comenzaron a denominar “Mérida 2.0” o “Más Allá de Mérida” (*Beyond Mérida*). La Iniciativa se compondría, en adelante, por cuatro pilares de cooperación: 1) desmantelamiento de las organizaciones criminales; 2) robustecimiento institucional; 3) desarrollo de la frontera del Siglo XXI y 4) fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades.²⁷³

Un reporte del Senado estadounidense señalaba que bajo la *nueva* Iniciativa Mérida

la administración Obama incrementó significativamente el financiamiento en la construcción institucional de capacidad y entrenamiento para el imperio de ley; mantuvo el robusto apoyo y el intercambio de inteligencia en los esfuerzos mexicanos por quebrantar el crimen organizado; quitó el énfasis de las enormes compras de equipo para militares y policías federales mexicanos; inicio programas modestos de cooperación fronteriza, así como programas de prevención criminal.²⁷⁴

A decir de los fondos estimados y solicitados al Congreso de Estados Unidos, la nueva narrativa de Obama se veía reflejada en la reestructuración y peso específico de cada cuenta de la Iniciativa. Y es que las cifras oficiales muestran una significativa reducción del presupuesto militar y una canalización de recursos hacia el rubro de aplicación de la ley y asistencia económica.

²⁷² Guerrero, Claudia, “Ofrece EU ampliar cooperación”, *Reforma*, 22 de marzo de 2010, p. 2.

²⁷³ Vid. Sala de Prensa, “México y Estados Unidos ratifican su compromiso de combatir de manera coordinada a la delincuencia organizada transnacional”, Comunicado 084, Secretaría de Relaciones Exteriores, 23 de marzo de 2010, disponible en http://www.sre.gob.mx/csocal_viejo/contenido/comunicados/2010/mar/cp_084.html [consultado: 16 de mayo de 2013].

²⁷⁴ Committee on Foreign Relations, “Judicial and Police Reforms in Mexico: Essential Building Blocks for a Lawful Society”, Washington, D.C., U.S. Senate, 9 de julio de 2012, p. 5, disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/> [consultado: 16 de mayo de 2013].

Tabla 11. Recursos destinados a la Iniciativa Mérida, por año y cuenta.

Cuenta	Recursos (en millones de dólares)		
	2009 ^{1/}	2010 ^{2/}	2011 ^{3/}
INCLE ^{a/}	160.0	190.0	292.0
FMF ^{b/}	260.0	5.3	8.0
ESF ^{c/}	0.0	15.0	10.0
TOTAL	420.0	210.3	310.0

^{a/} INCLE (Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley); ^{b/} FMF (Financiamiento Militar al Extranjero); ^{c/} ESF (Fondo de Apoyo Económico).

^{1/} Corresponde a la *Public Law 111-32*.

^{2/} Corresponde a la *Public Law 111-117*.

^{3/} Presupuesto estimado en junio de 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ribando, Clare, "Mexico-U.S. Relations: Issues for Congress", Report RL32724, Washington D.C., Congressional Research Service, 3 junio de 2010, pp. 13 y 15, disponible en <http://fpc.state.gov/documents/organization/145101.pdf> [consultado: 16 de mayo de 2013].

En suma, Obama ponía en marcha una estrategia integral que se apartaba de la entrega de equipo y que buscaba participar directamente en el diseño e implementación de las tareas de inteligencia. De forma paralela, Calderón aceptaba elevar significativamente el nivel de cooperación bilateral. Una decisión racional —dadas las circunstancias—, pues en esta *carta* se jugaba parte del sexenio.

4.3 EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA BAJO EL GOBIERNO DE OBAMA

Expuestos los cambios realizados a partir de la llegada de Obama, mi investigación concluye con el desarrollo de relación en el marco de la Iniciativa. Dos aspectos fundamentales me interesa rescatar: por una parte, la manera en que los distintos jugadores políticos, sus posturas e intereses fueron configurando esta etapa de la relación bilateral y, por otra, las evidencias de que Washington se apartó del paradigma de cooperación acordado inicialmente y, en su lugar, desbordó los supuestos originales de la Iniciativa para tomar medidas unilaterales que garantizaran sus intereses.

El seguimiento de las acciones realizadas en esta etapa deja ver que las estrategias de la Casa Blanca no siempre empataban con la de sus agencias de seguridad. Igualmente, del lado mexicano, los conflictos de interés y las diferentes perspectivas de cada jugador político evidenciaron que no existía un consenso en torno a la mejor manera de implementar la estrategia de combate al crimen organizado. Si a este

esquema difuso se añaden las relaciones que cada agencia de seguridad entabló, de manera particular, con sus contrapartes extranjeras, el resultado es un juego político plural y complejo susceptible de ser analizado bajo el modelo de política burocrática expuesto anteriormente.

4.3.1 EL COMPLEJO JUEGO INTERAGENCIAL

Si algo nunca cambió entre un gobierno republicano y uno demócrata fue el diagnóstico pesimista sobre México. Incluso, para la administración de Barack Obama la situación en el vecino del sur era peor que en tiempos de Bush. El juicio crítico sobre la estrategia mexicana de combate al crimen se asomaba en cada una de las posturas oficiales de las dependencias estadounidenses. Ya fuese por los niveles de violencia, de corrupción, de violación a los derechos humanos o por la cantidad de droga que continuaba pasando hacia Estados Unidos, México continuaba siendo el *villano favorito*.

En el desarrollo de la Iniciativa, los jugadores políticos demostraron una rivalidad en sus posturas respecto al canal de acción a elegir. Por sus facultades, hasta cierto punto, resultaba lógica la competencia por recursos, influencia e incluso prestigio. En nuestro país, las rivalidades se observaron entre la SEDENA y la SEMAR, por un lado, y entre la SSP y la PGR, por otro. Mientras tanto, en Estados Unidos la principal competencia se dio entre el Departamento de Seguridad Interna y el Departamento de Justicia.

JUEGO INTERAGENCIAL EN ESTADOS UNIDOS. El Reporte 2010 de la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado contaba a nuestro país dentro de las tres categorías que analiza. México aparecía como uno de los países con más producción y tránsito de drogas, así como una de las mayores fuentes de producción de precursores químicos y de lavado de dinero en el mundo. Más específicamente, el reporte señalaba que —al igual que años anteriores— el 90 por ciento de la droga que entraba a Estados Unidos era por la frontera con México y que en nuestro país se *lavaban* entre 15 y 30 mil millones de dólares anuales.

No obstante el cuadro pesimista, el Departamento de Estado reconocía la voluntad manifiesta del gobierno de Calderón por combatir el narcotráfico en sus diferentes

actividades. Las reformas policial y judicial, así como el desarrollo tecnológico en las instituciones de seguridad y la cooperación internacional no dejaban duda de esto. Como ejemplo de que el gobierno mexicano cumplía su deber en materia de combate al narcotráfico, el reporte resaltaba que 36,332 personas vinculadas al narcotráfico habían sido detenidas o arrestadas en 2009 y que, dentro de éstas, se encontraban narcotraficantes de *alto perfil*.²⁷⁵

Más severo, como suele ser, el Departamento de Justicia atribuía la mayor parte del daño y amenaza a organizaciones narcotraficantes mexicanas. En su Evaluación Anual de Riesgos vinculados a las Drogas del 2010, la institución más influyente en la política contra las drogas —y cabeza de agencias como el FBI, la DEA y la ATF— señalaba que

Las organizaciones mexicanas están mayormente vinculadas a actividades del narcotráfico en Estados Unidos que cualquier otra. Son las únicas organizaciones operando en todas las nueve regiones de las Fuerzas Conjuntas para el Combate de Drogas y Crimen Organizado [OCDETF, por sus siglas en inglés] y en todas las 32 Áreas de Tráfico de Drogas con Alta Intensidad [HIDTA, por sus siglas en inglés].²⁷⁶

Para este Departamento, la grave amenaza del narcotráfico al interior de los Estados Unidos era provocada por “enemigos externos”, principalmente de origen mexicano. Su narrativa así lo insinúa y la ausencia de referencias a problemas de corrupción dentro de las autoridades estadounidenses o a la deficiente política de prevención de adicciones lo confirma. Como puede verse, en su clasificación de organizaciones más influyentes por región se asoman múltiples orígenes nacionales, ninguno de las cuales pertenece a Estados Unidos.

²⁷⁵ Vid. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “International Narcotics Control Strategy Report”, vol. I, Washington D.C., U.S. Department of State, marzo de 2010, pp. 437 y 439, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/138548.pdf> [consultado: 18 de mayo de 2013].

²⁷⁶ National Drug Intelligence Center, “National Threat Assessment 2010”, Pennsylvania, U.S. Department of Justice, febrero de 2010, p. 9, disponible en <http://www.justice.gov/archive/ndic/pubs38/38661/38661p.pdf> [consultado: 18 de mayo de 2013].

Tabla 12. Distribución regional de droga en Estados Unidos, por tipo y organización.

Región	Organizaciones				
	Mexicanas	Asiáticas	Colombianas	Dominicanas	Cubanas
Florida/ Caribe	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Marihuana MDMA ^{1/}	Cocaína Heroína	Cocaína Heroína Marihuana	Cocaína Heroína Marihuana
Grandes Lagos	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Cocaína Heroína Marihuana MDMA	Cocaína Heroína	Cocaína Heroína	—
Atlántico	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Marihuana MDMA	Cocaína Heroína	Cocaína Heroína Marihuana	—
Nueva Inglaterra	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Marihuana MDMA Metanfetamina	Cocaína Heroína Marihuana	Cocaína Heroína Marihuana	—
Nueva York/ Nueva Jersey	Cocaína Heroína Marihuana MDMA ^{1/} Metanfetamina	Heroína Marihuana MDMA	Cocaína Heroína Marihuana	Cocaína Heroína Marihuana MDMA	—
Pacífico	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Marihuana MDMA Metanfetamina	—	—	—
Sureste	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Marihuana MDMA	—	Cocaína Marihuana	Marihuana
Suroeste	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Cocaína Marihuana MDMA Metanfetamina	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Cocaína	Cocaína Marihuana Metanfeta- mina
Centro-Occidente	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Marihuana MDMA	—	—	—

^{1/} MDMA, Siglas de Metilendioximetanfetamina, droga comúnmente conocida como éxtasis.
Fuente: National Threat Assessment 2010, p. 63.

Por su parte, la Casa Blanca había dado a conocer la primera Estrategia Nacional de Control de Drogas bajo la era Obama. Hecha pública el 11 de mayo de 2010, la Estrategia privilegiaba el tratamiento de adicciones y la prevención de crímenes relacionados con el uso de drogas. En cierto grado, la primera Estrategia de la administración Obama era un *giro* en el combate a las drogas.

A decir de los ejes sobre los cuales la Estrategia trabajaría, la mirada se volcaba hacia el problema *interno*: 1) mejorar los esfuerzos para prevenir el uso de drogas en las comunidades; 2) buscar intervención temprana en el cuidado de la salud; 3) integrar tratamientos para desórdenes por uso de sustancias y expandir la ayuda para la rehabilitación; 4) romper el ciclo de uso de drogas, crimen, delincuencia y encarcelamiento; 5) dismantelar la producción y el tráfico doméstico de drogas; 6) reforzar la cooperación internacional y 7) mejorar los sistemas de información para el análisis, evaluación y gestión local.²⁷⁷ Incluso, entre las metas más ambiciosas de la Estrategia estaba reducir en 15 por ciento el consumo de drogas en cinco años.

El cambio de discurso, sin embargo, no cambiaba en algo la estrategia al sur de la frontera. En Estados Unidos las drogas serían un asunto de salud pública, pero hacia afuera era menester seguir combatiendo la oferta. Sobre todo en México, donde las organizaciones narcotraficantes seguían afectando los intereses estadounidenses y alimentando sus temores.

Y es que el narcotráfico había lanzado ataques y amenazas a los consulados de Estados Unidos en ciudades norteamericanas como Cd. Juárez, Reynosa y Monterrey. Pero el suceso que acrecentó los motivos de Washington para hacer más frente a la violencia en México fue el asesinato de ciudadanos estadounidenses que trabajaban en el consulado de Cd. Juárez.²⁷⁸ Los asesinatos se dieron a mediados de marzo de 2010 y fueron motivo de severas críticas por parte de la Casa Blanca y Los Pinos.

En este contexto de recrudecimiento de la violencia, pocos adeptos tenía el enfoque preventivo de las drogas en Estados Unidos. En su lugar, la opinión pública se hacía eco de los llamados de gobernadores fronterizos para movilizar tropas a la frontera común. Petición que se materializó el 25 de mayo de 2010 cuando la Casa Blanca autorizó la movilización de mil 200 elementos de la Guardia Nacional.²⁷⁹

²⁷⁷ Vid. Office of National Drug Control Policy, "National Drug Control Strategy, 2010", Washington, D.C., The White House, 11 de mayo de 2010, disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs2010_0.pdf [consultado: 19 de mayo de 2013].

²⁷⁸ Vid. Redacción, "Matan a 3 personas ligadas a consulado de EU en Juárez", *La Crónica*, 15 de marzo de 2010, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2010/494375.html> [consultado: 19 de mayo de 2010].

²⁷⁹ Vid. AFP, "Enviaré Obama mil 200 soldados más a la frontera", *La Jornada*, 26 de mayo de 2010, p. 5, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/05/26/politica/005n1pol> [consultado: 20 de mayo de 2013].

Aunque la decisión se justificó como una manera de ayudar a combatir el tráfico de armas hacia México, también pesaron mucho las críticas republicanas hacia Obama en el sentido de que la Casa Blanca poco hacía por la seguridad estadounidense en la frontera. Y es que la jornada electoral que se aproximaba —noviembre de 2010— *politizaba* muchos asuntos, entre los cuales estaba la “cuestión mexicana”. Esto último se dejó ver claramente durante la visita que Calderón había realizado a Washington días antes.

En su estancia en la capital estadounidense, Calderón se reunió con Obama para reiterar el compromiso conjunto en el combate al narcotráfico. Sin embargo, lo interesante llegó cuando Calderón se presentó ante representantes y senadores que, en sesión conjunta, recibían al mandatario mexicano en el Capitolio. Ahí, Calderón criticó tanto la ley SB1070 de Arizona —que criminalizaba a los inmigrantes— como la derogación de la prohibición a la venta de armas de asalto en 2004 (*Assault weapons ban*).

La reacción de los legisladores demostró la falta de consenso político y, por ende, los límites de la cooperación bilateral. Y es que, cuando el presidente mexicano mencionó las críticas, los legisladores demócratas aplaudieron de pie, mientras que los republicanos permanecieron sentados sin aplaudir. La molestia de los republicanos fue tal que algunos salieron del recinto antes de que Calderón terminara su discurso. “Decepcionante”, “inapropiado” y “desafortunado” fueron algunos adjetivos que senadores de Arizona, Texas y Utah lanzaron contra el presidente mexicano, quien “se entrometía” en asuntos internos que concernían solamente a Estados Unidos.²⁸⁰

Desde algún punto de vista, la molestia republicana no era legítima, puesto que el compromiso inicial de la Iniciativa —acordada bajo un gobierno republicano— incluía el esfuerzo por reducir el tráfico de armas hacia México. La escena demostraba que los intereses del gobierno mexicano estaban, de nuevo, en medio de una batalla electoral entre los bandos demócrata y republicano. Por infortunio, el revés sufrido en noviembre de 2010 terminó por enterrar el control sobre la venta de armas: el

²⁸⁰ Vid. López, Mayolo, “Divide a Capitolio discurso de FCH”, *Reforma*, 21 de mayo de 2010, p. 4.

Partido Republicano recuperaba la mayoría en la Cámara de Representantes y los demócratas mantenía mínima ventaja en el Senado.²⁸¹

Así, pues, a la luz de posturas oficiales de los diferentes jugadores políticos, la imagen de un gobierno tenaz pero incapaz de hacer frente al narcotráfico era ampliamente compartida. Sin negar validez y objetividad a algunas de estas críticas, lo cierto es que también sirvieron de plataforma para que las agencias de seguridad justificaran sus acciones y demandaran más recursos para actuar en México.

Un especialista en asuntos de seguridad comparte esta lectura. Al comparar las declaraciones y documentos oficiales con investigaciones no gubernamentales sobre el fenómeno del narcotráfico en Estados Unidos, Alejandro Hope encuentra que es evidente la magnificación del alcance, poder y presencia de los *cárteles* mexicanos desde el discurso oficial. Cita, por ejemplo, al “zar” antidrogas, Gil Kerlikowske, cuando asevera que “los cárteles mexicanos están presentes en más de 200 ciudades en Estados Unidos” o cuando el Departamento de Estado anunció que dos mil 200 individuos pertenecientes a organizaciones narcotraficantes mexicanas habían sido detenidas en territorio estadounidense.

Pero al observar la población carcelaria vinculada a delitos de drogas, la mayoría de los delincuentes no tienen orígenes ni ascendencia mexicana y solo el 10 por ciento, aproximadamente, es de origen mexicano. Entonces, concluye Hope, “¿qué sentido tiene para las agencias estadounidenses magnificar el tamaño, alcance y capacidades de las organizaciones criminales mexicanas? Uno muy sencillo: obtener más presupuesto y más atribuciones”.²⁸²

Y es que la experiencia muestra que las hiperactivas agencias antidrogas de Estados Unidos permanecen siempre atentas a cualquier oportunidad de magnificar riesgos en aras de ganar terreno, influencia y recursos sobre sus pares. Uno de los mejores ejemplos es el discurso que vincula acriticamente el terrorismo con el narcotráfico —y aún la migración— para tratar bajo la misma óptica estos problemas con orígenes y lógicas totalmente distintas.

²⁸¹ Vid. Brooks, David, “Se imponen republicanos; pierde Obama el control de la Cámara”, *La Jornada*, 3 de noviembre de 2010, p. 2, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/03/politica/002n1pol> [consultado: 19 de mayo de 2013].

²⁸² Hope, Alejandro, Plata o plomo, “Los cárteles no hablan inglés”, *Animalpolítico.com*, 23 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2011/12/23/los-carteles-no-hablan-ingles/#axzz2VWkTiyLZ> [consultado: 19 de mayo de 2013].

Al respecto, un funcionario estadounidense explica las raíces del conflicto entre dos *pesadas* agencias de seguridad: la Administración de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) perteneciente al Departamento de Seguridad Interior y la DEA, del Departamento de Justicia. El ICE es el *brazo* investigador más grande del Departamento de Seguridad Interna pues tiene facultad para indagar cualquier crimen que se vincule con la seguridad fronteriza estadounidense, a excepción de los crímenes relacionados con droga —en cuyo caso deben ser investigados por la DEA.

De acuerdo con la legislación, el Fiscal General —cabeza del Departamento de Justicia— puede otorgar permiso a otros agentes federales para que investiguen asuntos relativos al narcotráfico, pero los recelos de la DEA han ocasionado que menos de mil 500 agentes del ICE, de un total de 6 mil, hayan intervenido en este tipo de casos. Para este funcionario interesado en el asunto, el ICE debía ser facultado para investigar los crímenes relativos a la droga sin necesidad de pedir permiso al Fiscal General.²⁸³

Lo anterior, en el fondo, implicaba que el ICE se quitara las ataduras de la DEA, sobre todo en los asuntos relacionados con México. Algo conseguido durante el gobierno de Obama en virtud del Acuerdo Interagencial firmado entre Janet Napolitano y Eric Holder a mediados de 2009. Dicho acuerdo permitió que el ICE trabajara al mismo nivel con la DEA en la coordinación de investigaciones, designación de agentes e intercambio de información. Diferencia sustancial con el pasado inmediato cuando la DEA tenía facultades transversales para asignar tareas y límites a cualquier agencia de la administración pública federal estadounidense que tuviera alguna relación con el combate a las drogas.²⁸⁴

El discurso que consideraba el narcotráfico como asunto de seguridad nacional ganaba posiciones. El combate a las drogas salió de las manos exclusivas de la DEA y pasó a ser asunto compartido —y competido— con el Departamento de Seguridad Interna, mismo que fue creado para centralizar todos los esfuerzos de la

²⁸³ Vid. Schreiber, Bradley, “A Drug War Inside the Government”, *The New York Times*, 15 de junio de 2009, disponible en http://www.nytimes.com/2009/06/16/opinion/16schreiber.html?_r=1& [consultado: 19 de mayo de 2013].

²⁸⁴ Vid. Report to Congressional Requesters, “DEA and ICE Interagency Agreement Has Helped to Ensure Better Coordination of Drug Investigations”, Report 11-763, Washington, D.C., Government Accountability Office, julio de 2011, pp. 2-6, disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d11763.pdf> [consultado: 19 de mayo de 2013].

seguridad nacional tras los ataques del 11 de septiembre. Para Seguridad Interna, la amenaza mexicana era tan vasta como para que una sola agencia antidrogas librara la batalla. Y es que no solo el ICE se sumaría a los esfuerzos contra el *narco*, sino otras unidades como el CBP (*Customs and Border Protection*) —famosa por poseer una flota de aviones no tripulados que patrullan la frontera México-Estados Unidos.

JUEGO INTERAGENCIAL EN MÉXICO. Antes de abordar las rivalidades particulares que afloraron entre agencias mexicanas, es conveniente describir de manera general el talante de los jugadores políticos que fueron puestos al frente de los asuntos de seguridad. La característica principal osciló entre la inexperiencia y la incapacidad de estos —ya no se diga la carencia de visión y continuidad en sus cargos.

Eduardo Medina Mora, titular de la PGR, y Genaro García Luna, de la SSP, tenían relativa experiencia, no así una trayectoria impoluta: ambos habían sido funcionarios de seguridad en el gobierno de Vicente Fox en posiciones clave —titular de la SSP y de la AFI, respectivamente— donde su desempeño dejó mucho que desear. Por su parte, la SEGOB, operadora política por excelencia, había carecido de perfiles idóneos y de continuidad: cinco secretarios en seis años, dos de ellos fallecidos en accidentes aéreos. El CISEN, institución toral para tareas de inteligencia, se dejó en manos de alguien más versado en estudios demoscópicos y encuestas: Guillermo Valdés Castellanos, consultor de la empresa GEA.

En el ámbito militar, tan temprano como lo era febrero de 2007, los titulares de la SEDENA y la SEMAR se sentaron a negociar las diferencias históricas que subyacían entre estos dos cuerpos. El asunto a tratar era la desaparición o transferencia del Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (GANFES) que, perteneciendo a la SEDENA, se dedicaba a realizar operativos en ríos y costas. La decisión de desaparecer el GANFES —que desde su origen, en 1999, molestó a la SEMAR porque invadía su esfera de competencia— ayudaría a trazar una clara división entre ambas instituciones: la tierra para el ejército y *las aguas* para los marinos.²⁸⁵

²⁸⁵ Vid. Aranda, Jesús, “Realizarán estudio para incorporar activos de los Ganfes a la Armada”, *La Jornada*, 15 de febrero de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/15/index.php?section=politica&article=008n1pol> [consultado: 20 de mayo de 2013].

No obstante, la transferencia o desaparición de este Grupo no se concretó. Incluso, las relaciones entre marinos y militares se tensaron más cuando la SEMAR comenzó a planear, en junio de 2007, la creación de 30 batallones de infantería que aumentarían significativamente las bases terrestres con las que ya disponía o cuando se disponía a comprar seis aviones de combate rusos para mejorar sus capacidades operativas. La fuerte oposición de la SEDENA, puesto que se trataban de aviones más modernos de los que tenía la Fuerza Aérea Mexicana, frenó su compra pero no fue suficiente para atenuar la rivalidad.²⁸⁶

Fue precisamente la dilución de las fronteras entre estos cuerpos castrenses lo que pondría a la defensiva a la SEDENA. Y es que, en múltiples ocasiones, los elementos de la Armada incursionaron *tierra adentro* para realizar operativos contra el narcotráfico. Si el solo hecho de que la Marina invadiera esferas tradicionalmente reservadas al Ejército Mexicano molestaba a los oficiales de la SEDENA, el asunto se hacía más *espinoso* por cuanto estos operativos eran calificados como “quirúrgicos” o “trabajos de inteligencia”, es decir, golpes rápidos y certeros.

Lo anterior insinuaba que los elementos del ejército eran torpes, lentos y poco inteligentes. Algo que, evidentemente, irritaba a los militares puesto que eran ellos quienes llevaban el mayor desgaste en la *guerra* contra el narcotráfico. Ningún ejemplo más claro de lo anterior que los elogios recibidos por la SEMAR a causa del *abatimiento* de Arturo Beltrán Leyva en Cuernavaca, Morelos, en diciembre de 2009. Suceso que, a decir de los agentes de la embajada de Estados Unidos en México, agravó las fricciones y la falta de coordinación entre la SEMAR y la SEDENA porque esta última lo vio como un éxito que tuvo que ser de ella.²⁸⁷

Aunque la asignación de recursos benefició ligeramente más a la SEMAR, fue su mayor modernización en la organización y equipamiento de sus fuerzas lo que marcó la gran diferencia. Como señala un reportaje, entre 2006 y 2011, la Marina reorganizó su estructura de mando, reconstruyó su fuerza de infantería de marina,

²⁸⁶ Vid. Guevara Moyano, Iñigo, “Adpating, transforming and modernizing under fire: the Mexican military 2006-11”, Letort Paper Series, Pennsylvania, Strategic Studies Institute- U.S. Army War College, septiembre de 2011, p. 6, disponible en http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/novedades_editoriales/pdf/Mexican_Army_ISS.pdf [consultado: 20 de mayo de 2013].

²⁸⁷ Vid. Martínez, Emilene, “Rivalidad de Sedena y Semar no ayuda a guerra”, *El Economista*, 3 de diciembre de 2010, disponible en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/12/03/rivalidad-sedena-semar-no-ayuda-guerra> [consultado: 20 de mayo de 2013].

creó su Agencia de Inteligencia Naval y organizó una red de estaciones de costa. Y, a diferencia de la renuencia histórica que el Ejército mexicano ha mostrado frente a Estados Unidos, la Marina se consolidó como uno de los mejores aliados de las agencias de seguridad del vecino país.²⁸⁸

A decir de una serie de cables diplomáticos estadounidenses, el gobierno de Estados Unidos encontró en la SEMAR una agencia confiable para trabajar en el intercambio de información sensible. Por encima de la SEDENA o de la SSP, la SEMAR sostenía diversos acuerdos directamente con el Pentágono sin el conocimiento de sus pares mexicanos. Según el cable diplomático “09Mexico283” del 4 de febrero de 2009, la SEMAR estableció, en septiembre de 2008, el Acuerdo General de Seguridad de Información Militar con el Comando Norte de Estados Unidos para intercambiar, proteger y vigilar información relacionada con la lucha contra el narcotráfico.²⁸⁹

Pero las instituciones militares no fueron las únicas que evidenciaron fricciones en torno a la estrategia contra la delincuencia organizada. La pugna entre la SSP y la PGR tampoco permaneció oculta para ningún observador. Fue evidente que, a lo largo del sexenio de Felipe Calderón, la institución *consentida* en recursos presupuestales, humanos y políticos fue la SSP.

Tabla 13. Presupuesto de las agencias de seguridad, 2006-2012 (millones de pesos).

	Año						Incremento
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012 (%)
SEDENA	32,200	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	72.7%
SEMAR	10,951	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679	79.7%
SSP	13,664	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	196.6%
PGR	9,216	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	61.7%

Fuente: Elaboración a partir de datos del Presupuesto de Egresos, en Aguayo, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012, p. 145.

²⁸⁸ Vid. Camacho, Zósimo, “‘Guerra’ modernizó Fuerzas Armadas”, *Contralínea*, 4 de noviembre de 2012, disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/11/04/guerra-modernizo-fuerzas-armadas/> [consultado: 21 de mayo de 2013].

²⁸⁹ Vid. Hernández, Anabel, “Actúa EU en México aliado con la Marina”, *Reforma*, 29 de agosto de 2012, p. 8.

Si bien se dotó a la PGR de mayor margen para establecer sus propios criterios de organización mediante la reforma a su ley orgánica —a partir de la cual nació la Policía Federal Ministerial—, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 29 de mayo de 2009, la institución careció del poder que tuvo la SSP.²⁹⁰ La evidencia fue la persistencia del enfoque punitivo y el descuido del proceso judicial que, en los hechos, se tradujo en miles de presuntos delincuentes arrestados pero muy pocos sentenciados.

A diferencia de la PGR, que tuvo tres titulares, la SSP gozó de continuidad bajo el mando de Genaro García Luna. Este funcionario vio significativamente incrementado su poder e influencia sobre el canal de acción elegido en la lucha contra el narcotráfico. Aunque no consiguió su intención de establecer un mando único policial a nivel nacional, las reformas institucionales le favorecieron: el 1 de junio de 2009 se publicó la reforma que convertía a la PFP en Policía Federal.

Nombre corto, facultades amplias... La nueva Policía Federal ampliaba sus facultades de 14 a 46, entre las que estaban la posibilidad de investigar en las indagatorias abiertas por la PGR; asegurar las escenas del crimen; ejecutar órdenes de aprehensión; procesar evidencias y obtener informes de diversas autoridades; realizar operaciones encubiertas, entre otras.²⁹¹ Por si fuera poco, la intención de consolidar una verdadera policía *federal* llevó a aumentar el número total de elementos de 12 mil en 2006 a más de 36 mil en 2012.

Como entre milicias, las facultades *ampliadas* de la policía se metían en terrenos de la institución encargada de la procuración de justicia. El resultado inmediato fue la invasión de competencias, el traslape de procesos y de información. Pero el problema de fondo fue el abuso de la acción policial —a cargo de la SSP— en el combate al narcotráfico y la ausencia de un modelo más integral —cuestión defendida por el procurador Medina Mora.²⁹²

²⁹⁰ Vid. Becerril, Andrea y Castillo, Gustavo, “Luz verde a creación de la policía ministerial y desaparición de AFI”, *La Jornada*, 30 de mayo de 2009, p. 7, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/30/politica/007n1pol> [consultado: 21 de mayo de 2013].

²⁹¹ Vid. Méndez, Alfredo, “Nace este martes la Policía Federal; podrá investigar delitos e intervenir telefonemas”, *La Jornada*, 2 de junio de 2009, p. 7, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/02/politica/007n1pol> [consultado: 21 de mayo de 2013].

²⁹² Vid. Andrade, Julián, “La guerra en el gabinete”, *La Razón*, 1 de julio de 2012, <http://www.razon.com.mx/spip.php?article148915> [consultado: 22 de mayo de 2013].

Para el gobierno estadounidense, esta confrontación de visiones entre agencias civiles no pasó desapercibida. En un informe diplomático de julio de 2009, el entonces embajador Carlos Pascual externó su preocupación por la lucha entre la PGR y la SSP por controlar la estrategia de seguridad y la lucha contra el crimen organizado. El informe del embajador asegura que los conflictos personales entre García Luna y Medina Mora repercutieron en el intercambio de información, el bajo nivel de confianza y la voluntad por cooperar.²⁹³

Para algunas opiniones, detrás de la renuncia de Medina Mora de la PGR, en septiembre de 2009, estuvo su incapacidad por influir en las decisiones presidenciales. De igual manera, la llegada de Arturo Chávez fue vista como un movimiento que buscaba resarcir las fricciones entre las agencias por cuanto este personaje era cercano al propio García Luna. Una nota consignaba: “con la designación de Chávez, Calderón se puso claramente al lado del máximo policía de México, el secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna... Chávez y García Luna son aliados en la misma facción del Partido Acción Nacional (PAN), actualmente en el poder”.²⁹⁴

Así, pues, la rivalidad entre las agencias de ambos países repercutiría en los objetivos estratégicos de la guerra contra el narcotráfico. La poca voluntad por compartir información, la desconfianza, la lucha por ganar prestigio e influencia o, en su defecto, las acusaciones mutuas tras operaciones fallidas serían constantes bajo la Iniciativa. Un momento paradigmático fue, quizás, el *incidente* acaecido en la carretera Tres Marías-Huitzilac en Morelos, el 24 de agosto de 2012, cuando un vehículo con placas diplomáticas fue atacado por elementos de la Policía Federal.²⁹⁵

En la camioneta iban a bordo dos agentes de la CIA y un marino, quienes se dirigían, presuntamente, a instalaciones de la SEMAR en Xalatlaco, Morelos. Las causas del ataque nunca fueron esclarecidas en su totalidad, sin embargo, el ataque

²⁹³ Vid. Tejeda, Armando, “Pugna entre Medina Mora y García Luna frenó combate al narco”, *La Jornada*, 5 de diciembre de 2010, p. 2, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/05/index.php?section=politica&article=002n1pol> [consultado: 22 de mayo de 2012].

²⁹⁴ AP, “Arturo Chávez, hombre equivocado para PGR, aseguran”, *La Crónica*, 8 de septiembre de 2009, <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/456499.html> [consultado: 22 de mayo de 2013].

²⁹⁵ Vid. Comunicado de Prensa, “Las secretarías de Marina y de Seguridad Pública informan de incidente contra vehículo diplomático en proximidades de Tres Marías”, México, Secretaría de Marina, 24 de agosto de 2012, disponible en www.semar.gob.mx/sitio_2/component/content/article/2232-comunicado-167-2012.html [consultado: 22 de mayo de 2013].

evidenció ya la falta de profesionalismo de la Policía Federal —hipótesis del “abuso de autoridad”—, ya la corrupción —en caso de que haya sido un ataque deliberado—, o la falta de coordinación interagencial —en caso de “confusión”. Asimismo, las dudas sobre la colaboración estadounidenses se incrementaron porque ni los agentes de la CIA rindieron declaración ni Washington explicó fehacientemente la misión de su personal en México.

4.3.2 AUSENCIA DE INTERÉS COMÚN Y UNILATERALISMO

Expuestas las pugnas internas entre agencias de ambos países, me ocupó del *choque* de intereses que permaneció a pesar de la Iniciativa Mérida. A lo largo de esta investigación he empleado el interés político como la unidad a partir de la cual analizo la conducta de los actores. Desde mi perspectiva, la consecución del interés propio es, ante todo, la razón que mueve a los actores a cooperar.

Pero el hecho de que exista colaboración entre dos gobiernos no significa que exista un interés común. La desconfianza, el egoísmo y el temor continúan siendo categoría válidas para explicar la conducta de un actor político ante la cooperación bilateral. En buena medida, la relación entre las administraciones de Calderón y Obama se puede definir a partir de estas características, al menos en lo que concierne al tema de la seguridad.

El asunto del tráfico de armas, el consumo de drogas estadounidense y el lavado de dinero fueron tres temas centrales en torno a los cuales nunca hubo coincidencia de intereses. Ni Bush ni Obama quisieron o pudieron 1) empujar ante el Congreso medidas que restituyeran la prohibición a la venta de armas de asalto, 2) centrar los esfuerzos contra la droga en el consumo interno, 3) intensificar las medidas contra el lavado de dinero. Sobra decir que cualquier estrategia seria de combate al narcotráfico tendría que dar prioridad a estos elementos.

TRÁFICO DE ARMAS. Gracias a su venta al por mayor y al tráfico “hormiga” hacia el sur del Río Bravo, las armas fueron el *combustible* que alimentó la capacidad de fuego de las organizaciones narcotraficantes mexicanas. La paradoja es evidente: el país más interesado en librar la *guerra* contra las drogas es, a la vez, el principal proveedor de armas para los ejércitos de delincuentes que se empeñan en combatir.

Y es que, como algunos investigadores apuntan, el tráfico de armas hacia México aumentó significativamente cuando la prohibición en Estados Unidos a la venta de armas semiautomáticas de asalto venció en 2004.²⁹⁶ Aunque restituir la prohibición supuestamente era una de las apuestas de Obama, los elevados costos políticos de la medida —vista por amplios sectores como una violación a la 2ª enmienda constitucional—, aunado al fuerte cabildeo de grupos de presión como la Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés) y la ausencia de consenso político en el Congreso —incluyendo miembros del Partido Demócrata— hicieron imposible conseguir esto.

Además de eso, otras fuentes llaman la atención sobre la falta de voluntad y temor del gobierno de Obama por aplicar leyes vigentes en materia de restricción de importación de armas, como la Ley de Control de Armas de 1968. Georgina Olson señala que “en febrero de 2009 un grupo de cuarenta demócratas, encabezados por el representante Elliot Engel, y dos republicanos, le enviaron al presidente Obama una carta pidiéndole que aplicara la Ley de Control de Armas de 1968, pero no pasó nada”.²⁹⁷ Hecho que, si bien no sorprende, si contradice la “preocupación” del gobierno estadounidense cuando asevera que el poder del narcotráfico mexicano significa una amenaza mayor a la seguridad nacional.

Así, pues, las medidas del gobierno de Obama para detener el flujo ilegal de armas a México se limitaron a programas de intercepción que no modificaban legislación alguna. La más conocida de ellas —hasta el escándalo de la operación *Rápido y furioso*— fue el reforzamiento del proyecto *Gunrunner*, establecido en 2004, que consistió en destinar 190 agentes especiales y 145 investigadores de la ATF para detectar tráfico ilegal de armas en la frontera.²⁹⁸

No obstante, la Oficina de Contabilidad Gubernamental reconocía que

La Iniciativa Mérida no contiene provisiones que constituirían una estrategia para combatir el tráfico de armas. Aunque una minuta del Congreso... incluía una “opinión del Congreso” de que una “efectiva estrategia para combatir... los flujos de armas ilegales es una parte crítica de la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos”, una subsecuente ley de asignación de recursos, que incluía a la Iniciativa Mérida, no

²⁹⁶ Vid. Wolf, Sonja, *op. cit.*, p. 679.

²⁹⁷ Olson Jiménez, Georgina, “El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México”, en Aguayo, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (eds.), *op. cit.*, p. 57.

²⁹⁸ Vid. Ribando Seelke, Claire, *op. cit.*, p. 20.

incluyó detalles sobre cual agencia sería responsable de desarrollar e implementar dicha estrategia.²⁹⁹

La omisión no era menor en vista de que, de acuerdo a cifras oficiales, el gobierno de Calderón decomisó más de 150 mil armas, la mayor parte de las cuales provenían de las armerías de Estados Unidos o entraban por nuestra frontera norte.

Tabla 14. Armas decomisadas en el periodo 2007-2012

Tipo	Año					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^{p/}
Cortas	5,007	9,160	14,325	12,978	13,880	5,202
Largas	4,569	11,887	18,263	21,026	26,500	10,633
TOTAL	9,576	21,047	32,588	34,004	40,380	15,835

^{p/} Cifra preliminar a julio de 2012

Fuente: Datos de la PGR en Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2012, p. 45, disponible en http://sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/Sexto_Informe_de_Gobierno.pdf [consultado: 23 de mayo de 2013].

CONSUMO DE DROGAS. De forma paralela al tráfico de armas, el inmenso consumo de drogas fue otra de las *constantes* del contexto en el que se inscribió la Iniciativa. La llegada de Gil Kerlikowske había cambiado el tono del discurso contra las drogas, pero el esquema presupuestal de la Casa Blanca mandaba señales contrarias.

La primera crítica que recibió el nuevo “zar” antidrogas fue que el destino de los recursos permanecía idéntico al del gobierno de Bush. Y es que para alcanzar la meta de disminuir el consumo interno de Estados Unidos en 15 por ciento, la estrategia seguía caminos ya recorridos: atacar la oferta para reducir la demanda. Del total de recursos asignados a la Oficina Nacional para la Política de Control de Drogas —15 mil 552 millones de dólares—, el 64 por ciento se dirigía a controlar la oferta de droga y solo el 36 por ciento el consumo.³⁰⁰

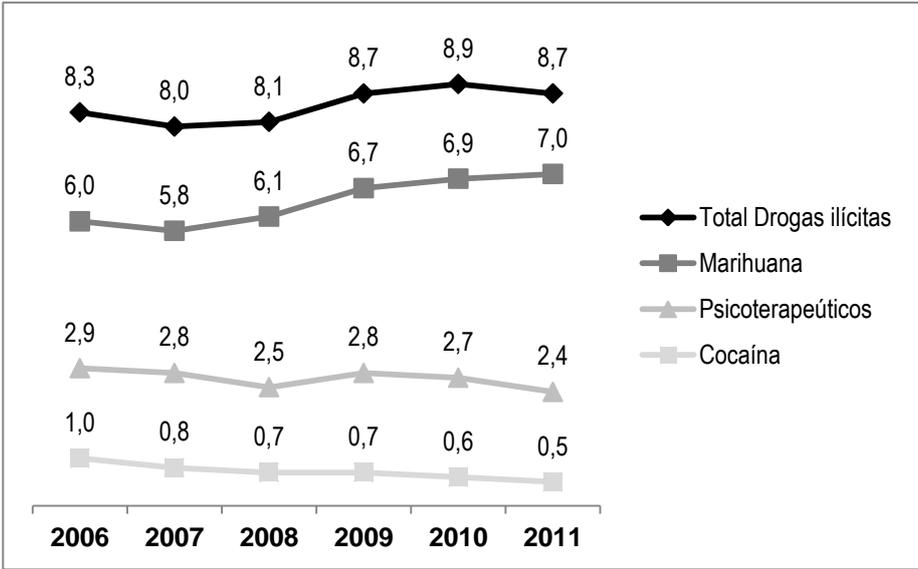
La Encuesta Nacional sobre el Uso de Drogas y Salud de 2011, levantada por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, señalaba que 22.5 millones de estadounidenses mayores de 12 años eran usuarios activos de drogas

²⁹⁹ Report to Congressional Requesters, “U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges”, Report 09-709, Washington, D.C., Government Accountability Office, junio de 2009, p. 55, disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d09709.pdf> [consultado: 23 de mayo de 2013].

³⁰⁰ Vid. Díaz Briseño, José, “Relega EU lucha contra consumo”, *Reforma*, 12 de mayo de 2010, p. 8.

ilícitas. Esta cifra representaba el fracaso de las políticas de prevención de adicciones puesto que el porcentaje de usuarios en relación a la población total mayor a 12 años era similar o mayor que en años anteriores.

Gráfica 3. Porcentaje de usuarios de drogas ilícitas en Estados Unidos (% de la población total mayor a 12 años)



Fuente: Substance Abuse and Mental Health Services Administration, “Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings”, Maryland, U.S. Department of Health and Human Services, septiembre de 2012, p. 15, disponible en <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2k11Results/NSDUHresults2011.pdf> [consultado: 22 de mayo de 2013].

LAVADO DE DINERO. Medular para financiar todas las actividades de las organizaciones criminales, el lavado de dinero pudo haber sido una de las prioridades de la Iniciativa. Contrario a ello, el esfuerzo por atacar la base financiera de las organizaciones narcotraficantes fue limitado y esporádico, en ambos lados de la frontera.

Una de las operaciones *permanentes* más ambiciosas de Washington —la Operación *Firewall*— incrementó las actividades contra el lavado de dinero en la región fronteriza México-Estados Unidos. Dicha operación, iniciada en 2005, fue renovada en enero de 2010 y, a decir un reporte oficial, entre esa fecha y abril de 2011 dio como resultado el arresto de 8 personas y 6 millones de dólares. Cifra que

parece una broma frente a la estimación anual de recursos *lavados* que, según el mismo reporte, oscila entre 19 mil millones y 29 mil millones de dólares.³⁰¹

Por otra parte, un asunto más llamativo exhibió las limitaciones del gobierno *calderonista* para sancionar ejemplarmente este delito. Y es que, en julio de 2012, “el Subcomité de Investigaciones Especiales del Senado estadounidense acusó al banco HSBC de lavar 7 mil millones de dólares de activos criminales entre 2007 y 2008 en México y Estados Unidos”.³⁰² En tanto el caso involucraba filiales del banco en México, las autoridades mexicanas tenían que hacer lo correspondiente.

No obstante, lejos transformar el asunto en ejemplo de la voluntad y capacidad política del gobierno federal por hacer frente a la delincuencia organizada, los resultados fueron más que decepcionantes. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores sancionó con 379 millones de pesos a HSBC México —0.4 por ciento de los recursos lavados— y cerró el caso.³⁰³ Peor aún, se supo que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público trabajaba en la opacidad y que, según la evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional, cumplía solo con 24 de 40 recomendaciones en materia de lavado de dinero.³⁰⁴

Así, pues, la evidente frustración de Calderón por no poder conseguir que el gobierno estadounidense compartiera los intereses mexicanos tornó crítico su discurso frente al gobierno de Obama. Asimismo, la debilidad creciente del Estado mexicano, ya expuesta, provocó que las agencias estadounidenses desplegaran medidas unilaterales para combatir el narcotráfico. La conjunción de ambas realidades enterró el “nuevo paradigma” de la cooperación y dejó en mera retórica los supuestos principios de corresponsabilidad y entendimiento.

En diversas ocasiones, las críticas de funcionarios estadounidenses tuvieron la intensión de presionar al gobierno calderonista. Sin embargo, muchas de estas

³⁰¹ Vid. Ribando Seelke, Clare y Finklea, Kristin, “U.S- Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Report R41349, Washington, D.C., Congressional Research Service, 14 de enero de 2013, pp. 12 y 13, disponible en <https://www.hsdl.org/?abstract&did=730551> [consultado: 23 de mayo de 2013].

³⁰² Realuyo, Celina, “Rastreado el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México”, en Aguayo, Sergio y Benítez Manaut, Raúl, *op. cit.*, pp. 63 y 64.

³⁰³ Vid. Becerra, Jessika y Carrillo, Laura, “Cierran el caso HSBC”, *Reforma*, 26 de julio de 2012, p. 1.

³⁰⁴ Vid. Méndez, Alfredo, “La unidad de inteligencia financiera de Hacienda opera en la opacidad: expertos”, *La Jornada*, 17 de julio de 2012, p. 14, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/17/politica/014n1pol> [consultado: 23 de mayo de 2013].

posiciones dificultaron la colaboración con las agencias mexicanas en lugar de propiciarla. Por ejemplo, las declaraciones de Janet Napolitano en el sentido de que el Estado mexicano había perdido toda autoridad en Ciudad Juárez o la comparación que Hillary Clinton hizo de México con la Colombia de los años noventa.

No obstante, el mejor ejemplo fueron las críticas del embajador Pascual sobre el ejército mexicano y la estrategia del presidente Calderón. En diciembre de 2010, la prensa internacional dio a conocer algunos de los cables diplomáticos del embajador Pascual revelados por *Wikileaks*. En ellos, el jefe de la diplomacia estadounidense en México reportaba que los militares mexicanos habían sido “reacios a actuar de manera inteligente y dirigir la operación contra objetivos de alto nivel”, además de que tenían “aversión al riesgo”.³⁰⁵

Estas críticas fueron el inicio de lo que constituyó el peor momento de la era Calderón-Obama. Los meses posteriores, lejos de servir para que la relación se distendiera, contribuyeron a alimentar la crisis. Primero, en febrero de 2011, el fantasma de *Kiki* Camarena recorrió México: el agente del Departamento de Seguridad Interna, Jaime Zapata, era asesinado a *balazos* a plena luz de día mientras viajaba con otro agente estadounidense en una camioneta con placas diplomáticas por la carretera San Luis Potosí-Querétaro.

A escasas horas de la noticia y de manera unilateral, el gobierno de Estados Unidos anunció la creación de un grupo especial de investigación que se encargaría de “encontrar y llevar ante la justicia a los responsables del ataque”. Dicho grupo estaría conformado exclusivamente por agentes estadounidenses del FBI y del Departamento de Seguridad Interna. Además, se sabía que la titular de este departamento, Janet Napolitano, se había comunicado con el entonces secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora, para señalarle que el ataque era intolerable puesto que representaba una agresión a todas las autoridades estadounidenses.³⁰⁶

³⁰⁵ CNN México, “EU dice que el Ejército de México “es lento y tiene aversión al riesgo”, *CNNMéxico.com*, 2 de diciembre de 2010, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/12/02/eu-dice-que-el-ejercito-de-mexico-es-lento-y-tiene-aversion-al-riesgo> [consultado: 23 de mayo de 2013].

³⁰⁶ *Vid.* Díaz Briseño, José, “Crea EU grupo para investigar ataque en SLP”, *Reforma*, 17 de febrero de 2011, p. 6.

Consciente de lo que implicaba anunciar procesos de investigación en jurisdicción mexicana, la declaración de Washington —molesta, desafiante y exigente— tenía toda la intención de presionar y hacer evidentes las posiciones de poder de cada cual. Un día después, la Cancillería mexicana no pudo más que emitir una declaración confusa, contradictoria y lamentable. A decir del vocero de la dependencia, las autoridades mexicanas llevaban a cabo la investigación con la participación de autoridades estadounidenses la cual, además, respetaba el marco legal mexicano...³⁰⁷

El mal momento que se vivía empeoró días después. En su visita a Washington, y minutos antes de una entrevista de trabajo con Barack Obama, el presidente Calderón dejó ver claramente su molestia con Carlos Pascual. Ante reporteros del *Washington Post* —y con toda la intención política—, Calderón sostuvo que era difícil trabajar con alguien en quien no confiaba y cuyas críticas había dañado severamente la relación bilateral.³⁰⁸ La molestia del presidente no era desconocida; se sabía que desde que las declaraciones de Pascual habían sido conocidas, éste ya no había sido recibido por Calderón, ni siquiera durante la visita que Hillary Clinton había realizado a México en enero de 2011.

En este contexto, la entrevista Calderón-Obama del 3 de marzo de 2011 podía servir para dos cosas: zanjar diferencias y restaurar la relación o contribuir a la tensión y dar rienda a las animadversiones acumuladas. El discurso oficial correspondió a lo primero; la realidad a lo segundo. El mismo día de la reunión de trabajo bilateral, la cadena de televisión *CBS News* dio a conocer un operativo secreto —*Rápido y furioso*— revelado por el agente John Dodson de la ATF consistente en dejar pasar armas ilegales a México para dejarlas “caminar” hacia los cárteles y, a partir de ello, proceder legalmente. La indignación mexicana aumentaba cuando se sabía que Dodson y otros agentes de la ATF llevaba un conteo de las muertes ocasionadas en México por las armas que habían dejado pasar, pero que lo “inadmisibles” para ellos

³⁰⁷ Vid. Staff, “Asegura SRE respeto a ley”, *Reforma*, 18 de febrero de 2011, p. 4.

³⁰⁸ Vid. Sheridan, Mary Beth, “Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U.S- Mexico relations”, *The Washington Post*, 3 de marzo de 2011, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/03/03/AR2011030302853.html> [consultado: 23 de mayo de 2013].

había sido el asesinato de un agente de la Patrulla Fronteriza con una de esas armas.³⁰⁹

No conforme con las fuertes críticas que se habían desatado en México contra Calderón por su tibia respuesta ante la noticia de que Estados Unidos —en un contexto de *cooperación sin precedentes* y de *responsabilidad compartida*— había provisto de armas a narcotraficantes sin consulta o conocimiento de su “socio”, Washington filtró información que terminaría por dar al traste con la imagen de colaboración bilateral. El 15 de marzo de 2011, con información de “agentes anónimos”, el *New York Times* daba a conocer que aviones no tripulados (*drones*) del Pentágono y del Departamento de Seguridad Interna habían sido enviados a territorio mexicano para realizar labores de vigilancia contra la delincuencia. Sin recato, el diario señalaba que una de esas labores había sido lanzada tras el asesinato del agente estadounidense en San Luis Potosí y que, aunque la Constitución Mexicana lo prohibía, Calderón lo había aceptado.³¹⁰

Aunque los hechos hayan sucedido así, lo cierto es que no era ni la forma ni el momento para dar a conocer la información. El gobierno de Obama, consciente del nacionalismo de la clase política y la opinión pública mexicana, nunca negó la información ni mostró mayor preocupación por los costos políticos que ocasionaría a su homólogo mexicano.

Por último —y contrario a lo esperado—, Carlos Pascual se mantuvo al frente de la embajada tras la reunión de los presidentes. No fue la voluntad de Obama por mejorar las relaciones con Calderón, sino la propia decisión del embajador Pascual lo que cesaría su estancia en México. El 19 de marzo de 2011, un comunicado del Departamento de Estado comunicaba que Carlos Pascual, por voluntad propia y ante el pesar de Obama, había decidido retirarse del cargo. Días después, Obama explicaba a la cadena CNN que el presidente Calderón estaba “frustrado” por el

³⁰⁹ Vid. Redacción, “Revela agente federal de EU que se le ordenó dejar pasar armas a México”, *La Jornada*, 4 de marzo de 2011, p. 6, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/04/politica/006n1pol> [consultado: 23 de mayo de 2013].

³¹⁰ Vid. Thompson Ginger y Mazzetti, Mark, “U.S. Drones Fight Mexican Drug Trade”, *The New York Times*, 15 de marzo de 2011, disponible en http://www.nytimes.com/2011/03/16/world/americas/16drug.html?pagewanted=all&_r=0 [consultado: 24 de mayo de 2013].

fortalecimiento del *narco* en México —declaración que, diplomáticamente, criticaba la conducta del mexicano y, de paso, su estrategia.³¹¹

En adelante, el discurso de Calderón sería todavía más crítico con el gobierno de Estados Unidos. Por ejemplo, durante la clausura de una cumbre internacional, la XVIII Conferencia Internacional de Combate contra las Drogas, criticó 1) la facilidad con la que en Estados Unidos se consiguen armas, 2) la incongruencia de querer controlar el tráfico de armas y, a la vez, no controlar la industria armamentista y 3) promover una política restrictiva de las drogas, mientras se permite la producción lícita de las mismas. Fuertes palabras que el mandatario mexicano pronunció con Michele Leonhart, titular de la DEA, sentada a su lado...³¹²

Sin novedades transcurrió el último año de la Iniciativa. En la última reunión del GAN, el 18 de septiembre de 2012, Estados Unidos y México refrendaron su voluntad por seguir cooperando en la batalla contra el narcotráfico. Voluntad que para Washington no era más que seguir asignando recursos a México. Precisamente, el aspecto más sustancial de la Iniciativa fue la significativa transferencia de tecnología a las agencias de seguridad mexicanas. Por lo demás, Washington no se movió de su postura histórica: la libre venta de armas y el creciente consumo doméstico no eran puntos negociables. La *guerra* contra las drogas debía continuar dentro de las mismas coordenadas: atacar la oferta y debilitar a los cárteles, vía confrontación.

El balance final era adverso para Calderón. La Iniciativa había atendido sus peticiones, pero el esquema nunca había salido de lo que Washington había solicitado históricamente a México: elevar el gasto del combate al *narco*, desplegar al ejército de manera permanente, emprender una *guerra total* contra una de las “mayores amenazas” para la seguridad nacional... Peor aún, incluso si el total de recursos de la Iniciativa hubiese sido entregado, la cantidad era mínima frente a lo que México había destinado a lo largo de seis años.

³¹¹ Vid. Redacción, “Calderón, frustrado por avance del narco: Obama”, *El Economista*, 23 de marzo de 2011, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/03/23/calderon-frustrado-avance-narco-obama> [consultado: 24 de mayo de 2013].

³¹² Vid. EFE, “Calderón critica política de armas en EU y promoción de drogas medicinales”, *La Crónica*, 7 de abril de 2011, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/571372.html> [consultado: 24 de mayo de 2013].

Así, pues, como instrumento de política exterior, la Iniciativa había sido claramente más conveniente para Washington. Ante la cuestión sobre quién incidió más sobre su contraparte, resulta evidente que la Casa Blanca y las agencias de seguridad estadounidenses *moldearon* a su contraparte mexicana conforme a sus visiones, estrategias y prioridades. Del lado opuesto, el gobierno de Calderón fue incapaz de incidir en Estados Unidos. Ni la venta de armas ni el consumo de drogas fueron prioritarios para demócratas o republicanos. Para ellos, la *guerra* debía ser librada del Río Bravo hacia el sur. En el colmo, Calderón fue invitado a guardar silencio y a “no entrometerse” en asuntos *exclusivamente* estadounidenses cuando solicitó al Capitolio cumplir con lo acordado.

4.4 CONCLUSIONES PRELIMINARES

La segunda etapa de la Iniciativa —iniciada con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca— fue el periodo donde ésta realmente se desarrolló. El gobierno de George W. Bush solo alcanzó a dejar armado el esquema, pero la implementación correspondería a un gobierno que no había participado directamente en su diseño y que, por tanto, no compartía del todo los términos de cooperación.

A partir, pues, del análisis del periodo en que coincidieron los gobiernos de Felipe Calderón y Barack Obama, señalo las siguientes conclusiones.

PRIMERA. El diseño inicial de la Iniciativa era limitado para combatir el narcotráfico. Su enfoque privilegiaba los aspectos punitivos sobre los preventivos, además de que se mantenía dentro del tradicional combate a la oferta de drogas y no a la demanda. Aspecto que, visto desde una perspectiva histórica, ha dado muy pocos resultados para minar el poder de las organizaciones narcotraficantes o para reducir el abasto de drogas.

Asimismo, al no ser un tratado sino una partida presupuestal incluida en sucesivas leyes estadounidenses, muchos de los objetivos y compromisos permanecieron en el discurso. Contrario a una planeación seria, nunca se especificaron las metas, sus plazos o los criterios de evaluación. No menos importante fue que los compromisos asumidos por Estados Unidos nunca fueron respaldados por legislaciones o políticas que tuvieran como fin cumplir lo asumido.

Finalmente, la condición presupuestal de la Iniciativa colocó, desde el inicio, al gobierno de Calderón en una posición de desventaja. Aunque la Iniciativa no contemplaba algún proceso de certificación, el Congreso de Estados Unidos era quien tenía la facultad exclusiva de asignar montos, rubros y condiciones para su gasto. Ni siquiera la Casa Blanca podía intervenir en una decisión que, por ley, pertenece exclusivamente al Poder Legislativo de Estados Unidos. Esto, evidentemente, conllevaba el riesgo de que el compromiso inicial pactado entre dos gobiernos fuera objeto del natural juego político-electoral de los partidos integrantes del Congreso.

SEGUNDA. Aparte de que el gobierno de Obama no había participado en el diseño original de la Iniciativa, las condiciones originales en las que se había acordado habían cambiado. Y es que tras la popularidad y respaldo inicial a la estrategia de combate al crimen organizado de Calderón, diversas voces comenzaban a señalar la necesidad de replantearla en vista del significativo incremento de inseguridad en México.

La violencia desatada por la lucha frontal entre las fuerzas de seguridad y las organizaciones narcotraficantes trajo elevados costos políticos para el gobierno federal. En este contexto, las elecciones legislativas de 2009 fueron un revés para Calderón y el Partido Acción Nacional. La pérdida de posiciones redujeron su margen de maniobra y la falta de resultados exigieron al presidente apurar resultados en su principal apuesta política: la *guerra* contra el narcotráfico.

Estos aspectos llevaron a la administración Obama a proponer un replanteamiento de la Iniciativa. La intención del presidente demócrata fue mantener el despliegue de militares y policías pero reforzar la estrategia con más trabajo de inteligencia, reforma institucional y reconstrucción del tejido social. La debilidad del gobierno mexicano incrementó su necesidad de apoyarse en Washington y, en consecuencia, a aceptar la *nueva* Iniciativa Mérida.

TERCERA. Dentro del gobierno mexicano, la *guerra* contra el narcotráfico fue el asunto que deliberadamente contó con el mayor peso político. Esto ocasionó que los principales jugadores involucrados compitieran por recursos, prestigio y poder. El resultado de la creciente rivalidad interagencial por influir en las decisiones políticas

fue la obstrucción, falta de coordinación y la poca voluntad por cooperar cuando el beneficio de tal cooperación no significaba el éxito propio.

En Estados Unidos, la principal pugna por recursos y liderazgo en el combate al narcotráfico en México se dio entre el Departamento de Justicia y el Departamento de Seguridad Interna. Históricamente, la DEA —perteneciente al Departamento de Justicia— había sido la cabeza de los esfuerzos antinarcóticos en México. Pero el discurso que asimilaba la amenaza terrorista con el narcotráfico favoreció al Departamento de Seguridad Interna —creado a partir del 11 de septiembre de 2001— para que sus agencias intervinieran en delitos relacionados con las drogas.

Aunado al juego político interno, durante el desarrollo de la Iniciativa las agencias de seguridad de ambos países tuvieron entendimientos *vis á vis* sin un ente coordinador. Esto propició el establecimiento de canales de comunicación excluyentes, es decir, el trabajo secreto entre agencias de los dos países sin el conocimiento de sus pares. Al igual que a nivel interno, la complejidad del juego político obstruyó los esfuerzos conjuntos contemplados en la lucha contra el narcotráfico.

CUARTA. La incapacidad de la Iniciativa por garantizar los intereses de Estados Unidos hizo que Washington optara por desplegar acciones unilaterales por encima de los principios de corresponsabilidad y respeto a la soberanía mutua acordados inicialmente.

Hacia el final del sexenio calderonista, las crecientes presiones estadounidenses, la falta de resultados en México y la incapacidad de hacer cumplir a Washington lo estipulado inicialmente en la Iniciativa, hicieron que la actitud y discurso del gobierno mexicano fuera ríspido hacia Estados Unidos.

Finalmente, como instrumento de política exterior, la Iniciativa demostró ser más conveniente para Washington puesto que pudo incidir en mayor grado en su contraparte mexicana. En contraposición, el gobierno mexicano nunca pudo incidir para que Estados Unidos cumpliera los intereses que originalmente movieron a México a cooperar: detener el flujo de armas y disminuir la demanda de drogas.

CONCLUSIONES

La política exterior del gobierno de Felipe Calderón no podría entenderse a cabalidad sin estudiar la Iniciativa Mérida. Más aún, considero que la relación bilateral entre México y Estados Unidos durante el periodo 2006-2012 bien puede caracterizarse a partir de la agenda relativa al combate contra el narcotráfico. Y es que, quizá sin proponérselo, para el gobierno mexicano el asunto demandó la mayoría de la atención y capital político en materia internacional como consecuencia de la “guerra” contra el narcotráfico que había sido iniciada, esa sí, con toda la intención desde principios del sexenio.

Durante el periodo estudiado, otras cuestiones de la compleja agenda con Estados Unidos, como la migración o el comercio, fueron relegadas a un segundo o tercer planos. En el mismo sentido, ningún asunto en materia de política exterior gozó del lugar central que el discurso y acciones gubernamentales otorgaron a este tema en particular.

Como señale en la investigación, este instrumento de cooperación en materia de seguridad ha sido estudiado desde diversas disciplinas. Sin embargo, uno de los errores comunes de la literatura dedicada a este tema es aquél que parte de considerar a la Iniciativa como un tratado formal.

Pero una observación más detenida permite constatar que la Iniciativa no posee la condición jurídica de tratado internacional en ninguno de los dos países. Se trata, más bien, de un acuerdo *político* sin base jurídica más allá de la legislación estadounidense que especifica, autoriza y asigna los recursos a transferir a México.

En lo relativo a la disciplina científica de las Relaciones Internacionales, al menos dos enfoques teóricos han sido empleados para analizar la Iniciativa. Por una parte, se encuentra el institucionalismo neoliberal, mismo que considera que las instituciones o regímenes internacionales pueden evitar conflictos y moldear las conductas de los Estados. Para esta perspectiva, la relación entre México y Estados Unidos se caracteriza por un creciente establecimiento de canales de comunicación y de institucionalización de los diversos asuntos que componen la agenda bilateral.

En este sentido, para algunos la Iniciativa representó un avance en el establecimiento de instituciones a partir de las cuales se respetan e implementan los acuerdos alcanzados entre las partes.³¹³

Por su parte, el constructivismo ha sido empleado para explicar la racionalidad de la Iniciativa a partir de una coincidencia de percepciones entre las élites políticas de los dos países. Para los autores partidarios de este enfoque, las coincidencias en materia de seguridad permitieron que Estados Unidos abandonara su visión de país hegemónico y que México adoptara una posición menos nacionalista y más colaboracionista con el fin de ampliar la cooperación bilateral.³¹⁴

No obstante, mi perspectiva no coincide con estos dos enfoques teóricos para explicar la Iniciativa. Como pudo verse, esta investigación considera que el establecimiento de un acuerdo político bilateral respondió no a la coincidencia de percepciones en torno al problema del narcotráfico ni al afán por institucionalizar este asunto, sino exclusivamente al interés político que ambos gobiernos perseguían y a la necesidad de desplegar una política exterior que influyera en su contraparte para conseguir los objetivos internos de cada cual.

El sustento teórico para esta hipótesis lo encuentro, pues, en el realismo político. Al respecto, considero que el potencial explicativo del realismo político sigue vigente en las relaciones internacionales. Si bien la cantidad de instituciones internacionales ha aumentado considerablemente, ello no ha transformado la naturaleza del sistema internacional, caracterizada aún por la difusión del poder y por la anarquía, esto es, la ausencia de una autoridad central. Por este motivo, la conducta de los gobiernos nacionales mantiene las siguientes características:

- a) Es racional. Los actores políticos mantienen preferencias consistentes y ordenadas, y calculan los costos y beneficios de todas las políticas alternativas para maximizar su utilidad a la luz de sus preferencias y percepciones de la naturaleza de la realidad. Una conducta de este tipo implica la maximización de beneficios y la disminución de los costos, es decir, el interés.

³¹³ Vid. Chabat, Jorge, "La Iniciativa Mérida y la relación México- Estados Unidos: En busca de la confianza perdida", *Documento de Trabajo Núm. 195*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, enero de 2010, disponible en <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf> [consultado: 29 de mayo de 2013].

³¹⁴ Vid. Velázquez Flores, Rafael y Schiavo, Jorge, "La Iniciativa Mérida en el marco...", *op. cit.*, p. 2.

b) Es desconfiada. El realismo acepta la existencia de acuerdos entre los gobiernos cuando estos persiguen intereses en común; sin embargo, la persistencia de la anarquía mantiene a los Estados en constante competencia, conflicto y mutua desconfianza. Tal desconfianza obstaculiza la cooperación debido al temor de que la contraparte no cumpla lo convenido —y la incapacidad para forzarla a cumplir—, además del temor de que la contraparte obtenga más beneficios de la cooperación que el Estado propio.

En este último punto vale recordar las palabras de Nicolás Maquiavelo cuando señala que “un príncipe prudente no puede ni debe mantener fidelidad en las promesas, cuando tal fidelidad redunde en perjuicio propio, y cuando las razones que la hicieron prometer ya no existen. Si los hombres fueran todos buenos, este precepto no sería bueno; pero como son malos y no observarían su fe con respecto a ti, tú tampoco tienes que observarla con respecto a ellos”.³¹⁵

Así, pues, una vez decidida la estrategia nacional de combate al crimen organizado, el papel de Estados Unidos era determinante para los intereses del gobierno de Felipe Calderón en más de un sentido. Por varias razones, el vecino país podía representar tanto un obstáculo como un aliado del gobierno mexicano. Por un lado, la enorme y constante demanda de drogas de la sociedad estadounidense significaba la principal fuente de ingresos para el narcotráfico en México. Igualmente, Estados Unidos era el mayor proveedor de armas de fuego para las organizaciones criminales, así como el territorio donde buena parte de sus ingresos financieros eran “lavados”.

Dadas estas circunstancias, Felipe Calderón planteó la necesidad al gobierno de George W. Bush de establecer una alianza estratégica cuyo eje fuera el combate al narcotráfico. Para Calderón, cualquier esquema de cooperación tendría que rebasar la mera transferencia de recursos financieros y plantear un nuevo paradigma de cooperación bilateral. Así, los intereses que perseguía su política exterior mexicana eran: 1) conseguir el apoyo político y material requerido; y 2) incidir en el gobierno de Estados Unidos para que realizara acciones en su territorio a favor de la seguridad mexicana, destacadamente, combatir la demanda de drogas y el tráfico ilegal de armas. Washington, por su parte, estaba interesado en consolidar la batalla

³¹⁵ Maquiavelo, Nicolás, *op. cit.*, p. 78.

contra el narcotráfico en su vecino del sur, mejorar las relaciones con México y utilizar la Iniciativa como instrumento para atacar la violencia fronteriza, fuente de preocupaciones para la sociedad estadounidense.

De esta manera, el realismo político no niega la posibilidad de cooperación, pero cree que ésta nunca es suficiente para sustituir el interés propio por un interés común. Esto explica que si bien la cooperación entre México y Estados Unidos ha venido aumentando y profundizándose en casi la totalidad de temas de la agenda bilateral, persiste desconfianza y conflictos en asuntos delicados para ambas naciones.

Manteniendo estos principios realistas como base teórica de mi investigación, el análisis fue complementado con el Modelo de Política Burocrática desarrollado, entre otros, por Graham Allison. La razón para emplear este modelo es porque me permitió afinar el análisis mediante un esquema que centra su atención en el conglomerado de jugadores políticos que influyen en la toma de decisiones. Asimismo, el enfoque de política burocrática parte de la premisa de que el poder no es monolítico —y que no se concentra en el Estado de forma abstracta— sino que es compartido por una red de jugadores que, dependiendo de sus posiciones y posturas ante un problema, elegirán un curso de acción entre varias alternativas. De esta manera, la decisión última no es producto de un solo autor sino, más bien, una *resultante* de este complejo juego político.

Por ello, la investigación identificó la serie de jugadores políticos involucrados en la negociación de la Iniciativa, así como sus diferentes posiciones y capacidad para influir en el canal de acción elegido. Asimismo, este modelo teórico fue utilizado para analizar la acción gubernamental en su complejidad y —en esa medida— revisar uno de los pilares del realismo político más clásico, a saber, aquél que asimila el interés de un gobierno con el interés nacional.

Todo lo anterior constituyó el marco teórico para analizar la Iniciativa Mérida como instrumento de política exterior. Ahora bien, en función de los resultados de esta investigación, considero que mi hipótesis de trabajo fue comprobada. Sirvan las siguientes conclusiones como una síntesis de estos resultados:

1. La Iniciativa significó un éxito inicial para la política exterior de Felipe Calderón.

Como se demostró en la investigación, la Iniciativa Mérida aprobada bajo el gobierno de George. W. Bush atendía la mayoría —quizá la totalidad— de los intereses planteados por el gobierno de Felipe Calderón. En primer lugar, la transferencia de recursos estaba basada en equipo de combate e inteligencia, antes que en dinero. Asimismo, la primera asignación de recursos aprobada por el Congreso de Estados Unidos destinaba a nuestro país más de lo recibido en todo el sexenio de Vicente Fox.

En segundo lugar, la ardua negociación de la diplomacia mexicana y el apoyo de la Casa Blanca consiguieron que la entrega de recursos no contemplara ningún tipo de certificación previa a México. Lo anterior confirmó, en un principio, el ambiente de confianza que rodeaba el discurso de que un “nuevo paradigma” de cooperación iniciaba entre dos socios estratégicos. Del mismo modo, la Iniciativa representaba el reconocimiento expreso de la corresponsabilidad de Estados Unidos en el problema del narcotráfico y, en consecuencia, perfilaba para ser el instrumento político que incidiera para que Washington atendiera en mayor grado el combate dentro de sus fronteras.

2. La Iniciativa contenía un conjunto de debilidades estructurales.

La Iniciativa respondió a los intereses del gobierno calderonista, pero el diseño de este esquema de cooperación mantuvo la misma línea que históricamente se había impulsado. Este “nuevo paradigma” continuó basado en una estrategia punitiva antes que preventiva lo que, en consecuencia, privilegiaba el combate de la oferta sobre la demanda. Así, la Iniciativa corría el riesgo de *nacer muerta* en vista de que el paradigma de combate a la oferta utilizado desde principios del siglo XX había exhibido sus límites y debilidades.

La otra debilidad de este acuerdo fue la ausencia de un entendimiento puntual entre ambos gobiernos donde —entre otros aspectos fundamentales— se establecieran los objetivos concretos, las evaluaciones de avances y los plazos para alcanzar metas. La sola existencia de un documento oficial no garantiza lo anterior, pero su ausencia complicó significativamente reconocer los alcances de la Iniciativa Mérida.

No menos importante es que, como estaba diseñado, este acuerdo otorgaba la facultad exclusiva al Poder Legislativo de Estados Unidos para asignar recursos. Así, la decisión sobre la asignación de recursos estuvo siempre en manos de los congresistas estadounidenses. En consecuencia, el gobierno mexicano nunca pudo participar en un proceso político que le afectaba directamente y, en el mismo sentido, nunca fue contemplado algún mecanismo bilateral que discutiera los montos y los plazos para su entrega. Este control político sobre los recursos dejó en una manifiesta posición de desventaja al gobierno de Felipe Calderón y, peor aún, subordinó los fondos de la Iniciativa a la cambiante coyuntura política-electoral y a los intereses partidistas.

3. La debilidad del gobierno mexicano y las limitaciones mostradas por la Iniciativa ocasionaron que el gobierno de Obama modificara el acuerdo.

En México, la estrategia de combate *frontal* al narcotráfico generó rápidamente una escalada en la violencia, particularmente en el número de homicidios atribuibles al crimen organizado. El crecimiento de los índices delictivos y, ciertamente, de la percepción de inseguridad a nivel nacional ocasionaron que la imagen y popularidad del presidente Calderón comenzara a declinar. El impacto negativo de esta estrategia no tardó en traer costos políticos para el presidente.

Hacia mediados de su sexenio y en ocasión de las elecciones intermedias, el Partido Acción Nacional perdió terreno frente a los partidos de oposición. El margen de maniobra del presidente se redujo y esto, a su vez, lo debilitó políticamente no solo para negociar las reformas que le interesaba aprobar sino para mantener los niveles de aprobación ciudadana necesarios para competir de cara a la sucesión presidencial. De este modo, la evidente necesidad de resultados exigió que el gobierno federal prolongara el combate al narcotráfico más allá de lo originalmente planeado.

Estos factores ocasionaron que la administración Obama propusiera nuevos términos para continuar con la Iniciativa. Con el nuevo diseño, Estados Unidos pretendía reforzar la estrategia mexicana con un mayor trabajo de inteligencia y fortalecimiento institucional llevado a cabo en colaboración con autoridades estadounidenses y, por supuesto, bajo su visión y estrategia. Esta nueva etapa de la

Iniciativa dejaba atrás la simple transferencia de equipo de combate y, en adelante, contemplaba una mayor participación de las agencias de seguridad de Washington.

A pesar del riesgo que conllevaba abrir las puertas a las agencias de seguridad estadounidenses, la débil posición en la que se había colocado el gobierno mexicano aumentó su necesidad de apoyarse en Washington y, en consecuencia, de aceptar los renovados términos que la administración demócrata exigía para la Iniciativa Mérida.

4. Los diferentes jugadores políticos involucrados en la Iniciativa entraron en conflicto ocasionando que los esfuerzos conjuntos enfrentaran obstáculos.

Como ya se dijo, la estrategia de combate al narcotráfico fue el asunto que mayor peso político mereció del gobierno calderonista. Esta circunstancia provocó que los jugadores políticos involucrados no solo en la estrategia nacional sino en la Iniciativa Mérida, compitieran por prestigio, influencia y poder. La incapacidad del presidente por ejercer liderazgo y coordinación al interior de su gabinete derivó en una creciente rivalidad interagencial, falta de cooperación entre secretarías y enfrentamiento de intereses entre los integrantes del gobierno.

Aunque en menor medida, algo similar sucedió en Estados Unidos. Dentro de la administración Obama, la principal pugna por recursos y liderazgo en el combate al narcotráfico en México se dio entre el Departamento de Justicia y el Departamento de Seguridad Interna. Y es que, como se observó, el discurso que vincula acriticamente el terrorismo con el narcotráfico ha favorecido al Departamento de Seguridad Interna —creado *ex profeso* para combatir la amenaza terrorista— quien ha extendido su campo de acción y puede intervenir, actualmente, en las investigaciones relacionadas con el narcotráfico.

En el plano bilateral, este complejo juego político interno propició que las agencias de seguridad de ambos países mantuvieran entendimientos directos sin una agencia coordinadora o filtradora de información. En los hechos, una serie de canales de comunicación excluyentes fueron establecidos. Esto significa que agencias mexicanas mantuvieron comunicación con sus pares estadounidenses sin el conocimiento del resto de las instituciones nacionales, lo que ocasionó —en más de una ocasión— descoordinación y enfrentamientos.

5. Estados Unidos emprendió una serie de acciones unilaterales, lo que mostró los límites de la cooperación y provocó serias fricciones bilaterales.

La falta de resultados y la incapacidad de la Iniciativa por garantizar los intereses de Estados Unidos hicieron que el gobierno de Obama comenzara a presionar a su contraparte para tomar medidas al respecto y, posteriormente, a desplegar acciones unilaterales por encima de los principios de corresponsabilidad y respeto a la soberanía mutua acordados inicialmente.

Las presiones llegaron mediante las constantes críticas de altos funcionarios estadounidenses que, lejos de expresar su confianza en el gobierno de Calderón, ponían en duda lo mismo el respeto a los derechos humanos como la capacidad del Estado mexicano para ejercer su autoridad en su propio territorio. No obstante, las críticas que detonaron una crisis diplomática corrieron a cargo del embajador de Obama en México, Carlos Pascual.

La interceptación de cables diplomáticos realizada por *Wikileaks* permitieron conocer públicamente la pésima opinión que el embajador tenía sobre las agencias de seguridad mexicanas. El enojo del presidente Calderón lo llevó a distanciarse no solo de Carlos Pascual sino de Barack Obama y, en consecuencia, a añadir tensión a la relación bilateral.

La respuesta del gobierno estadounidense abonó a la desconfianza y al conflicto: permitió que se conocieran una serie de acciones unilaterales desplegadas en territorio mexicano, presuntamente sin el conocimiento de las autoridades mexicanas. Los costos políticos minaron, aún más, la imagen del gobierno calderonista sin que Estados Unidos se preocupara siquiera por realizar un control de daños que restauraran la relación.

6. El balance de poder resultó más benéfico para los intereses del gobierno de Estados Unidos.

Finalmente, puedo concluir que la Iniciativa Mérida resultó ser un acuerdo político significativamente más conveniente para los intereses de Washington que del gobierno de Calderón. Lo anterior, en vista de que los gobiernos estadounidenses — especialmente el de Barack Obama— pudieron incidir notablemente en la estrategia de combate al narcotráfico en México, mientras que nuestro gobierno poco pudo

influir para que Estados Unidos redujera la demanda de droga, el tráfico de armas o el lavado de dinero en su territorio.

Quizá lo peor fue que la clase política estadounidense nunca mostró su voluntad por discutir seriamente la posibilidad de restituir los controles a la venta de armas de alto poder, muchas de las cuales alimentan la capacidad de fuego de los cárteles mexicanos. Y no solo eso, sino que la cooperación con el gobierno de Felipe Calderón —por mucho la más intensa y cercana que se ha dado en la historia— siempre careció de visión estratégica y de largo plazo. En su lugar, ésta tuvo que permanecer sujeta a los cálculos electorales de uno y otro partido.

Lo mismo sucedió con el compromiso de combatir la demanda de droga al interior de Estados Unidos. Si bien la llegada de Gil Kerlikowske anunciaba un cambio de paradigma centrado más en tratar a los usuarios de droga como adictos antes que criminales y, en consecuencia, dejar atrás las estrategias punitivas, lo cierto es que el presupuesto asignado por la administración Obama siguió enfocada en combatir la oferta y no la demanda.

* * *

Fiel a sí mismo, hasta el final de sus días como presidente de la República, Felipe Calderón continuaba siendo polémico. Un día defendía a *capa y espada* su decisión de haber comenzado no una política de seguridad y de prevención de adicciones sino una auténtica “guerra” contra el narcotráfico. Y otro día proponía, en su última participación ante las Naciones Unidas, evaluar el enfoque prohibicionista de las drogas...³¹⁶

Lo cierto es que, desde el principio de su administración, fue el propio Calderón quien decidió iniciar con las armas por delante. De ahí que su apuesta de gobierno haya sido, en ocasiones, más táctica que política. Quizá por ello, alguien consignaba con tino que no se iba un presidente de la República “sino un comandante supremo perdido en su laberinto, impedido a declarar: tengo las manos limpias”.³¹⁷

³¹⁶ López, Mayolo, “Plantea Calderón debate antidrogas”, *Reforma*, 27 de septiembre de 2012, p. 6.

³¹⁷ Delgado, René, Sobreaviso, “¿Cuántos funerales faltan?”, *Reforma*, 6 de octubre de 2012, p. 10.

Y es que la violencia fue el principal, pero no el único, legado que Calderón dejó en materia de seguridad. El fracaso de una estrategia bilateral que atacó solo los efectos y no las causas confirmó, una vez más, los límites del lente punitivo. Ni el respaldo político, apoyo financiero y asesoría militar de Washington pudieron aplacar a *la bestia* del narcotráfico, a quien con una mano se le golpeó pero con la otra se le alimentó con miles de armas y dólares.

Recorrer caminos andados usualmente resulta más cómodo. La estrategia de combate a las drogas ha permanecido en los mismos términos por más de cien años: la oferta y no la demanda concentran la mayoría de los recursos destinados. No obstante, y a la luz de la evidencia, creo pertinente explorar alternativas que, sin abandonar el uso legítimo de la fuerza pública, pongan mayor énfasis en la prevención de adicciones y la reconstrucción del tejido social. Se trata, ciertamente, de un camino más largo pero no por ello intransitable.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

I. BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2012.
- Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge G., *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- Allison, Graham y Zelikow, Philip, *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, Massachusetts, Addison-Wesley, 2da edición, 1999.
- Allison, Graham, *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, vol. XV, en Ordorica, Manuel y Prud'homme, Jean-François (coords. gales.), Serie *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, 2010.
- Arias Galicia, Fernando, *Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento*, México, Trillas, 3a edición, 1977.
- Aristegui, Carmen, *Uno de dos. 2006: México en la encrucijada*, México, Grijalbo, 2006.
- Astorga, Luis, *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo, 2003.
- _____, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007.
- Bagley, Bruce y Walker III, William O., (eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, Miami, University of Miami, 1996.
- Baldwin, David, *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.
- Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 3a edición, 2007.
- Benítez Manaut, Raúl (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, San Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundación Ungo, 2010.
- Benítez Manaut, Raúl; Rodríguez Sumano, Abelardo y Rodríguez Luna, Armando (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México, 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009.
- Buchheim, Hans, *Política y poder*, Barcelona, Alfa, 1985.
- Camacho Guizado, Álvaro, *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2007.
- Camarena, Salvador y Zepeda Patterson, Jorge, *El presidente electo. Instructivo para sobrevivir a Calderón y su gobierno*, México, Planeta, 2007.
- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 4a edición, 2007.
- Fernández de Castro, Rafael y Domínguez, Jorge I., *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Océano, 2001.

- Garza Elizondo, Humberto (ed.), *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México- Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.
- Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, México, El Colegio de México, 1996.
- Goldsmith, Maurice M., *Thomas Hobbes o la política como ciencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, tomo II, México, Porrúa, 2002.
- Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *América del Norte*, en De Vega, Mercedes (coord.), *Serie Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011.
- Hobbes, Thomas (tr. de Manuel Sánchez Sarto), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a edición, (18va reimp.), 2012.
- Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, México, Instituto Matías Romero- El Colegio de México, 1997.
- Jackson, Robert y Sørensen, Georg, *Introduction to international relations: theories and approaches*, Oxford, Oxford University Press, 2a edición, 2003.
- Keohane, Robert (ed.), *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.
- _____, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Maquiavelo, Nicolás (tr. de Ángeles Cardona), *El príncipe*, Barcelona, Folio, 2006.
- Morgenthau, Hans, *Escritos sobre política internacional*, Madrid, Tecnos, 1990.
- _____, *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Boston, McGraw-Hill, 7a edición, 2006.
- Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 39a edición, 2008.
- Rico, Carlos, *Hacia la globalización*, tomo VIII, en Torres, Blanca (coord.), *Serie México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 3a edición, (10ª reimp.), 2011.
- Smith, Peter (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (comp.), *Historia de la filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 8va reimp., 2012.
- Torres, Blanca, *De la guerra al mundo bipolar*, tomo VII, en Torres, Blanca (coord.), *Serie México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- Tucídides (tr. de Juan José Torres), *Historia de la Guerra del Peloponeso*, tomo III, Barcelona, Gredos, 2007.
- Vasquez, John (comp.), *Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos*, México, Limusa, 1994.

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

Velázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés- Universidad del Mar, 2a edición, 2007.

II. HEMEROGRAFÍA

AFP, “Enviaré Obama mil 200 soldados más a la frontera”, *La Jornada*, 26 de mayo de 2010, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/05/26/politica/005n1pol>

AFP, Reuters y Notimex, “Obama refuerza la frontera sin recurrir a la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 25 de marzo de 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/25/politica/003n1pol>

Andrade, Julián, “La guerra en el gabinete”, *La Razón*, 1 de julio de 2012, disponible en <http://www.razon.com.mx/spip.php?article148915>

Anguiano, Juan Manuel, “Estallan 6 bombas en el DF”, *El Siglo de Torreón*, 7 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/244879.html>

AP, “Arturo Chávez, hombre equivocado para PGR, aseguran”, *La Crónica*, 8 de septiembre de 2009, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/456499.html>

_____, “Ganan Senado los demócratas”, *Reforma*, 9 de noviembre de 2006.

Aranda, Jesús, “Apoyo y no críticas irresponsables sobre inseguridad, demanda Calderón a EU”, *La Jornada*, 12 de marzo de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/12/politica/007n1pol>

_____, “Realizarán estudio para incorporar activos de los Ganfes a la Armada”, *La Jornada*, 15 de febrero de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/15/index.php?section=politica&article=008n1pol>

Aristegui, Carmen, “Algo está por venir”, *Reforma*, 13 de marzo de 2009, disponible en <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/489/976403/default.shtm>

Ballinas, Víctor; Pérez Silva, Ciro, *et. al.*, “Fracasó la política exterior de Fox, coinciden políticos”, *La Jornada*, 16 de mayo de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/05/16/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Barajas, Abel, “Toma ejército a Michoacán”, *Reforma*, 12 de diciembre de 2006.

Becerra, Jessika y Carrillo, Laura, “Cierran el caso HSBC”, *Reforma*, 26 de julio de 2012.

Becerril, Andrea y Castillo, Gustavo, “Luz verde a creación de la policía ministerial y desaparición de AFI”, *La Jornada*, 30 de mayo de 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/30/politica/007n1pol>

Brooks, David, “Se imponen republicanos; pierde Obama el control de la Cámara”, *La Jornada*, 3 de noviembre de 2010, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/03/politica/002n1pol>

Camacho, Zósimo, “‘Guerra’ modernizó Fuerzas Armadas”, *Contralínea*, 4 de noviembre de 2012, disponible en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/11/04/guerra-modernizo-fuerzas-armadas/>

- Carrasco Araizaga, Jorge, “Al amparo castrense”, *Proceso*, No. 1572, 17 de diciembre de 2006.
- Carreño, José; Jiménez, Sergio Javier y Gómez Quintero, Natalia, “Pide Bush en EU los recursos para el Plan México”, *El Universal*, 23 de octubre de 2007, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primer/29798.html>
- Castillo García, Gustavo, “Van 4 mil *ejecutados* en el gobierno de Calderón”, *La Jornada*, 22 de mayo de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/22/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Castillo, Gustavo y Frías, Cayetano, “Se fugó *El Chapo* Guzmán del penal de Puente Grande; arraigan al director y 33 custodios”, *La Jornada*, 21 de enero de 2001.
- Ceceña Álvarez, Nayeli, “De la ‘enchilada’ al muro”, *Reforma*, Suplemento *Enfoque*, 5 de noviembre de 2006.
- Claudia Guerrero, “Exigen a FCH una explicación”, *Reforma*, 13 de junio de 2007.
- CNN México, “EU dice que el Ejército de México ‘es lento y tiene aversión al riesgo’”, *CNNMéxico.com*, 2 de diciembre de 2010, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/12/02/eu-dice-que-el-ejercito-de-mexico-es-lento-y-tiene-aversion-al-riesgo>
- Cornelius, Wayne, “México/EU: las fuentes del pleito”, *Nexos en línea*, 1 de octubre de 1987, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=267240>
- Corpus, Aline y Cervantes, Miguel, “Amplía Ejército estancia en BC”, *Reforma*, 3 de enero de 2007.
- Craig, Richard, “La Campaña Permanente. Mexico’s Antidrug Campaign”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, Center for Latin American Studies at the University of Miami, vol. 20, num. 2, 1978, disponible en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/165432?uid=3738664&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101694324377>
- Delgado, René, Sobreaviso, “¿Cuántos funerales faltan?”, *Reforma*, 6 de octubre de 2012.
- Díaz Briseño, José, “Alista EU respuesta a narco mexicano”, *Reforma*, 18 de marzo de 2009.
- _____, “Avanza Iniciativa Mérida”, *Reforma*, 16 de mayo de 2008.
- _____, “Crea EU grupo para investigar ataque en SLP”, *Reforma*, 17 de febrero de 2011.
- _____, “Descalifican en EU críticas de Sarukhán”, *Reforma*, 24 de marzo de 2007.
- _____, “Recortan' en EU ayuda antinarco”, *Reforma*, 21 de mayo de 2008.
- _____, “Relega EU lucha contra consumo”, *Reforma*, 12 de mayo de 2010.
- _____, “Replantea EU apoyo antinarco”, *Reforma*, 14 de noviembre de 2009.
- _____, “Ve FCH incoherencia de EU sobre drogas”, *Reforma*, 5 de marzo de 2011.
- Díaz Briseño, José; Méndez, Luis y Pineda, Octavio, “Felicitan a Felipe líderes extranjeros”, *Reforma*, 8 de julio de 2006.
- Ed Vulliamy, “Nixon's 'war on drugs' began 40 years ago, and the battle is still raging”, *The Guardian*, 24 de julio de 2011, disponible en <http://www.guardian.co.uk/society/2011/jul/24/war-on-drugs-40-years>
- EFE, “Calderón critica política de armas en EU y promoción de drogas medicinales”, *La Crónica*, 7 de abril de 2011, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/571372.html>

- _____, “Calderón promete restaurar la seguridad tras una tumultuosa toma de posesión”, *El País*, 1 de diciembre de 2006, disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2006/12/01/actualidad/1164927605_850215.html
- García, Ariadna y Salazar, Claudia, “Ve Garza histórico aval a Plan Mérida”, *Reforma*, 28 de junio de 2008.
- García, Ariadna, “Y Clinton ofrece fortificar apoyos”, *Reforma*, 26 de marzo de 2009.
- Garduño, Roberto y Becerril, Andrea, “AMLO: el PREP, manipulado y con infinidad de inconsistencias”, *La Jornada*, 4 de julio de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/04/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Grupo Reforma, “Haiga sido como haiga sido”, *Reforma*, Suplemento *Enfoque*, 25 de noviembre de 2012.
- Guerrero, Claudia, “Ofrece EU ampliar cooperación”, *Reforma*, 22 de marzo de 2010.
- Hernández, Anabel, “Actúa EU en México aliado con la Marina”, *Reforma*, 29 de agosto de 2012.
- Herrera Beltrán, Claudia, “El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”, *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/12/index.php?section=politica&article=014n1pol>
- Herrera, Claudia y Brooks, David, “En EU, Calderón se desmarca de la política migratoria del actual gobierno”, *La Jornada*, 10 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/10/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Herrera, Claudia y Martínez, Ernesto, “Vestido de militar, Calderón rinde ‘tributo’ a las fuerzas armadas”, *La Jornada*, 4 de enero de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/04/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Herrera, Claudia y Román, José Antonio, “*Mea culpa* del texano en materia de tráfico de drogas y delincuencia”, *La Jornada*, 14 de marzo de 2007, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/14/index.php?section=politica&article=005n2pol>
- Hope, Alejandro, Plata o plomo, “Los cárteles no hablan inglés”, *Animalpolítico.com*, 23 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2011/12/23/los-carteles-no-hablan-ingles/#axzz2WWkTiyLZ>
- Hristoulas, Athanasios, “Algo nuevo, algo viejo. La Iniciativa Mérida y la lucha contra el narcotráfico”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, vol. 10, núm. 1, 2010.
- Jiménez, Sergio Javier, “Fox entrega oficina y banda presidencial”, *El Universal*, 1 de diciembre de 2006, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/primera/28050.html>
- La Jornada, “‘Sería inseguridad’ en México, advierte EU”, *La Jornada*, 27 de enero de 2005, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/01/27/003n1pol.php>
- _____, “AMLO 35.72%, Calderón 35.47%”, *La Jornada*, 6 de julio de 2006, p. 1, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/06/portada.pdf>
- Lizárraga, Daniel, “Adiós a los cuates”, *Proceso*, No. 1674, 30 de noviembre de 2008.
- _____, “No habrá tregua contra narco.- Fox”, *Reforma*, 3 de diciembre de 2000.
- López, Mayolo y García, Ariadna, “Celebra Calderón aprobación”, *Reforma*, 28 de junio de 2008.
- López, Mayolo y Guerrero, Claudia, “Buscan atacar flujo de armas y drogas”, *Reforma*, 17 de abril de 2009.

- López, Mayolo, “Busca Creel reubicarse en la escena pública”, *Reforma*, 24 de agosto de 2003.
- _____, “Divide a Capitolio discurso de FCH”, *Reforma*, 21 de mayo de 2010.
- _____, “Plantea Calderón debate antidrogas”, *Reforma*, 27 de septiembre de 2012, p. 6.
- Martínez, Emilene, “Rivalidad de Sedena y Semar no ayuda a guerra”, *El Economista*, 3 de diciembre de 2010, disponible en <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/12/03/rivalidad-sedena-semar-no-ayuda-guerra>
- Méndez, Alfredo, “‘Aunque no lo parezca’ se va ganando la guerra al narco: PGR”, *La Jornada*, 29 de mayo de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/29/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- _____, “La unidad de inteligencia financiera de Hacienda opera en la opacidad: expertos”, *La Jornada*, 17 de julio de 2012, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/07/17/politica/014n1pol>
- _____, “Nace este martes la Policía Federal; podrá investigar delitos e intervenir telefonemas”, *La Jornada*, 2 de junio de 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/02/politica/007n1pol>
- Méndez, Luis, “Pide Medina-Mora responsabilidad a EU”, *Reforma*, 10 de abril de 2007.
- Merino, José, “Mapas y gráficas: cuatro años de ejecuciones en México”, *Animalpolítico.com*, 19 de enero de 2011, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2011/01/mapas-de-ejecuciones-en-mexico-2006-2010/#axzz2XH8ZwpQk>
- Moreno, Alejandro y Gutiérrez, Roberto, “Lidera AMLO centro y sur”, *Reforma*, 19 de enero de 2006.
- Moreno, Alejandro; Mancillas, María y Gutiérrez, Roberto, “Encuesta/ Polarizan votos punteros”, *Reforma*, 23 de junio de 2006.
- Notimex, “EU apoyará con 420 mdd la lucha antinarco en México”, *La Jornada*, 19 de junio de 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/19/politica/008n1pol>
- _____, “Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*”, *El Universal*, 10 de mayo de 2007, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/424190.html>
- Núñez, Ernesto, “Ofrece lucha antinarco Calderón”, *Reforma*, 22 de septiembre de 2006.
- _____, “Pide Felipe apoyo contra la violencia”, *Reforma*, 17 de noviembre de 2006.
- _____, “Tiene FCH optimismo con inicio de gobierno”, *Reforma*, 5 de enero de 2007.
- O’Neil, Shannon, “La guerra real de México. Cómo puede derrotar la democracia a los cárteles de la droga”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, ITAM, vol. 9, núm. 3, julio-septiembre de 2009.
- Obama, Barack, “La renovación del liderazgo estadounidense”, en *Foreign Affairs en Español*, México, ITAM, vol. 7, núm. 4, octubre-diciembre de 2007.
- Powell, Stewart M. y Althaus, Dudley, “Ofrecen freno a armas”, *Reforma*, 13 de enero de 2009.
- Ravelo, Ricardo, “Operativo teatral”, *Proceso*, No. 1572, 17 de diciembre de 2006.
- Redacción, “Calderón, frustrado por avance del narco: Obama”, *El Economista*, 23 de marzo de 2011, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/03/23/calderon-frustrado-avance-narco-obama>

- _____, “Dimite Calderón; injusta descalificación de Fox, dice”, *La Jornada*, 1 de junio de 2004, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/01/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1>
- _____, “El fantasma de Camarena, una historia de tensiones”, *El Universal*, 16 de febrero de 2011, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183677.html>
- _____, “La Operación Cóndor. Recuento mínimo”, *Nexos en línea*, 1 de mayo de 1978, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=265580>
- _____, “Matan a 3 personas ligadas a consulado de EU en Juárez”, *La Crónica*, 15 de marzo de 2010, disponible en <http://www.cronica.com.mx/notas/2010/494375.html>
- _____, “Revela agente federal de EU que se le ordenó dejar pasar armas a México”, *La Jornada*, 4 de marzo de 2011, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/04/politica/006n1pol>
- Rico Ferrat, Carlos, “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, en *Foreign Affairs en Español*, México, ITAM, vol. VIII, núm. 1, enero-marzo de 2008.
- Rudman, Ezequiel, “El Presidente de la guerra”, *Reforma*, 1 de noviembre de 2004.
- Saldierna, Georgina, “La ‘insaciable demanda’ de EU impulsa al narco”, *La Jornada*, 26 de marzo de 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/26/politica/005n2pol>
- Schreiber, Bradley, “A Drug War Inside the Government”, *The New York Times*, 15 de junio de 2009, disponible en http://www.nytimes.com/2009/06/16/opinion/16schreiber.html?_r=1&
- Sevilla, Ramón, “Avalan Operativo Centinela”, *Reforma*, 31 de marzo de 2003.
- Sheridan, Mary Beth, “Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U.S- Mexico relations”, *The Washington Post*, 3 de marzo de 2011, disponible en <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2011/03/03/AR2011030302853.html>
- Sierra, Jorge Luis, “El fracaso de la Iniciativa Mérida”, *El Universal*, 6 de junio de 2008, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40669.html>
- Staff, “Asegura SRE respeto a ley”, *Reforma*, 18 de febrero de 2011.
- _____, “Ecos del 2008”, *Reforma*, 31 de diciembre de 2008.
- _____, “Niegan militarización en la PGR, pero...”, *Reforma*, 8 de febrero de 2001.
- _____, “Priorizan en operativo destrucción de plantíos”, *Reforma*, 20 de enero de 2007.
- Tejeda, Armando, “Pugna entre Medina Mora y García Luna frenó combate al narco”, *La Jornada*, 5 de diciembre de 2010, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/05/index.php?section=politica&article=002n1pol>
- The New York Times, “Election Results 2008”, *The New York Times*, 9 de diciembre de 2008, disponible en <http://elections.nytimes.com/2008/results/president/votes.html>
- _____, “Excerpts From Supreme Court's Decision on the Kidnapping of Foreigners”, *The New York Times*, 16 de junio de 1992, disponible en <http://www.nytimes.com/1992/06/16/us/excerpts-from-supreme-court-s-decision-on-the-kidnapping-of-foreigners.html?pagewanted=all&src=pm>
- _____, “Seattle Police Chief May Be Next Drug Czar”, *The New York Times*, 12 de febrero de 2009, disponible en <http://www.nytimes.com/2009/02/13/us/politics/13czar.html>

- Thompson Ginger y Mazzetti, Mark, “U.S. Drones Fight Mexican Drug Trade”, *The New York Times*, 15 de marzo de 2011, disponible en http://www.nytimes.com/2011/03/16/world/americas/16drug.html?pagewanted=all&_r=0
- Thoumi, Francisco, “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”, en *Nueva Sociedad*, núm. 222, julio-agosto, 2009.
- Urrutia, Alonso, “Inaceptables, condiciones de EU a la Iniciativa Mérida”, *La Jornada*, 3 de junio de 2008, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/03/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Valdés Ugalde, José Luis, “El estado del mundo y el segundo periodo de George W. Bush”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, núm. 43, noviembre de 2004-febrero de 2005.
- Wolf, Sonja, “La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. LI, núm. 4, octubre-diciembre de 2011.

III. DOCUMENTOS

- Acuerdos de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos, “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, México, Presidencia de la República, 1997, disponible en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html
- Arámbula Reyes, Alma, *Iniciativa Mérida. Compendio*, Servicio de Investigación y Análisis-Subdirección de Política Exterior, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados (LX Legislatura), 2008, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “International Narcotics Control Strategy Report”, vol. I, Washington D.C., U.S. Department of State, marzo de 2007, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/81446.pdf>
- _____, “International Narcotics Control Strategy Report”, vol. I, Washington D.C., U.S. Department of State, marzo de 2010, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/138548.pdf>
- Carmona, Doralicia, “1985. Es secuestrado Enrique Camarena Salazar, agente encubierto de la Drug Enforcement Administration DEA de los Estados Unidos”, *Memoriapoliticademexico.org*, disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/2/07021985.html>
- Chabat, Jorge, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *Documento de Trabajo No. 193*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, noviembre de 2009, disponible en <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20193.pdf>
- _____, “La Iniciativa Mérida y la relación México- Estados Unidos: En busca de la confianza perdida”, *Documento de Trabajo Núm. 195*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, enero de 2010, disponible en <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf>
- _____, “The Bush revolution in foreign policy and Mexico: The limits to unilateralism”, *Documento de Trabajo No. 179*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, diciembre de 2008, disponible en <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEI%20179.pdf>

- CNDH, “Segundo informe especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país”, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2008_segpublica1.pdf
- Committee on Foreign Relations, “Judicial and Police Reforms in Mexico: Essential Building Blocks for a Lawful Society”, Washington, D.C., U.S. Senate, 9 de julio de 2012, disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/>
- Comunicado de Prensa, “Las secretarías de Marina y de Seguridad Pública informan de incidente contra vehículo diplomático en proximidades de Tres Mariás”, México, Secretaría de Marina, 24 de agosto de 2012, disponible en www.semar.gob.mx/sitio_2/component/content/article/2232-comunicado-167-2012.html
- Congress of the United States, “Public Law 110-252-June 30, 2008”, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 30 de junio de 2008, disponible en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ252/pdf/PLAW-110publ252.pdf>
- Cook, Colleen W., “Mexico-United States dialogue on migration and border issues, 2001-2006”, Report RL32735, Washington D.C., Congressional Research Service, 16 de febrero de 2006, disponible en <http://biblio.colmex.mx/cei/Docs/Dialogue-MIgration.pdf>
- Drug Control Division, “U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States”, Report 07-1018, Washington D.C., Government Accountability Office, agosto de 2007, disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d071018.pdf>
- Drug Enforcement Administration, “1970-1975”, *History in depth*, Pennsylvania, U.S. Department of Justice, disponible en <http://www.justice.gov/dea/about/history/1970-1975.pdf>
- Embajada de Estados Unidos en México, “Fact Sheet. The Merida Initiative- An Overview”, México, septiembre de 2012, disponible en <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/merida-sept-2012/MeridaOverviewMay2012.pdf>
- Embajada de México en Estados Unidos, “Iniciativa Mérida. Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad”, Comunicado de prensa, Washington D.C., 22 de octubre de 2007, disponible en <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2007/306>
- Felbab-Brown, Vanda, “The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia”, *Policy Paper Number 12*, Washington D.C., The Brookings Institution, marzo de 2009, disponible en http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2009/3/mexico%20drug%20market%20felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown
- Ford, Jess T., “Status of Funds for the Merida Initiative”, Report 10-253R, Washington, D.C., Government Accountability Office, 3 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.gao.gov/assets/100/96493.pdf>
- Guevara Moyano, Iñigo, “Adpating, transforming and modernizing under fire: the Mexican military 2006-11”, *Letort Paper Series*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute- U.S. Army War College, septiembre de 2011, disponible en http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/novedades_editoriales/pdf/Mexican_Army_ISS.pdf
- Hennif, Bill, *et. al.*, “Introduction to the Federal Budget Process”, Report 98-721, Washington D.C., Congressional Research Service, 2 de diciembre de 2010, disponible en http://assets.opencrs.com/rpts/98-721_20101202.pdf

House Committee on Foreign Affairs, “Thomas Shannon, Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs. Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs”, Washington D.C., U.S. Department of State Archive, 14 de noviembre de 2007, disponible en <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q4/95195.htm>

House of Representatives, “H.R. 6028 (110th): Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008”, *GovTrack.us*, disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr6028>

Instituto Federal Electoral, *Plataforma electoral del Partido Acción Nacional*, México, 2006, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf

_____, “Resultados del cómputo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/gra_nac.html

Ley sobre la Celebración de Tratados, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-235.pdf>

Mountcastle, John, “Foreword”, en Roskin, Michael, *National Interest: from abstraction to strategy*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute- U.S. Army War College, 1994, disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub356.pdf>

National Drug Intelligence Center, “National Drug Threat Assessment 2007”, Pennsylvania, U.S. Department of Justice, octubre de 2006, disponible en <http://www.justice.gov/archive/ndic/pubs21/21137/21137p.pdf>

_____, “National Threat Assessment 2010”, Pennsylvania, U.S. Department of Justice, febrero de 2010, disponible en <http://www.justice.gov/archive/ndic/pubs38/38661/38661p.pdf>

National Security and International Affairs Division, “Counternarcotics Efforts in Mexico”, Report GAO/NSIAD-96-163, Washington D.C., General Accounting Office, 1996, disponible en <http://www.gao.gov/assets/230/222731.pdf>

Office of National Drug Control Policy, “National Drug Control Strategy”, Washington, Washington D.C., The White House, febrero de 2007, disponible en http://biblio.colmex.mx/cei/Docs/DrugStrategy_07.pdf

_____, “National Drug Control Strategy, 2010”, Washington, D.C., The White House, 11 de mayo de 2010, disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/ndcs2010_0.pdf

_____, “US/Mexico Bi-National Drug Strategy”, Executive Office of the President of the United States, Washington D.C., 1998, disponible en <https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/pdf/umstrat.pdf>

Parametría y Gabinete de Comunicación Estratégica, “Encuesta nacional telefónica/ 600 casos/ Error (+/-) 4% / levantada entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 2008”, disponible en <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4107>

Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno*, México, 2007, disponible en http://primer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf_excel/capitulo01/1_1/M01-38.pdf

_____, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>

_____, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2012, disponible en http://sexto.informe.gob.mx/pdf/INFORME_ESCRITO/Sexto Informe de Gobierno.pdf

Procuraduría General de la República, “Periodo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León”, Conmemoración de los 100 años, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm>

Report to Congressional Requesters, “DEA and ICE Interagency Agreement Has Helped to Ensure Better Coordination of Drug Investigations”, Report 11-763, Washington, D.C.,

Government Accountability Office, julio de 2011, disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d11763.pdf>

_____, “U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges”, Report 09-709, Washington, D.C., Government Accountability Office, junio de 2009, disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d09709.pdf>

Ribando Seelke, Clare y Finklea, Kristin, “U.S- Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Report R41349, Washington, D.C., Congressional Research Service, 14 de enero de 2013, disponible en <https://www.hsdl.org/?abstract&did=730551>

Ribando, Clare, “Mexico-U.S. Relations: Issues for Congress”, Report RL32724, Washington D.C., Congressional Research Service, 3 junio de 2010, disponible en <http://fpc.state.gov/documents/organization/145101.pdf>

Sala de Prensa, “México y Estados Unidos ratifican su compromiso de combatir de manera coordinada a la delincuencia organizada transnacional”, Comunicado 084, Secretaría de Relaciones Exteriores, 23 de marzo de 2010, disponible en http://www.sre.gob.mx/csocia_viejo/contenido/comunicados/2010/mar/cp_084.html

_____, “Se firma ‘Carta De Acuerdo’ sobre la Iniciativa Mérida”, Comunicado 356, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 3 de diciembre de 2008, disponible en http://www.sre.gob.mx/csocia_viejo/contenido/comunicados/2008/dec/cp_356.html

Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Documento de Trabajo No. 150*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, marzo de 2007, disponible en <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20150.pdf>

Secretaría de Gobernación, “Código penal para el Distrito y Territorios federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_orig_14ago31_ima.pdf

_____, “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de enero de 2005, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn/LSN_orig_31ene05.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte”, México, Gobierno Federal, disponible en <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Convención Internacional del Opio”, México, Gobierno federal, disponible en <http://www.sre.gob.mx/tratados/>

_____, “Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes”, México, Gobierno federal, disponible en http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=221&depositario=0&PHPSESSID=e82afb83c970a00fdb13771e7e64a73a

_____, “Respuesta a la solicitud de información con folio 0000500126209”, México, 23 de noviembre de 2009, disponible en <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/>

Secretaría de Seguridad Pública, “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia”, México, Gobierno federal, 7 de marzo de 2007, disponible en http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_estrategia.pdf

Statement of Disbursements, “Glossary of terms”, Washington, D.C., U.S. House of Representatives, disponible en <http://disbursements.house.gov/glossary.shtml>

Storrs, Larry, “Mexico’s Counter-Narcotics Efforts under Fox, December 2000 to October 2004”, Report RL32669, Washington D.C., Congressional Research Service, disponible en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl32669.pdf>

- _____, “Mexico’s importance and multiple relationships with the United States”, Report RL33244, Washington D.C., Congressional Research Service, 18 de enero de 2006, disponible en http://assets.opencrs.com/rpts/RL33244_20060118.pdf
- Substance Abuse and Mental Health Services Administration, “Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings”, Maryland, U.S. Department of Health and Human Services, septiembre de 2012, disponible en <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2k11Results/NSDUHresults2011.pdf>
- The U.S. National Archives and Records Administration, “Records of the Drug Enforcement Administration”, Maryland, disponible en <http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/170.html#top>
- The White House, “Estimate #6—FY2008 Emergency Budget Amendments: Operation Iraqi Freedom, Operation Enduring Freedom, and Selected Other International Activities”, *FY 2007 and FY 2008 Supplementals, Amendments and Releases*, Washington D.C., 22 de octubre de 2007, disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/budget/amendments/amendment_10_22_07.pdf
- _____, *Selected Speeches of President George W. Bush. 2001-2008*, Washington D.C., 2009, disponible en http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf
- Treaty Affairs Staff, *Treaties in Force. A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2011*, Washington D.C., U.S. Department of State, 1 de enero de 2011, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/169274.pdf>
- U.S. Joint Forces Command, “Joint Operating Environment. Trends and challenges for the future Joint Force through 2030”, Virginia, U.S. Department of Defense, diciembre de 2007, disponible en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/jfcom/joe_dec2007.pdf
- _____, “The Joint Operating Environment, 2008. Challenges and implications for the future Joint Force”, Virginia, U.S. Department of Defense, 25 de noviembre de 2008, disponible en <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>
- U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, “U.S. And Mexican Responses To Mexican Drug Trafficking Organizations”, Washington D.C., U.S. Senate, mayo de 2011, disponible en <http://www.drugcaucus.senate.gov/Mexico-Report-Final-5-2011.pdf>
- Velázquez Flores, Rafael, “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”, *Documento de Trabajo No. 220*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, noviembre de 2011, disponible en <http://www.cide.edu.mx/publicaciones/status/dts/DTEI%20220.pdf>