



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**



**INICIATIVA MÉRIDA: CONTINUACIÓN DE UNA INADECUADA COOPERACIÓN
ANTINARCÓTICOS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, DE 2007 A 2013**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA: JESSICA VAZQUEZ MARTINEZ

ASESOR: DR. GUILLERMO J.R. GARDUÑO VALERO

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Tabla de contenido

<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>3</u>
<u>I. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL</u>	<u>10</u>
1.1 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL	10
1.1.1 CORRIENTES ANALÍTICAS	16
1.1.2 ELEMENTOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL	19
<u>II. SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y EN ESTADOS UNIDOS</u>	<u>27</u>
2.1 SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	27
2.1.1 DE LA AUSENCIA A LA INTRODUCCIÓN DEL CONCEPTO	27
2.1.2 DE LA INTRODUCCIÓN A LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO	35
2.2 SEGURIDAD NACIONAL EN ESTADOS UNIDOS	50
2.3 COMPARATIVO ENTRE LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA Y LA ESTADOUNIDENSE: IMPLICACIONES PARA LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD	60
<u>III. COOPERACIÓN ANTINARCÓTICOS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA MÉRIDA</u>	<u>67</u>
3.1 ORÍGENES DEL PARADIGMA PROHIBICIONISTA DE LA PRODUCCIÓN, EL TRÁFICO Y EL CONSUMO DE DROGAS	67
3.2 CRIMINALIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DE LA LUCHA ANTINARCÓTICOS	70
3.3 EL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA DE SEGURIDAD NACIONAL	79
3.3.1 LA EXPORTACIÓN DE COCAÍNA PROVENIENTE DE SUDAMÉRICA HACIA ESTADOS UNIDOS	84
3.3.2 LA POLÍTICA DE TOLERANCIA HACIA EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO	86
3.3.3 LA DEBILIDAD Y CORRUPCIÓN DE LAS AUTORIDADES MEXICANAS	87
3.4 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL VÍNCULO ECONÓMICO CON ESTADOS UNIDOS Y LA INTENSIFICACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO	88
3.5 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN BILATERAL EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO	95
3.6 LA ALTERNANCIA POLÍTICA, EL TERRORISMO Y EL NARCOTRÁFICO	103
<u>IV. INICIATIVA MÉRIDA</u>	<u>114</u>
4.1 POLÍTICA ANTINARCÓTICOS NACIONAL EN BUSCA DE APOYO INTERNACIONAL	114

4.2 NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN DE RECURSOS	123
4.2.1 ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE RECURSOS	126
4.3 BEYOND MÉRIDA O MÉRIDA 2.0	129
4.3.1 ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE RECURSOS	135
4.4 EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA	146
4.5 EL BALANCE	169
<u>OBSERVACIONES FINALES</u>	<u>174</u>
<u>ANEXO</u>	<u>185</u>
<u>FUENTES CONSULTADAS</u>	<u>208</u>
BIBLIOGRAFÍA	208
FUENTES ELECTRÓNICAS	214

Introducción

La existencia de delitos como el narcotráfico en México no es una novedad. Sin embargo, el tráfico de drogas ha tomado considerable importancia en las últimas décadas no solamente a nivel nacional, sino también internacionalmente, porque ha rebasado las fronteras nacionales, creando redes transnacionales y fomentado incontables crímenes que les ha permitido a las organizaciones narcotraficantes acumular enormes cantidades de dinero y demás recursos, con los cuales han logrado constituirse como centros de poder paralelos al Estado, capaces de eludir las acciones estatales en su contra, hacerle frente e incluso sustituirlo en algunas regiones del territorio nacional.

En México existen distintas organizaciones traficantes de drogas o “cárteles” como comúnmente se les denominan que han tomado el control de territorios marginados, el de sus poblaciones, y han impuesto sus propias leyes y generado sus propias formas de organización económica y social, mediante las cuales han solventado la necesidad de un determinado orden y/o creado condiciones que de alguna manera favorecen a dichas poblaciones locales, ganándose así su apoyo frente a un Estado ausente e ineficaz, y/o bien también han minado aún más el derecho de los integrantes de dicha sociedad a desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos, goce de sus bienes, etc. generando procaces espirales de violencia.

Ahora bien, la expansión de dicha violencia, así como del crimen organizado también ha encontrado apoyo en las prácticas culturales informales que rigen el desenvolvimiento político mexicano, como la corrupción y el apego a la ilegalidad. Las organizaciones criminales requieren de ciertas condiciones de seguridad para llevar a cabo sus actividades, por lo que suelen sobornar y corromper a las autoridades de seguridad y/o cualquier unidad administrativa que obstaculice sus intereses, con lo cual se han reducido los índices de confianza en las instituciones y propagado un clima de impunidad que va en detrimento del estado de derecho.

En suma, el fortalecimiento de estas organizaciones y la expansión del mercado de drogas ilícitas, así como la creciente dificultad que tienen los Estados para controlar el fenómeno de manera autónoma, también ha sido posible gracias a la globalización económica y todos los procesos que implica como reformas neoliberales, privatizaciones, facilidades de

transporte, internacionalización de las comunicaciones, desregularización bancaria, tratados de libre comercio, entre otros.

En este sentido, dentro de un contexto de pauperización de la calidad de vida de la ciudadanía e ilegalidad, el crimen organizado, especialmente el narcotráfico ha aprovechado las condiciones a su favor transformando su organización y sus actividades e incluso innovando constantemente sus procesos productivos, de transporte, formas de distribución y lavado de dinero para evadir los mecanismos de control y combate a los que se enfrentan.

En general, el narcotráfico como mero problema aislado mina las estructuras básicas de la sociedad, la economía, la integridad de las instituciones nacionales, la estabilidad política y social, etc. Es por esto que desde hace casi tres décadas se decretó que el narcotráfico era una amenaza a la seguridad nacional de México, amenaza que fue posteriormente utilizada por el ex presidente Felipe Calderón, ante una falta de legitimidad, combatiéndola frontalmente, con el aplauso y apoyo del vecino del norte, Estados Unidos, que desde principios del siglo XX ha promovido la prohibición del consumo de sustancias ilícitas y criminalizado la producción de las mismas a nivel internacional.

En un principio, México no compartía esa preocupación con Estados Unidos, de manera que las acciones relativas al narcotráfico eran limitadas y aunque la cooperación antinarcóticos bilateral fue en aumento conforme pasó el tiempo y era utilizada como moneda de cambio y/o instrumento de presión con el fin de influir en otras áreas de negociación que rebasaban ese ámbito, la naturaleza de la cooperación antinarcóticos entre México y Estados Unidos no ha cambiado mucho, ya que la visión dominante sobre cómo combatir el narcotráfico ha sido la de Estados Unidos quien siempre ha transferido las acciones de combate, costos y responsabilidades fuera de su territorio, específicamente a territorio de los países productores y de tránsito.

Así pues, la guerra contra el narcotráfico que declaró Felipe Calderón al inicio de su administración fue apoyada por Estados Unidos al negociar con México la implementación de un mecanismo de cooperación bilateral para “combatir las amenazas del tráfico de drogas, el

crimen transnacional y el terrorismo en el Hemisferio Occidental.”¹ El acuerdo de cooperación denominado Iniciativa de Seguridad Regional (Iniciativa Mérida) inicialmente consistía en una asistencia en especie para México, Centroamérica (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), Haití y República Dominicana, valuada en \$1,600 millones de dólares, los cuales estarían repartidos en un lapso de tres años y se traducirían en la transferencia de equipo militar e informático, la creación programas de capacitación e intercambio de información para fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas de seguridad mexicanas, y la asistencia para el fortalecimiento del estado de derecho en México.

Si bien, es posible señalar que la Iniciativa Mérida (incluyendo su segunda parte llamada Beyond Mérida o Mérida 2.0) posee características que la distinguen de la cooperación bilateral que hasta entonces había existido entre ambos países en materia antinarcóticos, su análisis indica que no es un nuevo paradigma de cooperación en seguridad como se había presentado oficialmente, y que precisamente por ser la continuación de un esquema vertical y restrictivo de cooperación, donde no hay un equilibrio de intereses es que la iniciativa no ha tenido el éxito esperado y necesita un redireccionamiento de fondo, un cambio de enfoque que como mínimo privilegie lo preventivo e incluya medidas que garanticen resultados efectivos a largo plazo con una necesaria transparencia y debido control democrático. El número de muertes de ciudadanos estadounidenses vinculadas al narcotráfico sigue siendo mucho menor al número de muertes vinculadas al combate frontal del narcotráfico en México. No se trata de cuantificar muertes y llevar un marcador, sino de dar cuenta que el narcotráfico es un fenómeno transnacional que afecta de diferentes maneras e intensidades a la sociedad, y de igual manera lo hacen los mecanismos de cooperación utilizados para combatirlo.

Actualmente estamos frente a una transnacionalización de mercados ilícitos y de organizaciones criminales, un combate punitivo con base en la dislocación de la oferta, una creciente securitización de la agenda internacional y doméstica, así como a la proliferación de actores como empresas de seguridad privadas, corporaciones militares y autodefensas.

Derivado de lo anterior, se observa una doble causalidad en torno al narcotráfico. Por un lado, el ámbito internacional, es decir, el régimen internacional punitivo y las estrategias

¹ Joint Statement on the Merida Initiative”, [en línea], 22 de octubre de 2007, Council on Foreign Relations, Dirección URL: http://www.cfr.org/publication/14603/joint_statement_on_the_merida_initiative.html, [Consulta: 15 de noviembre de 2014].

internacionales de combate influyendo en las políticas de drogas nacionales y en el mismo desarrollo del narcotráfico. Sin embargo, por el otro lado, el narcotráfico también tiene un impacto en las relaciones internacionales, como lo demuestran la securitización de espacios, la ausencia del Estado en partes de su territorio, la salida del poder de la clase política hacia poderes económicos, sociales y/o también a los poderes del narcotráfico.

En este sentido, la indagación de este mecanismo de cooperación bilateral en materia antinarcóticos se realizó por el interés de ahondar en el tratamiento bilateral del fenómeno del narcotráfico entre México y Estados Unidos, debido a que es tal la atención y el impulso que se le ha dado a esta lucha contra las drogas que estas acciones no sólo han tenido repercusiones en el ámbito nacional sino también en el internacional. Con base en ello, existe el interés de comprender las deficiencias del mecanismo de cooperación, ya que no se pueden subestimar los efectos que el narcotráfico y su combate punitivo han ido generando en la cotidianidad de los ciudadanos, en la democracia, al mismo tiempo que al funcionamiento del aparato estatal, especialmente el de las agencias de seguridad y justicia de cada país.

Así pues, el tema es pertinente y de relevancia académica toda vez que, pese a que hoy es evidente que la lógica de prohibición y el combate a la oferta han generado sociedades con altos niveles de violencia, la política contra las drogas, así como toda cuestión de seguridad nacional sigue siendo dictada desde los Pinos y no hay una discusión con la sociedad. Las preocupaciones sobre el narcotráfico y su combate se negocian a puerta cerrada y se “debaten” más bien por la vía de los medios, mientras que persiste una reticencia de los últimos gobiernos a dialogar para contemplar alternativas con la sociedad.

La cuestión no es que la democracia tenga que ser consensual o que dependa de la opinión pública, sino que el discurso de seguridad tenga una mayor articulación con la ciudadanía y que los intereses de la sociedad sean tomados en cuenta y defendidos a la hora de negociar un mecanismo de seguridad en materia antinarcóticos o de cualquier otro tema con otro país, porque finalmente ese acuerdo internacional va a impactar en la vida nacional y va a sentar un precedente para otras acciones internacionales. Existen varios ejemplos de diálogo tanto a nivel internacional como a nivel nacional como es el caso de Nuevo León, donde sociedad, empresarios y gobiernos que decidieron atacar el problema de la inseguridad, encontraron una forma y bajaron los niveles de violencia.

De allí, que el mecanismo de cooperación bilateral en materia antinarcóticos entre Estados Unidos y México, Iniciativa Mérida, merezca ser estudiado. Se supone que esta colaboración es para encontrar una forma de reducir el fenómeno de las drogas. No obstante, no sólo no ha logrado su objetivo sino que también ha agravado síntomas de un tejido social en descomposición.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es analizar la Iniciativa Mérida implementada desde 2008 a través de la administración de Felipe Calderón hasta la fecha con la administración de Enrique Peña Nieto, en aras de determinar si este mecanismo de cooperación antinarcóticos es integral y ha contribuido a controlar y disminuir el fenómeno del narcotráfico entre México y Estados Unidos.

La hipótesis que guía la presente investigación es que la Iniciativa Mérida es un acuerdo de cooperación en materia antinarcóticos entre México y Estados Unidos que hasta hoy ha demostrado ser ineficiente para eliminar el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, ya que mantiene el enfoque punitivo sugerido por Estados Unidos que se concentra en la reducción de la oferta de drogas a través del financiamiento de un esquema policiaco-militar. Por ello, se necesita que este acuerdo de cooperación sea replanteado y tenga un enfoque integral que no siga impulsando visiones que restringen la comprensión del fenómeno del narcotráfico y demás actividades del crimen organizado.

Es necesario mencionar que el periodo de la investigación comprende del año de 2007 cuando se inicia el proceso de negociación de la Iniciativa Mérida hasta el año 2013. La elección de este lapso responde a que incluye el tiempo inicial estipulado para el flujo de recursos provenientes de la iniciativa que comenzaría a funcionar a partir de 2008 y hasta el 2010 en apoyo a la guerra frontal contra el narcotráfico de la administración de Felipe Calderón. El periodo restante permite analizar el redireccionamiento que la administración Obama pretendía darle al acuerdo después de 2010, así como la relación entre este mecanismo y la política de seguridad de Enrique Peña Nieto.

Para los propósitos de esta investigación este trabajo está dividido en cuatro unidades. El primero es un estudio introductorio del concepto de seguridad nacional planteado desde diversas perspectivas, revisando su evolución y elementos, ya que esto permitirá evaluar el mecanismo mencionado o en todo caso determinar los alcances, validez y vigencia del mismo.

La segunda unidad aborda el concepto de seguridad nacional en México desde su ausencia hasta su introducción concentrándonos en el vago ámbito teórico utilizado para cometer atropellos contra la sociedad y la evolución de su tratamiento a través de los Planes Nacionales de Desarrollo de cada uno de los gobiernos desde que se introdujo oficialmente en ellos. En lo que respecta al concepto de seguridad nacional de Estados Unidos también se revisa el surgimiento, evolución y utilización del concepto conforme a la coyuntura, lo cual nos permite comprender el discurso bajo el cual el narcotráfico se ha afianzado como una amenaza para ambos países.

La tercera unidad contiene el marco histórico de la investigación. En un principio, México no compartía la misma preocupación que Estados Unidos por el consumo de ciertas sustancias que el mismo vecino del norte etiquetó como ilegales. No obstante, con el paso del tiempo la adopción de una política antinarcóticos con enfoque punitivo en México fue resultado de diversas presiones internacionales en la materia. En un primer momento se expone el enfoque punitivo que Estados Unidos logró promover a nivel internacional. Posteriormente se presentan los factores nacionales e internacionales que contribuyeron al crecimiento exponencial y fortalecimiento del narcotráfico dentro del territorio mexicano, así como las acciones conjuntas para combatirlo. Por un lado, la realidad mexicana que reflejaba instituciones débiles, corrupción y una política de tolerancia hacia el narcotráfico, y por otro, se convivía con las constantes presiones y acciones unilaterales de Estados Unidos por alinear a México a su enfoque antinarcóticos que derivaron en varios desencuentros entre ambas naciones. Finalmente, en la década de los ochenta y la Guerra Fría llegando a su fin, sin un diagnóstico del fenómeno del narcotráfico, México dictaminó que el tráfico de drogas era una amenaza a la seguridad nacional, con lo cual la participación del ejército en las acciones para su combate fue exponencialmente en aumento.

En la década de los noventa, el acercamiento económico de los dos países dio lugar a uno militar y con él se estableció un mecanismo para dar estabilidad a la relación en dicha materia denominado Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN). Tras los atentados terroristas de 2001 contra Estados Unidos, el narcotráfico fue convenientemente vinculado a esta amenaza y con ello la necesidad estadounidense de enfrentar ambos problemas transnacionales de manera conjunta. El vínculo, así como episodios de violencia a lo largo de la frontera compartida por México y Estados Unidos ofrecía la oportunidad a Estados Unidos de seguir interviniendo en

las agendas nacionales de los países de América Latina, lo cual sellaría con acuerdos de cooperación en la materia.

La cuarta unidad aborda específicamente el tema que nos compete, la Iniciativa Mérida, su negociación, su desarrollo, su presupuesto, los obstáculos y críticas a las que se enfrentó, sus resultados, así como la evaluación de este mecanismo retomando sus objetivos, indicadores de otros documentos oficiales y académicos que lo han evaluado y la hipótesis con la que se inició este documento que nos permite generar una breve observación y propuesta sobre la cooperación antinarcoóticos entre México y Estados Unidos.

Finalmente, las conclusiones nos permiten establecer que la cooperación antinarcoóticos entre México y Estados Unidos requiere ser más integral. Desde el principio hasta la actualidad, esta cooperación ha estado mayormente enfocada hacia una respuesta militar para abatir el fenómeno dejando de lado o con pocos recursos otros ámbitos donde hace falta incrementar acciones para que esta cooperación no sólo rinda frutos a corto plazo. El combate actual únicamente arroja cifras sobre decesos de personas, detenidos, decomisos, pero esto no ha llevado a resultados a largo plazo como la reducción de consecuencias negativas que afectan a la sociedad y desarrollo de ambos países.

I. Marco teórico – conceptual

En la presente unidad se examina el concepto de seguridad nacional que servirá de referencia para abordar el tema de investigación. Gracias a las condiciones que ofrece un mundo globalizado, así como las particulares condiciones de México, las organizaciones narcotraficantes han conseguido expandirse y fortalecerse. Esto aunado a las presiones estadounidenses para que México combatiera con mayores recursos dicho fenómeno, en la década de los ochenta el gobierno mexicano incluyó al narcotráfico dentro de sus amenazas a la seguridad nacional de nuestro país.

La visión tradicional de la seguridad nacional en México, permeada por la doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos, alude a la defensa del territorio mediante el uso de efectivos militares. Derivado de lo anterior, la guerra contra el narcotráfico está legitimada frente a la población. Sin embargo, el narcotráfico y su combate frontal afectan a la sociedad no solamente en los enfrentamientos armados donde los civiles se convierten en daño colateral, sino también en otros ámbitos como el económico, el salubre, entre otros que el concepto de seguridad nacional mexicano actual no contempla.

Por ello, en este primer apartado se aborda el concepto de seguridad nacional, cómo surgió, cómo ha evolucionado, las diferentes escuelas que lo han estudiado y sus elementos, para así poder comprender cómo la concepción de seguridad nacional de algunos países permean sobre otras.

1.1 Evolución del concepto de seguridad nacional

Desde el origen de las civilizaciones hasta la actualidad, el tema de seguridad ha sido una constante en la historia de la humanidad. Desde la búsqueda de métodos para protegerse contra enemigos hasta el almacenamiento de granos como preparación para los tiempos de sequía, el ser humano ineludiblemente se ha preocupado por su seguridad dado que se trata de una condición básica que posibilita el desarrollo del individuo en todos los ámbitos.

En términos generales, la idea de “seguridad” (del latín *securitas/securus*: sin preocupación, sin problemas) describe una condición carente de peligro o riesgo.

Históricamente ha sido relacionada con la defensa, ya que imperios y naciones se consolidaron gracias a la protección y defensa de sus territorios. Sin embargo, supone un error limitar la seguridad a términos meramente militares. En principio, la seguridad contempla diferentes alcances, dimensiones o niveles. Según el adjetivo que se le adjudique se modifica su significado, metodología y capacidades. “Conceptos tales como seguridad pública, seguridad nacional, seguridad hemisférica involucran espacios diferentes de la esfera estatal y magnitudes de capacidad y ejercicio distintas, donde el poder que se reclama es de naturaleza diferente y el escenario es diverso.”² Para fines de este trabajo el énfasis se hará sobre la seguridad nacional.

Si bien la noción de seguridad se afianzó con el nacimiento del Estado, la categoría de seguridad nacional surge hasta el siglo XX en Estados Unidos durante el periodo de la segunda posguerra “bajo la atmósfera de la lucha político-ideológica entre dos grandes colosos: Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)”.³

Encontrándose en un escenario “delimitado por la existencia de un conflicto, no resoluble por la vía militar, pues hubiera llevado a la destrucción de ambos contendientes y del planeta en su conjunto,”⁴ Estados Unidos definió el concepto de seguridad nacional y lo adoptó como discurso político en su lucha contra la URSS. Dicho discurso se tradujo en una política de Estado que buscaba descalificar al enemigo en todos los niveles y ampliar así su esfera de influencia.

Ahora bien, este concepto de seguridad nacional estadounidense estuvo guiado por la corriente teórica realista, la cual considera que el sistema internacional en el que se desenvuelven los Estados es anárquico y hostil, ya que los Estados como los hombres se caracterizan por su egoísmo y la búsqueda de su interés propio. Dicho concepto “debe mucho a los escritos de los seguidores de la escuela realista que se popularizó en la posguerra como Hans Morgenthau, y a definiciones anteriores como las de Walter Lippmann: ‘Una nación está

² Guillermo J. R. Garduño Valero, “Epistemología y semántica de la Seguridad Nacional”, *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM/Embajada de Canadá, 2004, p. 73.

³ *Ibid.*, p. 66.

⁴ *Ibid.*

segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra’.”⁵

En esencia, los componentes básicos del concepto de seguridad nacional definido por Estados Unidos son tres: 1) el Estado es el principal actor del sistema internacional, 2) el Estado protege y promueve sus intereses, y 3) el Estado considera que las amenazas a sus intereses provienen del exterior. Cabe resaltar que a comparación de otros momentos en la historia, la definición estadounidense de seguridad nacional de la posguerra, se desliga ligeramente de los asuntos militares y empieza a vincularse mayormente con asuntos políticos y económicos.

Por otro lado, es preciso aclarar que Estados Unidos exportó este concepto a todos los países de su esfera de influencia. “Cuando termina la segunda guerra mundial, Estados Unidos se convirtió en la superpotencia mundial y, entre las muchas consecuencias que ello tuvo está el predominio que ese país termina ejerciendo sobre la teoría y práctica de la seguridad nacional occidentales”.⁶

En la segunda mitad del siglo XX, Estados Unidos emprendió una campaña de expansión, no sólo militar, sino también económica por todo el mundo. Esto lo hizo en nombre de su seguridad nacional y mediante la estrategia política de “contención” de la amenaza del comunismo, y mientras avanzaba en su expansión los países receptores, especialmente los latinoamericanos, adoptaron su concepto de seguridad nacional, puesto que les ofrecía a las élites la posibilidad de reprimir las demandas sociales crecientes y nuevos actores que buscaran participar en ámbito político con tan sólo relacionarlas con la pugna Este-Oeste. “La estrategia de contención estadounidense en la región sometió e ignoró las necesidades básicas, las aspiraciones al desarrollo y los sentimientos nacionalistas de amplios sectores latinoamericanos.”⁷ De ahí que en México y el resto de los países de América Latina el

⁵ Richard Rockwell y Richard Moss, “La Reconceptualización de la Seguridad: un comentario sobre la investigación”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1999, p. 44.

⁶ Sergio Aguayo Quezada, Bruce Michael Bagley, Jeffrey Stark, “México y Estados Unidos: en busca de la seguridad”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 17.

⁷ *Ibid.*, p. 20.

concepto de seguridad nacional haga referencia a la represión y sea entendido como un “equivalente de razón de Estado”.⁸

No obstante, al concluir la Guerra Fría varios conceptos, entre ellos el de seguridad nacional, reclamaron una reformulación puesto que desde la década de los sesenta se empezaron a registrar cambios en el sistema internacional “que sacudieron los supuestos y la utilidad del realismo y de la noción tradicional de seguridad.”⁹ Entre las transformaciones más importantes, se encuentra la descolonización de Asia, África y América Latina “y el simultáneo surgimiento y consolidación del nacionalismo en los pueblos y estados del Sur. [...] Estos acontecimientos estuvieron muy relacionados con la decreciente efectividad de la fuerza militar. En los casos en que la intervención militar se hizo larga y costosa, los ciudadanos de los países poderosos rechazaron cada vez más esas inalcanzables guerras no convencionales.”¹⁰ Para ejemplo de ello está el rechazo a la Guerra de Vietnam.

Por otro lado, la nueva reorganización económica internacional tras la recuperación económica de Europa Occidental y el florecimiento de la economía japonesa obligaron a Estados Unidos a dar mayor importancia a los asuntos económicos, sin olvidar que la proliferación de bancos, empresas, transferencia de información, capital, etc., contribuía a una mayor integración de la economía mundial.

Las sociedades también experimentaban una relación más intensa, derivando así en una gradual consolidación de sociedades civiles en todo el mundo y convirtiéndose en un actor en el sistema internacional que logró influir “en el surgimiento de una nueva agenda de problemas internacionales que incluye a los derechos humanos, al desarrollo (sostenido) y al medio ambiente”.¹¹

Estas condiciones promovieron la reevaluación de los supuestos realistas y las políticas derivadas de ellas. Uno de los primeros en promover la reconceptualización del concepto de seguridad nacional en Estados Unidos, fue Robert S. McNamara. “Desde 1966, el entonces secretario de la Defensa, Robert S. McNamara, insistió en que el concepto de seguridad se había ‘sobresimplificado’. [...] En su opinión, la mayoría de las naciones ya habían superado

⁸ Garduño Valero, “Epistemología y semántica de la Seguridad Nacional”, p. 66.

⁹ Aguayo, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰ *Ibid.*, p. 24.

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

ese punto en el cual pueden ‘comprar’ más seguridad por la simple adquisición de más equipo”.¹²

Conforme avanzaron los años, las oleadas de artículos con reformulaciones del concepto de seguridad nacional continuaron surgiendo. La era en que un enemigo externo posibilitaba “la defensa de las élites y los gobiernos en ambos bloques, y que suponía masas pasivas y controladas corporativamente, y el concepto de sociedad civil tenía un significado marginal”¹³ había quedado atrás con del conflicto entre Este y Oeste. Las nuevas concepciones de seguridad nacional tenían que tomar en cuenta “la participación de múltiples actores sociales y no únicamente las élites y los gobiernos”.¹⁴

Las reconceptualizaciones han abarcado desde la ampliación de la gama de amenazas a la seguridad nacional tales como el cambio climático, hasta los niveles de análisis a los cuales la investigación debería dar mayor énfasis, como la seguridad ciudadana, entre otras. El eje central de muchas de estas concepciones es el ser humano, dejando de lado la visión estatocéntrica, lo cual es lo que principalmente las distingue de la concepción realista de seguridad nacional del siglo XX.

Entre los trabajos emergen los de la escuela ampliacionista, cuyo “concepto de amenaza va más allá del campo de lo geopolítico militar.”¹⁵ El tema de las “nuevas amenazas”, o también llamadas “amenazas no convencionales” hace “hincapié en el desarrollo de tres grupos principales de amenazas: 1] las económicas, 2] las creadas por una escasez de energía y materia prima o por cambio en el medio ambiente mundial, y 3] las amenazas a la seguridad nacional o internacional derivadas de problemas sociales internos como el subdesarrollo, la inestabilidad política y la incapacidad de los gobiernos de satisfacer las demandas de bienestar mínimo de sus ciudadanos.”¹⁶ En otras palabras, se extienden el rango de “los actores responsables de perjudicar la seguridad: actores no estatales y causas económicas y sociales, [...] así como los factores no voluntarios, como las catástrofes naturales y de salud.”¹⁷ En una concepción de seguridad nacional de naturaleza ampliacionista prácticamente cualquier asunto

¹² Rockwell, *op cit.*, p. 53.

¹³ Garduño Valero, “Epistemología y semántica de la Seguridad Nacional”, p. 82.

¹⁴ *Ibid.*, p. 83.

¹⁵ *Ibid.*, p. 85.

¹⁶ Rockwell, *op cit.*, p. 56.

¹⁷ Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica: debates y desafíos*, México, CISAN-UNAM, Cuadernos de América del Norte, núm. 4, 2005, p. 14.

puede constituir un problema de seguridad nacional, por lo cual supone una mayor imprecisión en su uso. No obstante ha servido para reconocer las limitaciones de una concepción meramente militar para satisfacer las necesidades e intereses de las personas de una nación, sobre todo aquellas receptoras del concepto estadounidense de seguridad nacional.

Ahora bien, a raíz del 11 de septiembre de 2001, “la valoración del riesgo que entraña el terrorismo, pasó a ocupar un lugar primordial en la agenda de seguridad y ello llevó a caracterizar a este flagelo como la principal amenaza.” Ante este suceso, vuelve a haber una reconsideración del concepto de seguridad nacional en todo el mundo occidental, incluyendo México, que dada la geografía y los intereses económicos que comparte con Estados Unidos ha tenido que compartir “una problemática y una serie de desafíos en materia de seguridad que no tienen paralelo en la historia.”¹⁸ Las nociones antropocéntricas de seguridad se vieron opacadas por el resurgimiento de posturas realistas de seguridad que apelaban nuevamente a la defensa del territorio como la prioridad máxima contra el nuevo enemigo encarado por el terrorismo.

En síntesis, la seguridad nacional es un concepto relativamente nuevo que tradicionalmente se caracterizaba por poseer un enfoque estado-céntrico, rígido y militarista que “hubo de evolucionar, toda vez que las amenazas que enfrenta el mundo, no necesariamente proceden de Estados y tampoco pueden ser enfrentadas de manera apropiada con el simple uso de la fuerza.”¹⁹ Se trata, pues, de un concepto orientado a la defensa del Estado y su sociedad que responde o es susceptible a ciertos momentos históricos, políticos, sociales y económicos. Ante esas condiciones efímeras no solamente se adapta el concepto, sino también las instituciones y la sociedad, y dependiendo de las debilidades internas, las amenazas externas y las acciones emprendidas para fortalecer internamente y aprovechar la oportunidades de la coyuntura en el sistema internacional, se da continuidad o se rompe con doctrinas de seguridad que sirvieron a sus intereses.

¹⁸ Leonardo Curzio, *La seguridad México-Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir*, México, CISAN-UNAM, Cuadernos de América del Norte, núm. 8, 2006, p. 7.

¹⁹ María Cristina Rosas (Coord.), *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C./Editorial e/UNAM, 2011, p. 21.

1.1.1 Corrientes analíticas

Después de haber establecido que no existe un concepto uniforme de la seguridad nacional, cabe mencionar que existen por lo menos cuatro escuelas de pensamiento que abordaron el tema: la escuela realista, la escuela de Copenhague, la ampliacionista y la constructivista.

- La escuela realista

Se podría decir que fue la primera escuela que estudió el término y en la cual se encuentran sus orígenes. Esta corriente de pensamiento parte de la idea de que “el mundo es un sistema anárquico hecho de Estados en una constante lucha por maximizar su poder y garantizar su seguridad a expensas de otros Estados.”²⁰ Este constante conflicto y choque deriva de la defensa del interés nacional de cada Estado que clama soberanía. “Los Estados al demandar soberanía instantáneamente niegan el reconocimiento de cualquier autoridad política con un mayor rango, un sistema conformado por Estados soberanos es por definición una anarquía.”²¹ Dentro de un sistema donde no hay un gobierno central, los Estados son los actores principales y también los principales referentes de seguridad, ya que son ellos los únicos con la capacidad de imponer un relativo orden al interior y participar en la definición de un dinámico equilibrio en el orden internacional. De ahí que sea el Estado quien implemente la política de seguridad nacional.

Ahora bien, aunque las inseguridades domésticas sean parte de la agenda de seguridad nacional de los Estados, ésta está estrechamente relacionada con la interdependencia entre los Estados, por lo que generalmente son las amenazas externas, provenientes de los Estados las que dominarán la agenda. Por otro lado, la única manera de defender el interés nacional y de obtener seguridad es a través de la vía militar. Por ello se consideraba que mientras más poder militar tuviera un Estado más

²⁰ Alejandro Chanona Burguette, “Regional Integration and Security: A comparative Perspective of the European Union and North America”, [en línea], México, *Norteamérica. Revista Académica*, s/v, s/n, enero-junio, 2006, p. 98, Dirección URL: <http://www.cisan.unam.mx/Norteamérica1/pdfs/Alejandro%20Chanona%20.pdf>, (consulta: 14 de diciembre de 2014).

²¹ Barry Buzan, *People, State and Fear*, Estados Unidos de América, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1991, p. 21.

poderoso era, y se llegó a confundir defensa con seguridad creando un dilema de seguridad.²²

Sin embargo, para 1980 la realidad había cambiado considerablemente. Nuevos actores habían surgido y nuevas dinámicas estaban teniendo lugar que el realismo no podía explicar. En este escenario nace el neorrealismo que retoma los principios básicos del realismo, pero presta “más atención a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política internacional de los Estados.”²³ La esfera militar sigue siendo la predominante por encima de las demás, ya que consideran que si se añaden elementos de otra índole como económicos, sociales, culturales, etc., al tema de seguridad, el concepto podría perder su coherencia y efectividad.

- La escuela de Copenhague

Algunas de las aportaciones teóricas más completas al estudio de la seguridad las ha realizado la Escuela de Copenhague y de acuerdo con Barry Buzan, uno de sus principales exponentes, la seguridad puede definirse como “la búsqueda de la libertad de amenazas, es la capacidad de los Estados y sociedades de mantener su identidad independiente y su integridad funcional”.²⁴

Según los pensadores de esta corriente “es necesario tener una concepción multidimensional sobre cuestiones de seguridad. De esta manera afirman que en ciertos momentos la prioridad consistiría en preservar la integridad del Estado frente a amenazas externas que vulneran su constitución. De la misma manera también se pondrá como prioridad al individuo en casos de hambruna extrema.”²⁵ La categoría de

²² Según Waltz, el dilema de seguridad es “la situación en la que los Estados inseguros de las intenciones de los otros, se arman en nombre de la seguridad y, al hacerlo, ponen en marcha un círculo vicioso. [...] Sean cuales fueran las armas y el número de Estados de un sistema, los Estados tienen que vivir con su dilema de seguridad, que no está producido por su voluntad sino por la situación en que se hallan.”(Waltz, Teoría de la política internacional, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, (trad. De Theory of International Relations, Addison-Wesley Publishing, Massachusetts, 1979, p. 273).

²³ Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, España, Tecnos, 2000, p. 378.

²⁴ John Baylis, “International and global security in the post-cold war era”, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2001, p. 255.

²⁵ Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, [en línea], Gran Bretaña, *International Affairs*, vol.67, núm. 3, julio, 1991, p. 432, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2621945?seq=2>, [consulta: 13 de enero de 2015].

seguridad supera así los tradicionales problemas militares para incluir otras dimensiones relacionadas con problemas en una región o individuo en concreto. Las figuras del individuo, la sociedad y la región empiezan a tener prioridad por sobre la del Estado. Por otro lado, al reconocer que la realidad ha cambiado, y que la interdependencia entre los Estados, las sociedades y los individuos es cada día mayor, Buzan también señala que la cooperación internacional es indispensable, no sólo para mantener la paz internacional, sino para contrarrestar amenazas comunes a la seguridad nacional de cada Estado.

- La escuela ampliacionista

Los ampliacionistas parten de la idea de que las amenazas a la seguridad “van más allá del campo de lo geopolítico militar e incluye el ámbito económico, el marco de las relaciones de intercambio y las corporaciones; el área ambiental con los riesgos globales que enfrenta la ecología, el campo societario representado por la seguridad humana, infantes, migrantes, identidades y autonomías entre otras, además del crimen organizado y del terrorismo como amenazas agudizadas en el presente”.²⁶

Por todo lo anterior, la seguridad tiene que tomar en cuenta numerosos actores tanto como quienes generan amenazas como quienes pueden ser útiles para la solución de las mismas. Sin embargo, la expansión del abanico de amenazas supone también un problema, puesto que prácticamente todo asunto puede ser considerado problema de seguridad nacional.

- La escuela constructivista

Para esta escuela ampliamente desarrollada en Europa “la seguridad nacional es ante todo discurso político, lo que es una argumentación construida desde la esfera institucional del poder para la defensa y protección de sus intereses, lo cual lo conduce a la regencia obligada de los valores que sustenta ese poder, a su arbitrario cultural en cuanto a los grupos que incluye y representa históricamente y por tanto su inserción en el marco de una ideología, lo que lo lleva a considerar la relevancia de los

²⁶ Garduño Valero, “Epistemología y semántica de la Seguridad Nacional”, p. 85.

acontecimientos de acuerdo a la perspectiva en que se inserta.”²⁷ De conformidad con lo anterior, cabe el riesgo de que en nombre de la seguridad nacional se viole el estado de derecho de la nación, pues más allá de que la clase dirigente, que es quien pronuncia este discurso, no represente los verdaderos intereses de la nación podría apuntar cualquier amenaza, y ésta va a ser combatida con todas las capacidades del Estado.

Por otro lado, ni el interés nacional ni el sistema internacional son respectivamente un todo estático e inalterable sin que la interacción de los Estados y demás actores no tenga influencia sobre ambos. Por el contrario, creen que es posible superar la anarquía que señalan los realistas al crear una seguridad colectiva que salvaguarde los intereses de los actores internacionales. Y por ello es necesaria la cooperación entre Estados y demás actores en la esfera internacional.

1.1.2 Elementos de la Seguridad Nacional

Como se ha podido observar, seguridad nacional como discurso ha asumido diferentes significados y formas según el Estado del que provenga (hegemónico o receptor), el enfoque que le dé la administración en turno de un Estado, el contexto histórico, entre otros. Es un concepto amplio, de carácter subjetivo y que no tiene una definición universalmente aceptada. Sin embargo, el Estado se ha mantenido implícito en las definiciones como actor determinante en la definición y ejecución de las políticas de seguridad. Según la concepción tradicional del concepto de seguridad nacional de Rockwell y Moss “le confiere al Estado -al gobierno nacional- el papel de agente que proporciona la seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. Esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los legítimos intereses nacionales”.²⁸

De manera similar, Thiago Cintra dice sobre la seguridad nacional que “se encuentra en la esfera de protección que le ofrece el Estado al grupo nacional para que se puedan lograr los intereses y las aspiraciones nacionales”.²⁹

²⁷ *Ibid.*, p. 86.

²⁸ Rockwell, *op cit.*, p. 45.

²⁹ José Thiago Cintra, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*, México, Mimeo, CISEN, 1991, p. 41.

Con base en el concepto anterior, dos de los elementos que componen la seguridad nacional son los intereses y las aspiraciones nacionales. Los primeros son “la expresión de deseos colectivos despertados por las necesidades primarias o secundarias de toda la nación. Estos intereses pueden ser vitales u opcionales. Los intereses vitales, de carácter imperativo, se vinculan a la sobrevivencia misma de la comunidad nacional. Los opcionales no afectan ni la sobrevivencia ni son un riesgo de disgregación.”³⁰ En la práctica, el interés nacional es “la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas”.³¹

“Cuando estos intereses nacionales se proyectan en la conciencia nacional pasan a la categoría de aspiraciones nacionales y, por ende, contribuyen al fortalecimiento de la identidad nacional.”³² Se trata pues de pretensiones, deseos, ideales de una nación en aras de lograr su seguridad, bienestar u otra meta específica futura. Tanto los intereses como las aspiraciones nacionales son particulares para cada país, la clasificación de intereses varía de Estado a Estado dependiendo del poder que proyecten en la esfera internacional. De ahí la diferencia entre las aspiraciones entre los países considerados potencias y los países en vías de desarrollo.

Otro elemento a contemplar son los objetivos nacionales que según Thiago Cintra “no son fijados por nadie. Fluyen del proceso histórico-cultural y emergen naturalmente en la medida que las necesidades e intereses de la comunidad nacional se van cristalizando en la conciencia del propio pueblo, representando aspiraciones que con independencia de clase, religión, orígenes étnicos y otros atributos hermanan a todos en torno del mismo ideal de identidad nacional.”³³ En otras palabras, los objetivos nacionales son la cristalización de intereses y aspiraciones de una nación que perduran durante un periodo específico en la historia. Estos se dividen en permanentes y actuales. Los primeros subsisten durante mucho tiempo, mientras que los segundos son “objetivos nacionales que, en determinada coyuntura y

³⁰ *Ibid.*, p. 2.

³¹ Antonio Cavalla Rojas, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, México, UNAM Coordinación de Humanidades, 1979, p. 340.

³² Thiago Cintra, *op cit.*, p. 2.

³³ Germán Fermín Lugo Barranco, *La Seguridad Nacional de México luego de los Atentados Terroristas del 11 de septiembre de 2001, implicaciones y perspectivas*, Tesis de Licenciatura de Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPyS, 2004, p. 60.

tomando en cuenta la capacidad del potencial nacional, expresan etapas intermedias con mira a conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes”.³⁴

Para poder establecer estos objetivos, según Thiago Cintra, es necesario tomar en cuenta la capacidad del Poder Nacional para conseguirlos y la relación de estos con los Objetivos Nacionales Permanentes. Aquí aparece otro término a considerar: el poder nacional.

Históricamente la mayoría de los estudios en torno a la seguridad nacional se basan en el concepto de poder o paz. El realismo político que apuesta por el poder, concibe al poder nacional como la variable que explica la existencia de países débiles y poderosos, receptores y hegemónicos. El Poder Nacional es “el conjunto de los medios de todo tipo que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr, conquistar y mantener, interna y externamente los Objetivos Nacionales. [...] Del Poder Nacional fluye el poder estatal cuyo ejercicio la nación delega al Estado, el cual tiene la facultad de establecer y poner en ejecución el proceso político-jurídico. Así, el Estado, como monopolizador del uso de la fuerza evita la violencia anárquica entre los individuos y le confiere al gobierno los medios para imponer el orden institucional”.³⁵

En otras palabras, el poder nacional es un complejo sistema de capacidades tanto organizativas como del ejercicio monopólico de una coerción legítima para imponer normas. Este instrumento, estas capacidades se manifiestan en cuatro diferentes dimensiones: la política, la económica, la psicosocial y la militar. Ninguna de las anteriores expresiones del poder nacional predomina sobre las otras, ya que el poder nacional es unitario. Sin embargo, el registro del predominio de alguna en determinada época sólo refleja la coyuntura de ese momento.

Así, “la expresión política del Poder Nacional es el conjunto de medios predominantemente políticos que están a disposición de la nación para expresar la voluntad del pueblo, y en su nombre, ejercer las funciones de dirección, coordinación y decisión que concurren a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.”³⁶ Hoy, el actor representativo del poder político con la facultad de imponer normas dentro de los parámetros establecidos por la nación es el Estado. No así, en las últimas décadas nuevos actores han

³⁴ Thiago Cintra, *op cit.*, pp. 2-3.

³⁵ *Ibid.*, p. 8.

³⁶ *Ibid.*, p. 10.

empezado a disputar ese espacio, tales como empresas multinacionales u organizaciones criminales con recursos para imponer su voluntad.

El campo del poder económico está enfocado en satisfacer las necesidades de la sociedad. Supone tanto el aprovechamiento eficaz y eficiente de los recursos naturales y la dirección adecuada de la producción de bienes y servicios como la mejoría de la repartición de la riqueza, la ampliación de oportunidades económicas y la elevación del bienestar económico de la sociedad. “El riesgo mayor del poder económico no es la crisis, pues forma parte de su dinámica, sino el colapso que lleve a la insatisfacción de las necesidades”.³⁷

“La expresión psicosocial del Poder Nacional es el conjunto de medios predominantemente psicosociales que dispone la nación para asegurar una plena realización de la persona humana y su capacidad de contribuir para el mejoramiento de la sociedad concurriendo a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.”³⁸ El ejercicio de esta dimensión de poder es el resultado de una vasta y compleja interacción de procesos sociales que incluyen a la estructura social que se refiere a las diferentes instituciones sociales como la familiar, la educacional, la religiosa, etc., la cultura que constituye un vínculo identitario de un grupo en un determinado tiempo y espacio, y los cambios sociales que representan las transformaciones dentro de la sociedad derivados de las diferencias sociales, luchas de clases, entre otros.

Finalmente, el campo del poder militar es “el conjunto de medios predominantemente militares a disposición de la nación que bajo la dirección del Estado y por vía de la coacción y disuasión contribuyen a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.”³⁹ Es decir que la expresión militar se refiere a la capacidad del uso de la fuerza legítima o la posibilidad de su uso. Todo recurso y acción militar está regulado y legitimado por la ley, de manera que si en algún momento no se ciñe al estado de derecho esta expresión queda totalmente sin sentido y justificación. Aquí cabe aclarar que seguridad no es sinónimo de defensa. La seguridad nacional supone un garantía de condiciones para el desarrollo armonioso y preservación del poder nacional para la consecución de los objetivos nacionales. La defensa por otro lado,

³⁷ Garduño Valero, “Epistemología y semántica de la Seguridad Nacional”, p. 70.

³⁸ Thiago Cintra, *op cit.*, p. 17.

³⁹ *Ibid.*, p. 28.

supone las acciones militares de un Estado para el combate de una amenaza determinada. En otras palabras, la segunda está subordinada a la primera.

En resumen, el poder nacional supone una serie de capacidades destinadas al logro de los objetivos nacionales sustentados en el estado de derecho y en la legitimidad derivada de la relación gobernantes-gobernados. En función del desarrollo nacional el poder nacional busca progresos materiales y culturales para la sociedad y en función de la seguridad nacional sirve para “superar, neutralizar o reducir los antagonismos que se interpongan a la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.”⁴⁰ Así, la seguridad nacional se apoya de los mismos elementos que protege. “El concepto de seguridad aparece como condición de existencia y reproducción de los mismos [los cuatro campos del poder nacional], no para preservarlos, en forma conservadora, sino para que estos conceptos puedan dinamizarse con las transformaciones que este poder nacional reclama para adecuarse a los cambios de su entorno.”⁴¹ Se entiende entonces que existen condiciones antagónicas, obstáculos que dificultan o impiden el logro de acciones coordinadas entre los cuatro campos del poder nacional y el resguardo del mismo. Estos obstáculos pueden ser materiales o inmateriales, existentes o potenciales, estructurales o coyunturales, internos o externos, etc. Derivado de lo anterior existen numerosas clasificaciones; una de ellas está en función de la existencia de intencionalidad o no y se desglosan los obstáculos de la siguiente manera: a) factores adversos, b) antagonismos, c) presiones y d) presión dominante.

Los factores adversos son “óbices de todo tipo (internos o externos) que, destituidos de sentido contestatario, se interponen a los esfuerzos de la comunidad nacional para conquistar y mantener sus objetivos nacionales.”⁴² Se refiere a hechos, datos, específicamente a la existencia de una política o práctica que vaya en detrimento de la consecución de los objetivos nacionales, o a la falta de una que sanee las lagunas y vulnerabilidades opuestas a los objetivos nacionales.

Los antagonismos “son óbices internos o externos que, en forma deliberada y contestataria se oponen a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales

⁴⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁴¹ Garduño Valero, “Epistemología y semántica de la Seguridad Nacional”, p. 72.

⁴² Thiago Cintra, *op cit.*, p. 37.

Permanentes.”⁴³ Aquí se puede hacer referencia a las brechas de desigualdad económica y social, a los niveles de desarrollo, entre otros.

“Si los antagonismos cuentan con poder, es decir, tienen capacidad de obtener resultados a través de cualquier medio (fuerza, amenaza, etc.) son considerados presiones.”⁴⁴ Cuando se considera que la presión es de carácter externo con capacidad de poner en riesgo la seguridad nacional y supone la aplicación de la expresión militar del poder político para eliminarlas o reducirlas, entonces se habla de presiones dominantes.

Ahora bien, dependiendo del país que se hable y del poder nacional que proyecte se van a definir sus óbices y la estrategia de seguridad nacional para superarlos. Si bien la seguridad nacional es “el grado relativo de garantía que, mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares, el Estado puede proporcionar en una época determinada a la nación para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales a pesar de los antagonismos existentes”⁴⁵, el enfoque de seguridad nacional que le den los Estados fuertes y débiles va a variar considerablemente. Mientras que los Estados fuertes en busca de hegemonía generalmente enfocan su concepto de seguridad nacional a la defensa efectiva y agresiva de sus objetivos nacionales, su independencia y sus principios de amenazas externas, los Estados débiles revelan un mayor interés por las amenazas de origen doméstico a su seguridad nacional. En alcance a lo anterior, la seguridad y el desarrollo suponen procesos interdependientes.

Por otro lado, la expresión militar de la seguridad ha tenido un papel preponderante a lo largo de la historia. “En la actualidad, la expresión militar es la que ofrece una posibilidad de evaluación de la seguridad de un Estado; la imagen de poder aún recibe mucha influencia del perfil de armamentos con los que cuenta un país.”⁴⁶ Sin embargo, la observación de la mera expresión militar para definir el poder nacional de un país supone varias lagunas y distorsiones si no se toma en cuenta el resto de los campos de poder nacional.

Derivado de lo anterior, no hay ni es deseable una definición clara y universalmente aceptada de seguridad nacional. En México, el Colegio de la Defensa señala que

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Armando Martínez Pretelin, “Poder y seguridad nacional en un época de cambio”, *Revista de Administración Pública, s/v, núm. 101 – Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, México, INAP, 1998, p. 140.

⁴⁶ Thiago Cintra, *op cit.*, p. 51.

“esencialmente la seguridad nacional tiene que ver con el poder nacional, es decir, con la suma de la totalidad de los recursos y medios de toda índole de los cuales puede disponer un Estado, cuyo empleo o utilización son manejados por la voluntad nacional de una sociedad organizada, para la consecución y mantenimiento de sus objetivos nacionales contenidos en el proyecto nacional, es decir, en la carta fundamental o máximo ordenamiento normalmente denominado Constitución Política en los países occidentales”.⁴⁷

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) la define como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a: proteger al país frente a riesgos y amenazas; preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación; mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno; defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional; preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político”.⁴⁸

El almirante Mario Santos Caamal señala que “la seguridad nacional es la condición que permite la conducción de los fenómenos que se deriven de la relación entre los Estados y los demás actores estratégicos en el campo internacional, así como la solución de las demandas, necesidades y problemas de la sociedad nacional”.⁴⁹

Existen más definiciones, pero el punto a aclarar es que la seguridad nacional es un concepto subjetivo, histórico e ideológico, cuyos alcances van a depender de la proyección que le permita el poder nacional del país que lo ostente. Si bien el Estado es la figura que por excelencia lleva a la práctica la seguridad nacional y representa principalmente los valores de los dirigentes que la definen, ésta no es meramente responsabilidad de él, sino de toda la nación. Siendo la seguridad nacional hasta cierto punto una condición de paz y estabilidad que habilita y posibilita el desarrollo armonioso del poder nacional al neutralizar las distintas

⁴⁷ Colegio de Defensa Nacional, *La identidad nacional, pilar fundamental de la seguridad nacional*, 4pp., México, Dirección URL: http://www.sedena.gob.mx/pdf/art_int/identifi_nal_segнал.pdf, [consulta: 7 de noviembre de 2014].

⁴⁸ Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Seguridad Nacional, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/snSegNal.html>, [consulta: 7 de noviembre de 2014].

⁴⁹ María Cristina Rosas (Coord.), “Las paradojas de la seguridad”, *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, UNAM/Embajada de Canadá, México, 1ª edición, 2004, p. 59.

amenazas internas o externas, supone entonces un bien para la supervivencia de la nación que en consecuencia “exige la cooperación de la comunidad nacional como un todo”.⁵⁰

La estrategia juega un papel muy importante en las acciones y medidas para superar los antagonismos y obstáculos que son de carácter político, económico, social y militar. El discurso de la seguridad nacional asume diferentes significados dependiendo del país del que provenga. Los países hegemónicos, como lo fue Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, ejercen presión económica o política sobre los países receptores para que estos acepten y compartan su ideología, sistema político, económico, etc. Según la posición de poder de un país, será mayor el peso de la teoría o del discurso de seguridad nacional. Es decir, los países receptores se ven generalmente influenciados por las observaciones que los países hegemónicos tengan sobre distintos asuntos, ya sea de su propio país o de algún otro.

Si bien cada Estado define la mejor forma de canalizar recursos y esfuerzos para atender las necesidades y exigencias de su población tomando en cuenta sus particularidades sociales, culturales, económicas y territoriales entre otros, existen ámbitos en los que algunos países adoptan posturas que responden realmente las necesidades o intereses de países con influencia sobre ellos o mayor influencia en el contexto internacional. El área de seguridad nacional en México es una de ellas. Por lo tanto, dado que la concepción de seguridad nacional de Estados Unidos influye en la de México, se revisará a continuación el concepto de seguridad nacional en México y en Estados Unidos.

⁵⁰ Thiago Cintra, *op cit.*, p. 54.

II. Seguridad Nacional en México y en Estados Unidos

La segunda unidad tiene como objetivo exponer el surgimiento, la evolución, las características y la utilización del concepto de seguridad nacional en México y en Estados Unidos, vecinos que tienen diferentes interpretaciones, y en ocasiones conflictivas, de los intereses nacionales detrás de sus respectivas políticas de seguridad nacional.

Por más de cuarenta años, la política de seguridad estadounidense estuvo enfocada en el anticomunismo y la contención, mientras que paralelamente promovía la democracia y la economía de mercado tanto dentro de su territorio como en el exterior e ignoró virtualmente a México. México, por otro lado, evitaba el debate público y la formulación de una doctrina de seguridad nacional, lo cual el gobierno mexicano utilizó muchas veces en contra de la sociedad, pero también por temor a que Estados Unidos le impusiera sus prioridades de seguridad nacional como lo había hecho con otros países de América Latina.

No obstante, para la década de los ochenta, ambos países descubrieron que sus respectivas estrategias les resultaban cada vez menos efectivas para enfrentar los nuevos desafíos a su seguridad. En este sentido, se concluye que a pesar de las divergencias que puedan tener sobre sus respectivas concepciones de seguridad nacional, entre otros, la relación bilateral se ha expandido e intensificado tanto que invariablemente se necesitan mutuamente para enfrentar determinadas amenazas.

2.1 Seguridad nacional en México

2.1.1 De la ausencia a la introducción del concepto

Como ya se ha planteado previamente, el concepto de seguridad es subjetivo y se acuña en función de percepciones definidas por un contexto determinado. En el caso de México, la categoría estuvo prácticamente ausente hasta cerca de la segunda mitad del siglo XX, periodo desde el cual el concepto de seguridad nacional ha sido generalmente asociado con la idea del mantenimiento de la paz interna.

La ausencia del mismo se debe, entre otras razones, al aletargado proceso de formación del Estado-Nación, a una política exterior aislacionista y a un férreo nacionalismo derivado de

la expropiación petrolera en 1938. Baste mencionar que en 1821 México nació internamente dividido y constantemente amenazado por ambiciones imperialistas europeas y estadounidenses. “Durante todo el siglo XIX, el principal problema de México es de definir su territorio, su población, su cultura e identidad en un proyecto común. En términos políticos, la división entre conservadores y liberales hizo que no se pudiera organizar el Estado.”⁵¹ Las constantes revueltas entre liberales y conservadores retrasaban y debilitaban la consolidación del Estado Mexicano, una de las razones por las cuales Estados Unidos se encontrara frente a un frágil ejército mexicano y se adueñara de la mitad del territorio mexicano en 1848.

Fue hasta el triunfo de los liberales en 1867 que en México se puso en marcha un nuevo proyecto nacional y con él un proceso de pacificación y modernización del país. El objetivo de los gobiernos liberales a partir de entonces fue mantener la estabilidad política y estimular el desarrollo económico del país, ya que había sido la insolvencia económica, entre otras, una de las razones por las que México había sido objeto de invasiones extranjeras. La estabilidad política se logró gracias a un sistema político basado en alianzas con los grupos políticamente relevantes y el otorgamiento de favores y concesiones. El crecimiento económico, por otro lado, fue fruto de la inversión extranjera, así como de la explotación y exportación de recursos naturales.

El desarrollo económico favoreció principalmente a la clase gobernante, pero no se vio acompañado del desarrollo de las instituciones políticas, por lo que esta situación aunada a una desigualdad social derivó en la Revolución Mexicana que dejaría al país en la bancarrota. Dada la necesidad de legitimación y recursos económicos que potenciaran el desarrollo económico y la consolidación del nuevo régimen político en México, resultaba nuevamente imperante la pacificación del territorio nacional. Si bien, con la promulgación de la Constitución de 1917 volvió a haber un estado de derecho, fue el ejército mexicano el que jugó un rol importante como mecanismo de control social que reduciría la inestabilidad interna.

El sistema político dependía prácticamente del caudillismo militar, “la unidad política del país no existía. El presidente se encontraba lejos de tener el control y poder que Díaz había logrado; su situación era más bien la de *primus inter pares*. Su dominio sobre los jefes

⁵¹ Raúl Benítez Manaut, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México 1821-1990”, *Revista de Administración Pública*, s/v, núm. 98, México, INAP, 1998, p. 58.

militares locales era bastante limitado.”⁵² Aunado a los intentos de desmilitarización, la endeble estabilidad política que había desapareció con los enfrentamientos entre el Estado y la Iglesia. No fue sino hasta el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que se centralizó el poder político y se dejó de depender de los caudillos militares. El partido logró unir bajo sus filas a los líderes de diversos sectores como los campesinos, los trabajadores, la burocracia y los militares.

Más adelante, en 1931, con el objetivo de fortalecer su autodeterminación y proteger el régimen político emanado de la Revolución Mexicana, México promulgó la Doctrina Estrada, misma que rechazaba el intervencionismo y la crítica sobre otros Estados. Esta doctrina fortaleció la soberanía de México y favoreció su presencia a nivel mundial, así como la expropiación petrolera de 1938, ya que desencadenó un sentimiento de unidad nacional y permitió sentar las bases para consolidar el proyecto político y económico de México. “El nacionalismo –como otros conglomerados de ideas– sería simplemente un puente mediador entre la sociedad y la política, entre la cultura y las instituciones de coerción.”⁵³ Ese nacionalismo se caracterizaría mínimamente por dos características: 1) una desconfianza hacia potencias extranjeras, especialmente hacia Estados Unidos, y 2) la seguridad del Estado estaría subordinada a la soberanía nacional.

Finalmente, pero no menos importante, la ubicación geográfica de México también repercutió en que el gobierno mexicano se negara a reconocer pública y oficialmente la necesidad de definir la seguridad nacional. Si bien Estados Unidos ha sido tradicionalmente considerado como una amenaza para la seguridad de México, a partir de la segunda mitad del siglo XX se ha temido más una dominación económica que una intervención militar por parte del vecino del norte. Mientras que del lado de la frontera sur de México, debido a su debilidad económica y carencias militares, Belice y Guatemala no fueron percibidos como una amenaza para México hasta la década de los ochenta.

De esta manera, el gobierno mexicano al carecer de enemigos militares externos “durante el régimen de la Revolución (1917-2000), se concentró principalmente en los

⁵² Lorenzo Meyer, “El primer tramo del camino”, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, Tomo II, 1976, p. 1187.

⁵³ Roger Bartra, “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 148.

problemas de gobernabilidad y control político.”⁵⁴ Gracias al control social ejercido y a la política aislacionista y nacionalista se evitaron crisis políticas, revueltas populares, y se priorizaron temas de tipo social y económico, dejando de lado la reflexión teórica de temas como el de seguridad nacional.

Mientras hubo auge económico en el década de los cuarenta, el Estado Mexicano pudo crear y consolidar una estructura de desarrollo social y económico que dio lugar a una creciente clase media y al mejoramiento de la calidad de vida. No obstante, dicho desarrollo con el tiempo generó una nueva realidad en la cual la sociedad moderna mexicana demandaba la transformación del sistema político. “La tónica de la vida económica, social y cultural de México entre 1940 y 1965 fue el cambio, la transformación acelerada e incluso caótica del entorno material y mental de los mexicanos; frente a tal cambio contrastó la permanencia de las estructuras y formas del quehacer político”.⁵⁵

Ante esta nueva realidad y la resonancia internacional del concepto de seguridad nacional, el gobierno mexicano lo utilizó como “sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza”⁵⁶, como sinónimo de seguridad del régimen, “de manera que lo que se percibiera como amenaza contra la clase gobernante era tildado de amenaza a la seguridad nacional.”⁵⁷ La represión del movimiento estudiantil de 1968 es un ejemplo de esta práctica, así como de la recepción del discurso de seguridad nacional de Estados Unidos y del uso del mismo a conveniencia de la élite política. La presión política que ejercía Estados Unidos contra el comunismo en toda América Latina, sirvió como justificación para reprimir a este movimiento y a otros bajo el discurso de que estos grupos eran resultado de una maniobra internacional comunista para atentar contra México.

Sin embargo, la progresiva pérdida del control sobre la sociedad mexicana supuso una condición importante para que el gobierno introdujera el término de seguridad nacional, como demuestra el general Luis Gutiérrez Oropeza, el entonces Jefe del Estado Mayor del presidente Gustavo Díaz Ordaz, en sus memorias sobre la represión estudiantil de 1968: “Gustavo Díaz

⁵⁴ Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica: debates y desafíos*, p. 47.

⁵⁵ Héctor Aguilar Camín, Lorenzo Meyer, *A la sombra de la revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 14a. edición, 1995, p. 241.

⁵⁶ Sergio Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 115.

⁵⁷ María Cristina Rosas González (coord.), *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, México, UNAM/FCPyS, 2010, p. 34.

Ordaz no tuvo más alternativa que emplear la fuerza para contener la violencia en que nos querían envolver. En el renglón del orden y la seguridad nacionales, el gobierno no puede, no debe correr el riesgo de una falla, de un déficit, de un error o de una falla de hombría porque lo que está en juego es la vida de una nación”.⁵⁸

La matanza del 68 fue el detonante de muchos otros grupos de oposición en todo el país y de movimientos guerrilleros urbanos y rurales. Estos movimientos guerrilleros “como protesta a las injusticias sociales que sufrían los campesinos, más tarde cobró fuerza alrededor del país convirtiéndose en un movimiento social formado por intelectuales, maestros y estudiantes universitarios, con vistas no sólo a crear reformas en la sociedad, sino a cambios revolucionarios radicales que modificaran la formación social existente.”⁵⁹ Estas manifestaciones de descontento provocaron el debilitamiento del Estado, situación que propició que el gobierno mexicano empezara a pensar sistemáticamente en términos de seguridad.

Al debilitamiento del grupo en el poder y la creciente oposición hay que sumar el fracaso del modelo económico. No así, “fue hasta inicios de los años ochenta del anterior siglo cuando el lenguaje político y académico incorporó poco a poco el término ‘seguridad nacional’. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 del presidente José López Portillo, ya planteó el término bajo una lógica de seguridad regional referida a la inestable Centroamérica y a la posesión de abundante petróleo como recurso estratégico, que se pronosticaba, nos convertiría en una potencia media”.⁶⁰

José López Portillo (1976-1982) había heredado un país políticamente dividido y económicamente débil. Al calor de esta situación, las demandas políticas y sociales de cambio no se hicieron esperar. “Por un lado el sector privado cuestionaba el papel del Estado y su función, demandando la defensa de sus intereses mientras que sectores de la clase media, campesinos y trabajadores reclamaban la reorientación de la política del Estado con un sentido social que recuperara el pacto social establecido en la Constitución de 1917”.⁶¹

⁵⁸ Luis Gutiérrez Oropeza, *Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante*, México, Gustavo de Anda, 1988, p. 49.

⁵⁹ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994*, México, FCE, 2010, 3ª ed., p. 225.

⁶⁰ José Luis Piñeyro, “El Cotidiano: la seguridad nacional implícita”, *El Cotidiano*, vol. 24, núm. 156, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, julio-agosto, 2009, p. 135.

⁶¹ Clint E. Smith, *México ante los Estados Unidos. Historia de Convergencia*, México, Grijalbo/UAM, 1995, p. 542.

La prioridad del periodo fue establecer un consenso político y económico. Para garantizar la cohesión interna y detener la descomposición del sistema político se instituyó la reforma política que dio lugar a la participación política de la disidencia mediante partidos políticos y se otorgó más poder a la Cámara de Diputados. En el plano económico para reducir el descontento social y el crecimiento de la oposición política, se dio la reforma administrativa para garantizar y mejorar la eficiencia del Estado, se buscó el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y se empezó a liberalizar el comercio externo mediante el uso de aranceles.

No obstante, el factor más importante para retomar el crecimiento económico y disipar el descontento social y el crecimiento de la oposición política fue la explotación de las recién descubiertas reservas petroleras, lo cual generó condiciones favorables para la generación de empleo y divisas para el país hasta 1980, un año antes de la caída de los precios del petróleo, el endeudamiento externo y la consecuente crisis económica de 1982.

De conformidad con lo anterior, se consideraba que la seguridad nacional estaba amenazada por la inestabilidad interna, pero también por la relación con el exterior, derivada de la inestabilidad en Centroamérica, donde “ la insurgencia logró triunfar sobre el somocismo en 1976, lo que reactivó el conflicto en la región y generó grandes procesos migratorios y crisis económicas”.⁶²

Si bien las principales medidas de la administración de López Portillo estuvieron orientadas a garantizar la estabilidad y cohesión interna, los problemas internos no fueron determinantes en la definición de la seguridad nacional. Se empieza a utilizar el concepto de seguridad en términos defensivos y en nombre de la soberanía nacional bajo el supuesto de que era necesario salvaguardar y defender el petróleo mexicano de las ambiciones estadounidenses y prever los efectos de la inestabilidad centroamericana.

El auge petrolero no sólo pospuso los problemas económicos estructurales de México sino que “influyó en la fugaz ilusión de la élite gobernante de que había llegado el momento de proyectar el poder nacional hacia el exterior y, en especial, hacia América Central.”⁶³ Antes de la administración de López Portillo, México había mantenido una política exterior

⁶² Guillermo J.R. Garduño Valero, *El ejército mexicano entre la guerra y la política*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, p. 322.

⁶³ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, p. 116.

antiimperialista y antiintervencionista, pero fue hasta este sexenio que esa política exterior pudo ser respaldada con los recursos económicos necesarios que realmente le permitieron influir y convertir a México en una potencia regional aunque fuera efímera y fugazmente.

De conformidad con lo anterior, la formulación del concepto de seguridad nacional en torno a la defensa del petróleo respondió a que durante la década de los setenta el petróleo se convirtió en “una preocupación central de los países industriales del mundo, en particular Estados Unidos.”⁶⁴ Diversas circunstancias convergentes intensificaron la crisis energética estadounidense, entre ellas: 1) el embargo petrolero árabe de 1973; 2) la elevación de los precios del petróleo patrocinado por los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); 3) la pérdida de control sobre la región del Golfo Pérsico, derivado de la revolución islámica de Irán; 4) la incertidumbre respecto a los precios y las opciones de abastecimiento; 5) la significativa dependencia del petróleo importado; y 6) las pobres proyecciones de poder transitar a mediano plazo a una era basada en las fuentes alternativas de energía.

Por todo lo anterior, las reservas de petróleo mexicanas hechas públicas en 1976 adquirieron interés y valor para Estados Unidos inmediatamente. “En efecto, al aumentar la oferta en el mercado mundial contribuye a la estabilización de los precios; de exportarse en cantidades significativas, daría un margen de acción más comfortable para organizar la transición hacia otras fuentes de energía, y puede ser una fuente segura de abastecimiento en caso de que un agravamiento en la situación del Medio Oriente paralice –para no dar sino el ejemplo más alarmista– los envíos del principal proveedor estadounidense: Arabia Saudita”.⁶⁵

Por otro lado, la consideración de Centroamérica respecto a la definición de la seguridad nacional mexicana respondió a diversas razones más allá de la proyección de poder. En primer lugar, porque la administración de López Portillo “consideró que la línea dura del enfoque “militar” de Reagan, más que constituir una solución a las luchas en Centroamérica, resultaba desestabilizador para México. Mientras la violencia continuara, México seguiría recibiendo a refugiados políticos y económicos que difícilmente podría recibir, y su propio

⁶⁴ Olga Pellicer de Brody, “La seguridad nacional en México”, *Cuadernos Políticos*, s/v, núm. 27, México, Era, abril-junio, 1979, p. 2.

⁶⁵ *Ibid.*

orden político interno se vería cada vez más afectado.”⁶⁶ Así, el equipo de política exterior de López Portillo consideraba que el apoyo militar estadounidense en Centroamérica sólo prolongaría el conflicto y eso desestabilizaría la región, viéndose México directamente afectado.

En segundo lugar, López Portillo percibía el oponerse a la represión de las fuerzas revolucionarias y los gobiernos en Centroamérica como un seguro contra la posible exportación de las revoluciones a suelo mexicano. “Si las fuerzas revolucionarias de Centroamérica o sus gobiernos estaban endeudados con México y requerían continuo apoyo tecnológico y diplomático, no se tolerarían actos hostiles en contra de México desde sus respectivos países, ni apoyarían levantamientos armados en territorio mexicano”.⁶⁷

También cabe añadir que se consideraba que habría mayores oportunidades de razonar con los posteriores regímenes si no se utilizaba una política intervencionista. Por último y con relación a la inestabilidad interna, la política de seguridad nacional en torno a Centroamérica que se contraponía a Estados Unidos en diversas dimensiones ofrecía la posibilidad de reducir la oposición interna, teniendo en cuenta que “el sistema mexicano tenía una izquierda política ‘institucionalizada’ –formada en su mayoría por intelectuales, periodistas, estudiantes, algunos representantes sindicales y líderes de izquierda– cuyas tendencias antiestadounidenses, antiimperialistas y estridentemente nacionalistas necesitaban ser aplacadas en política exterior”.⁶⁸

En el discurso, México no sólo se alejaba del enfoque Este-Oeste de Estados Unidos, sino que aparentaba cierto grado de autonomía y posicionaba a México como un actor importante e independiente en la región del Caribe. No obstante, en la práctica no había mucho que México pudiera hacer, sobre todo después de que la crisis económica de 1982 redujera drásticamente los recursos disponibles para el ejercicio de esa política exterior. Esto, sin olvidar que México no contaba ni con el poder económico ni militar para hacer frente a Estados Unidos en Centroamérica. Fuera de las palabras mexicanas que condenaban la intervención estadounidense en Centroamérica, no había muchos otros recursos con qué

⁶⁶ Bruce Michael Bagley, “Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 319.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 319-320.

respaldar esas reprobaciones, además que no se pondría en peligro la relación bilateral con el poderoso vecino del norte.

La última limitación a la política exterior de López Portillo deriva del sistema político y resulta paradójico, ya que una de las razones por las que decidió incursionar en Centroamérica fue para calmar a la oposición interna de izquierda. Sin embargo, lo que se logró con esta política exterior fue avivar a la oposición “de los sectores conservadores de la sociedad, especialmente entre los empresarios, algunos militares y los partidos de centro-derecha”.⁶⁹

Al final de la administración de López Portillo la influencia de México en la región se debilitó e internamente el término de seguridad nacional no ayudó a renovar la legitimidad del proyecto de gobierno ni tampoco ayudó a disminuir la inestabilidad política que no sólo era preocupación nacional, sino también de Estados Unidos. “Observadores de la prensa y la academia norteamericana detectaron en esos años un cambio de fondo en la política norteamericana hacia México ... por un lado, un cierto temor a la ingobernabilidad de México y la desconfianza sobre la capacidad del antes muy confiable sistema político mexicano para hacer frente a los problemas del país”.⁷⁰

Es importante resaltar la influencia de Estados Unidos en la introducción del concepto de seguridad nacional en México porque a comparación de los demás países receptores del discurso estadounidense México es su vecino geográfico, y teniendo en cuenta la concepción de seguridad nacional estadounidense que se explicará más adelante, México siempre ha tenido un papel preponderante para la seguridad nacional de Estados Unidos, y viceversa.

2.1.2 De la introducción a la ampliación del concepto

Ante el panorama previamente descrito, al llegar De la Madrid a la presidencia se enfocó en resolver los problemas internos y en mantener una relación sana con Estados Unidos, puesto que su apoyo resultaba indispensable para la recuperación económica de México. Esto obligó a que se realizaran cambios en términos de política exterior y mayores reformas internamente, sobre todo en lo que se refiere a materia económica. De la Madrid sentó las bases para un nuevo modelo nacional de desarrollo basado en la ideología neoliberal. Bajo el nuevo modelo

⁶⁹ *Ibid.*, p. 323.

⁷⁰ Aguilar Camín, *op cit.*, p. 265.

nacional de desarrollo se tenía como objetivo liberalizar la economía que a partir de entonces estaría en función del comportamiento del mercado, lo que reduciría progresivamente el papel del Estado.

No obstante, en materia de política exterior y en relación con Centroamérica, aunque De la Madrid cambiaría su estrategia después de los primeros tres años de su administración, inicialmente siguió la misma línea que su antecesor con el afán de lograr una paz concertada, ya que también consideraba que convenía a México que no se prolongara más tiempo el conflicto. “En 1984 Miguel de la Madrid escribió que si México ignorara el conflicto, ello significaría estar ‘renunciando a la defensa de nuestro propio interés nacional y seguridad’”.⁷¹

De conformidad con lo anterior, en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) De la Madrid definió seguridad nacional como “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. No sólo eso, sino que se precisa que la función de las fuerzas armadas es ‘colaborar’, ‘coadyuvar’ o ‘contribuir’ a la seguridad nacional”.⁷²

A comparación de la definición de su antecesor quien confundió el término de seguridad nacional con el término de defensa, la concepción de seguridad nacional de De la Madrid es un poco más explícita respecto al papel de las fuerzas armadas. Además siendo el objetivo crear una política “integral” de seguridad nacional basada en “lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno”⁷³, se le intenta dar una aplicación diferente y novedosa. No obstante, en el texto del PND se encuentran sólo temas y medidas domésticas como la búsqueda de la justicia social y el fortalecimiento económico y no se incluyeron acciones concretas externas, por lo que en el discurso no se logró formular una política “integral” de seguridad.

En la práctica, por otro lado, podría decirse que en efecto se ensayó una política integral de seguridad nacional al sur del país. “La política tuvo éxito en lograr una relativa normalización de la problemática creada por los refugiados y en la reducción de tensiones con

⁷¹ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, p. 118.

⁷² *Ibid.*, p. 117.

⁷³ Poder Ejecutivo/Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983, [consulta: 3 de octubre de 2014], p. 59.

Guatemala. Sin embargo, fracasó el objetivo de integrar a Chiapas en los niveles de desarrollo del resto del país”.⁷⁴

Aún así, la definición de seguridad nacional de De la Madrid incorporó más elementos económicos y sociales, alejándose un poco más de la idea de represión vía mano militar. Esto además de responder al contexto interno, se debe en parte a que “hacia finales de la década [de los ochenta], con la llegada de la glasnost y el debilitamiento del concepto de un enemigo externo, se fortaleció la idea en los círculos académicos y políticos estadounidenses de que la militarización del concepto de seguridad había llegado demasiado lejos y era tiempo de atender el desequilibrio”.⁷⁵

A medida que transcurrió el tiempo aumentaron las menciones sobre seguridad nacional, no obstante fue hasta la definición de la administración de Salinas de Gortari plasmada en el PND (1989-1994) que el concepto de seguridad nacional tuvo una mayor reflexión teórica, definiéndose como “la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica un equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia”.⁷⁶

Este planteamiento supone la existencia de una legalidad sustentada por un marco de derecho y un gobierno y Estado ampliamente legitimados por la sociedad, una sociedad que además junto con las fuerzas armadas resguardan la soberanía territorial y participa activamente en la definición de la seguridad nacional. “Sobre todo, supone el predominio de un equilibrio socioeconómico entre las clases sociales, equilibrio dinámico, esencia de la seguridad nacional.”⁷⁷ Sin embargo, estas nociones no correspondían con la realidad.

En primer lugar, se carecía de instituciones que posibilitaran una relación entre la sociedad y el gobierno, así como de una legislación que regulara el concepto de seguridad nacional –un concepto políticamente muy poderoso–, o a las instituciones encargadas de su

⁷⁴ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, p. 119.

⁷⁵ Cathryn L. Thorup, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: El dilema de la redefinición”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p.98.

⁷⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 42.

⁷⁷ Piñeyro, *op cit.*, p.137.

implementación. Baste mencionar la contribución de la Dirección Federal de Seguridad al auge del narcotráfico, considerado desde la administración de De la Madrid una amenaza a la seguridad nacional.

En segundo lugar, esta impunidad podría reducirse mediante el control social, sin embargo ni había mecanismos de consulta ni de control ni tampoco una voluntad, un interés por parte de la sociedad por estos temas. Invariablemente la seguridad nacional mexicana ha sido un decreto presidencial, sin participación alguna de la sociedad mexicana. Según el decreto que creó la Oficina de Coordinación y el Gabinete de Seguridad “el Presidente de la República podrá determinar que a las reuniones de los gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se considere deban participar según los asuntos que se traten en cada reunión.”⁷⁸ Es decir, en un sistema presidencialista y autoritario como el de México, el presidente tiene las facultades para decidir qué es y qué no es la seguridad nacional, cuáles son las amenazas, cuál es su jerarquización, qué instituciones están involucradas y qué medidas y acciones se toman y cuáles no.

Esto consecuentemente afecta la otra novedad del PND de Salinas de Gortari, la agenda de amenazas a la seguridad nacional, cuyos criterios con que se integra no son explicados y tampoco se señala cómo es que dicha actividad repercute directamente en la seguridad nacional de México. “La falta de criterios explícitos es importante porque impide evaluar la validez de las decisiones gubernamentales y dificulta la inclusión de otros problemas”.⁷⁹

Sobre esta agenda, también cabe mencionarse que incluye por primera vez al narcotráfico como amenaza principal a la seguridad nacional de México. Después del caso Camarena en 1985, y la presión que ejerció el gobierno estadounidense, Miguel de la Madrid declaró que el narcotráfico amenazaba la seguridad nacional mexicana, pero se vuelve “oficial” hasta la administración de Salinas de Gortari, y aun así la explicación sobre por qué supone una amenaza siguió siendo bastante parca. Además de ser una amenaza a la seguridad nacional, se

⁷⁸ Sergio Aguayo Quezada, “Concepto de seguridad mexicana en los noventa”, *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 2001, p. 96.

⁷⁹ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, p. 122.

le “agregó que también lo era para la ‘salud de los mexicanos’ agregando, en otra ocasión, que se trataba de un ‘problema de solidaridad internacional’ ”.⁸⁰

Otra peculiaridad del concepto de seguridad nacional del PND de Salinas de Gortari es que supone una legitimidad de gobierno y Estado otorgada por la sociedad. Empero en su periodo varios eventos demuestran el descontento social y el debilitamiento del partido monopólico en México como la guerrilla chiapaneca y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu. La guerrilla en Chiapas o guerra de baja intensidad fue un movimiento que especialmente fracturó la cohesión social del país y puso en duda la respuesta militar y de inteligencia nacional.

Internamente, la crisis económica y la democratización que experimentaba el país a finales de la década de los ochenta repercutieron de manera drástica en la seguridad nacional. Siguiendo la tendencia latinoamericana de aceptar el libre comercio, se inició un proceso de reforma del Estado que “planteó numerosos problemas de seguridad nacional por el desmantelamiento del sector paraestatal de la economía y de muchos programas sociales. [...] De esta condición se derivan protestas sociales, la incapacidad del Estado para aplicar estrategias de combate a la pobreza exitosas, y recursos insuficientes del mismo Estado para financiar la reconstrucción de instituciones que puedan apoyar a solucionar problemas de seguridad nacional”.⁸¹

Paralelamente, la democratización del país implicaba un “reequilibrio de poderes federales, estatales y municipales, y entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial,”⁸² así como también que los partidos políticos y la sociedad civil tuvieran una mayor capacidad de opinión y presión sobre la definición de temas de seguridad nacional. Sin embargo, “la democratización del sistema político no se acompañó de la correspondiente reforma de las estructuras de seguridad pública”⁸³, situación que el crimen organizado aprovechó para penetrar tanto en las estructuras del Estado como en instituciones económicas. A finales de los ochenta, se reconoce que el crimen organizado “tiene capacidad para corromper el sistema

⁸⁰ *Ibid.*, p. 120.

⁸¹ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, Foro Internacional, vol. 4, núm. 4 (166), México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 2001, p. 963.

⁸² *Ibid.*, p. 964.

⁸³ *Ibid.*, p. 965.

político en todos sus niveles, e incluso para usar las instituciones de seguridad nacional para sus fines,”⁸⁴ por lo que se considera abiertamente una amenaza a la seguridad nacional.

En el ámbito externo, la seguridad nacional fue una mezcla de principios tradicionales de política exterior y nuevos elementos que reflejaban la nueva realidad económica de México, tanto interna como externamente. Por un lado se afirmó que uno de los objetivos de la seguridad nacional era “actuar con firmeza y anticipación a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional.”⁸⁵ Dicho planteamiento pretende reflejar cómo los acontecimientos externos afectaban con mayor intensidad a la economía mexicana, pero también que internamente el nuevo modelo económico dependía de la inversión extranjera y de las exportaciones. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) transformó drásticamente la dimensión de seguridad y no sólo la económica. Este tratado significaba la profundización de las reformas neoliberales y la apertura de la economía mexicana. Con él se diluyeron las fronteras y la línea divisoria entre política interna y externa entre los países miembros. Antes de borrar estos límites, a Estados Unidos ya le inquietaba la inestabilidad política y debilidad económica de México y buscó presionarlo para que implementara reformas a su sistema político, económico y judicial, de manera que se combatiera la corrupción, el narcotráfico, la guerrilla, y otros fenómenos que Estados Unidos consideraba una amenaza a su propia seguridad. Empero, después del TLCAN en 1994 las fallas institucionales de México fueron percibidas con mayor intensidad y eso ha llevado a que los países miembros cooperen en otros aspectos tales como el de la seguridad nacional.

Resulta importante resaltar que el acercamiento a Estados Unidos que empezaba a darse durante la administración De la Madrid se consolidó durante el régimen de Salinas de Gortari. Esto no sólo coincidió con la desaparición del mundo bipolar, sino con la transformación del concepto de seguridad nacional de Estados Unidos. “En los últimos diez años, como producto de sus variaciones en su posición geopolítica, México ha reducido sus costuras independientes frente a Estados Unidos. La capacidad ejercida por México para el disenso lo convirtió, en el pasado, en un interlocutor regional entre el norte y el sur, por ejemplo frente a las incursiones militaristas de EU. Sin embargo, México ha variado su posición geopolítica en razón de las evoluciones de la región de América del Norte. El estrecho lazo por el cual su economía se

⁸⁴ *Ibid.*, p. 986.

⁸⁵ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, p. 118.

articuló con la de Estados Unidos y Canadá hace de la dependencia comercial de América del Norte un hecho ineludible, dejando de facto a América Latina fuera de la agenda mexicana”.⁸⁶

Por otro lado, México siguió haciendo uso de sus principios de política exterior de no intervención y respeto a la soberanía de los Estados para evitar la injerencia externa y de la sociedad civil ante los incipientes cuestionamientos sobre las violaciones de derechos humanos en la década de los noventa. Dicha defensa de principios se observa de manera más notoria en el año de 1993, cuando “se negó la participación de ‘observadores electorales’, que tuvieron que ser aceptados en 1994, contra la voluntad de la SRE y de la Segob,”⁸⁷ puesto que la presencia de extranjeros era percibida como una amenaza a la seguridad nacional de México.

Ahora bien, pese a que la definición del gobierno de Salinas de Gortari estaba encaminada al fortalecimiento del desarrollo del país, el concepto de seguridad siguió siendo utilizado en la práctica bajo la misma lógica de represión. Baste mencionar “un aparatoso operativo militar para arrestar a la dirigencia sindical petrolera encabezada por Joaquín Galicia, bajo el argumento de que ésta era una amenaza a la seguridad nacional, dado que planeaba actos de sabotaje a las instalaciones de PEMEX”.⁸⁸

Aquí la paradoja es evidente: a pesar de que la seguridad nacional se alejaba teóricamente de la noción de seguridad del régimen y del protagonismo de la figura del Estado, ésta no correspondía a la realidad social, política y económica del país. Asimismo que las ambigüedades y contradicciones que presenta el concepto no permiten la comprensión de lo que el gobierno entiende por seguridad nacional, “y hasta podría concluirse que la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad”.⁸⁹

Con todo, a pesar de las lastimosas condiciones socioeconómicas a finales de 1994, que bajo la definición de seguridad nacional de Salinas se pueden interpretar como una situación de inseguridad generalizada, Ernesto Zedillo dio continuidad y profundizó la estrategia económica y política de Salinas. Después de todo, su candidatura fue apoyada por Estados Unidos al considerarlo como la opción más viable para la continuación de la política económica.

⁸⁶ Benítez Manaut, “Seguridad y Defensa en México: ¿De la Revolución a la Globalización?”, *Foreign Affairs*, en Español, vol. 3, núm. 4, México, ITAM, octubre-diciembre, 2003, p. 164.

⁸⁷ Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, p. 985.

⁸⁸ Piñeyro, *op cit.*, p. 136.

⁸⁹ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, pp. 122-123.

Internamente, los desafíos identificados seguían siendo: la pobreza, el desempleo, la demanda de democracia y la injusticia; mientras que externamente eran una vez más: el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y personas, el terrorismo y el lavado de dinero. Sobre el tema del narcotráfico, éste siguió siendo una prioridad en materia de seguridad, por lo cual se establecieron programas de especialización de los cuerpos policíacos para su combate.

Cabe resaltar que el PND 1995-2000 no definió la seguridad nacional explícitamente, sino que la vinculó tácitamente a la soberanía de la siguiente manera: “El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberían subordinarse a ese principio.”⁹⁰ Debe tomarse en cuenta que la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al cual habían pertenecido todos los presidentes posrevolucionarios, estaba fracturándose frente a la demanda de democracia por parte de la sociedad, al fortalecimiento incipiente de los partidos políticos de oposición, a la crisis financiera del país y al resurgimiento de la guerrilla. Este escenario dificultaba el logro de acuerdos políticos.

La entrada en vigor del TLCAN tuvo, particularmente, repercusiones en el sistema político, ya que implicó una paulatina descentralización. Académicos, miembros de la sociedad civil organizada, organismos no estatales y también organizaciones criminales empezaron a tener una mayor participación en la vida política del país y en asuntos de seguridad.

Aunado a esto, la respuesta militar que dio Ernesto Zedillo al movimiento guerrillero EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) fue severamente criticada a nivel nacional e internacional. La violación de derechos humanos puso de manifiesto la falta de credibilidad del gobierno que buscaba solucionar los asuntos internos para poder proyectar una imagen de estabilidad que sirviera a los objetivos de política exterior y tranquilizara las preocupaciones en la esfera internacional, pero especialmente del principal socio comercial, Estados Unidos.

Por todo lo anterior, la estrategia de política exterior era fundamental para vigorizar la soberanía nacional. Se quería evitar cualquier tipo de interferencia extranjera en territorio nacional, sobre todo con relación al tema de la guerrilla chiapaneca. De ahí que entre las diversas medidas para fortalecer el poder del Estado sobresalieran la “diversificación de flujos comerciales y fuentes de inversión directa y de cartera, firma de acuerdos o tratados –

⁹⁰ Piñeyro, *op cit.*, p. 138.

comerciales, culturales, militares, etc.– bilaterales o multilaterales; participación en foros de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), etc.”⁹¹ No obstante, esta política exterior no sólo falló en lograr su objetivo, sino que colocó al país en una posición de mayor vulnerabilidad ante el exterior.

Llegado el nuevo siglo, México le dio la bienvenida con la “transición democrática”. Después de más de medio siglo en el poder, el PRI no ocupaba la silla presidencial, sino el Partido Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox Quezada, personaje que retomó el tema de la seguridad nacional como una prioridad durante su gobierno y lo utilizó para intentar distinguirse de los sexenios priistas previos.

Sin embargo, la conceptualización de la seguridad no supuso una ruptura, sino una continuidad de las formulaciones anteriores. En efecto, la seguridad nacional fue integrada nuevamente al PND 2001-2006 como elemento fundamental para el desarrollo económico y democratización del país: “el proceso de democratización del régimen político mexicano plantea la exigencia indispensable de salvaguardar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Una visión actualizada de la defensa del interés nacional tiene como colorario el diseño de una política de seguridad nacional. La estrategia de seguridad nacional del gobierno ha de ser instrumento para la preservación de los verdaderos intereses nacionales y para el avance democrático.”⁹²

Sin embargo, en una primera instancia se rescató una noción restringida a los asuntos tradicionales de seguridad. “La seguridad tiene como metas principales velar por la preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones”.⁹³

Incluso se siguieron considerando algunas de las amenazas a la seguridad nacional de la administración anterior (como la pobreza, la desigualdad, el narcotráfico, la vulnerabilidad de las personas ante desastres naturales, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otras), pero se rechazó que la oposición interna al gobierno en turno fuera considerada como tal. De hecho la noción de seguridad supuso una herramienta muy importante para criticar la concepción de

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Diario Oficial de la Federación (DOF), *PND 2001-2006*, México, 30 de mayo de 2001, p.107.

⁹³ Leonardo Curzio, “Los tres planos de la seguridad: la nacional, la bilateral y la hemisférica”, *Seguridad Hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM-FCPyS/Embajada de Canadá, 2004, p.132.

seguridad nacional de los pasados gobiernos. “El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder”.⁹⁴

Ahora bien, más allá de los beneficios que le ofrecía esta crítica y el énfasis sobre el carácter democrático del concepto de seguridad nacional (en respuesta a la coyuntura de alternancia), la administración foxista efectivamente buscó dotar a la seguridad nacional y a las instancias encargadas de ésta de un marco normativo para que no se siguiera incurriendo en faltas y abusos o para que éstos se dieran de otra forma legal/institucional. Esta aseveración la confirman las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorgaron diversas facultades al Congreso y al Ejecutivo en materia de seguridad nacional, así como la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley de Seguridad Nacional, la cual define a la seguridad nacional como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”.⁹⁵

⁹⁴ DOF, *PND 2001-2006*, p.107.

⁹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México, 2005, pp. 1-2.

Adicionalmente, bajo el argumento de que era necesario que las instituciones mexicanas fueran capaces de enfrentar los retos del nuevo siglo, el gobierno de Fox cesó las actividades del Gabinete de Seguridad Nacional y lo suplantó por la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.

Paradójicamente, esta figura también careció de un marco normativo que lo regulara y los otros esfuerzos previamente mencionados, por otro lado, tampoco supusieron avances significativos en la práctica. Esto aunado a la falta de liderazgo de la administración en turno y ciertos tropiezos en materia de seguridad, como lo demuestran los retos enfrentados tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, derivaron en la adopción de los viejos esquemas. Para ejemplo de ello, la reinstauración del Gabinete de Seguridad Nacional y la desaparición del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional en 2003.⁹⁶

Otro esfuerzo por subsanar la ausencia de un marco normativo que regulara y dotara de sentido las actividades e instancias de seguridad nacional fue la elaboración de “una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad de nuestro territorio”.⁹⁷

Esta agenda, falta de una jerarquización clara, fue acompañada por una doctrina de seguridad nacional, cuyo objetivo era guiar “la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que pudieran poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México”.⁹⁸

Ahora bien, aun cuando, la hasta entonces “avanzada propuesta teórica foxista sobre seguridad nacional no se materializó en la práctica política concreta, y por tanto no impactó de forma positiva a la realidad social mexicana,”⁹⁹ supone un mayor avance teórico en la reconceptualización de la seguridad nacional mexicana. Sobre todo en comparación a la concepción restrictiva del siguiente presidente en turno, Felipe Calderón Hinojosa.

⁹⁶ En 2005 se establece el Consejo de Seguridad Nacional con la promulgación de la primera ley del país en la materia. En ese mismo año se crearon tres instituciones fundamentales para el Sistema de Seguridad Nacional, a saber: el Consejo de Seguridad Nacional, el Secretariado Técnico del Consejo y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

⁹⁷ DOF, *PND 2001-2006*, p.108.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Piñeyro, *op cit.*, p. 140.

En primer lugar, no hay que perder de vista la coyuntura en la cual se lanza el PND 2007-2012. Para las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006, la disputa radicaba entre Felipe Calderón, candidato del PAN (centro-derecha) y Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (izquierda). El primero que se presentaba bajo el eslogan “presidente del empleo” prometía fomentar la creación de empleos y el crecimiento económico. Sin embargo, el entonces presidente Fox había prometido lo mismo y para finales de su periodo un gran porcentaje de la población se había desilusionado de su administración completamente. Por lo que “la opinión generalizada era que el PAN tenía pocas posibilidades de conservar la presidencia”.¹⁰⁰

El segundo candidato por otro lado, gozaba de una gran popularidad en la capital de la República y entre los sectores más pobres a lo largo del país, pero no corría con la misma suerte con la clase media-alta y el sector empresarial, debido a su propuesta de implementar un modelo económico alternativo en caso de ser elegido, entre otras razones.

El día de las elecciones, el conteo preliminar señaló a Felipe Calderón por encima de López Obrador por un margen de 0.6%, resultado que rechazó el candidato del PRD quien exigía un recuento total de votos. Felipe Calderón rechazó esa demanda, lo cual exacerbó las sospechas de un posible fraude electoral. Sin embargo, “a principios de agosto, el Tribunal Federal Electoral (TEPJF) ordenó el recuento parcial de votos e inmediatamente después sostuvo que, a pesar de que se habían presentado algunas irregularidades, la elección había sido justa,”¹⁰¹ por lo que el 5 de septiembre esta institución declaró presidente electo a Felipe Calderón. No así, la controversia, las protestas y las movilizaciones continuaron, restándole así legitimidad al nuevo presidente, que de por sí había llegado a la presidencia con el apoyo de menos del 40% de la población.

Aunado a estas circunstancias, “en México, la violencia relacionada con el narcotráfico había alcanzado niveles nunca antes vistos; había desencadenado un agudo deterioro en la seguridad pública nacional mientras la corrupción erosiona gravemente las instituciones de procuración de justicia en el país.”¹⁰² De manera que con el objetivo de obtener el apoyo

¹⁰⁰ Sonja Wolf, Gonzalo Celorio Morayta, “La Guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 4 (206), México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 2011, p. 684.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 685.

¹⁰² *Ibid.*, p. 669

ciudadano, a diez días de haber empezado su gestión declaró la guerra contra las drogas y dio inicio a una serie de operaciones militares muy ostentosas que garantizaran un impacto en la opinión pública.

De conformidad con lo anterior, no solamente en el rubro de seguridad nacional, sino de manera global en el PND 2007-2012 Felipe Calderón incorporó la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado como una prioridad. “El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional”.¹⁰³

En este documento, a la seguridad nacional se le menciona con un enfoque restrictivo apoyado en las fuerzas armadas. “Así, en el rubro de seguridad nacional se establecen tres prioridades: primera, la defensa de la soberanía y la integridad territorial con el objetivo de garantizar la seguridad nacional y la integridad física y el patrimonio personal [...], la salvaguarda de la seguridad fronteriza, y [...] fortalecer la cooperación internacional en seguridad y defensa territorial”.¹⁰⁴

La justificación del papel protagónico de las fuerzas armadas en combate al narcotráfico radicó en la amplia confianza y admiración de la ciudadanía hacia esta institución. “Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla,”¹⁰⁵ sobre todo ante la incapacidad y corrupción de la policía que supone ser la institución responsable de la seguridad pública, y demás instancias.

A lo anterior hay que añadir que el concepto de seguridad nacional en el PND 2007-2012 no contiene mayor consideración sobre fenómenos naturales o epidemias como posibles riesgos o amenazas a la seguridad nacional. En síntesis, la categoría de seguridad nacional se separa de la noción de ser generador de desarrollo económico y democracia, para legitimar la elección y gestión de Felipe Calderón. Ante la amenaza del narcotráfico, el objetivo nacional

¹⁰³ DOF, *PND 2007-2012*, México, 31 de mayo de 2007, p. 19.

¹⁰⁴ Piñeyro, *op cit.*, p. 146.

¹⁰⁵ DOF, *PND 2007-2012*, p. 23.

principal suponía “garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia”.¹⁰⁶

Dicha postura represiva de seguridad nacional se profundizó dos años más tarde con el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012). En él se rescata la definición de seguridad nacional de la Ley de Seguridad Nacional de 2005 en su artículo 3º, y se presenta una conceptualización en la que predominan los rasgos militaristas que caracterizarían todo el sexenio de Calderón.

“La Seguridad Nacional supone mantener vigentes la soberanía e independencia de la nación y la defensa del territorio; emprender acciones para garantizar la unidad nacional, mantener incólume el orden constitucional, construir instituciones democráticas de gobierno y preservar la democracia fundada en el desarrollo político, social y económico del país y de sus habitantes. Requiere de la defensa legítima del Estado Mexicano respecto a otros estados (sic) o sujetos de derecho internacional público. Implica, finalmente, actuar con oportunidad para anular amenazas al país, y para desactivar riesgos en una realidad que se torna crecientemente compleja por el entorno externo y los desafíos internos”.¹⁰⁷

Las amenazas a la seguridad nacional según este documento son cinco: la delincuencia organizada, el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo y la vulnerabilidad en fronteras. Todas ellas debían ser anuladas por controlar espacios territoriales y afectar a la población mediante sus actividades delictivas y cooptar ilegítimamente a terceros trastornando el orden constitucional.

Para lo cual se haría uso del “gran activo del país en materia de Seguridad Nacional [que] radica en las instituciones que tienen a su cargo su preservación, y en aquellos mexicanos que forman parte de esas instancias. Para potenciar resultados habremos de poner énfasis en apoyar su trabajo de manera que las cuentas que rindan a la nación sean idóneas.”¹⁰⁸ De las instancias que más preponderancia y apoyo tendría serían las fuerzas armadas, afectando así el flujo de recursos hacia secretarías no involucradas en materia de seguridad nacional, como la de salud o desarrollo social.

¹⁰⁶ DOF, *PND 2007-2012*, p. 4.

¹⁰⁷ DOF, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México, 20 de agosto de 2009, p. 3.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

No hay que perder de vista que sistemáticamente se han dejado fuera la parte social y económica de los temas de seguridad nacional, incluso cuando ésta debía ser una política “integral” durante las dos administraciones de los años ochenta. En este documento esos problemas sólo alcanzaron la clasificación de riesgos. La desatención de problemáticas sociales han sido precisamente las que han llevado a la pérdida de los territorios que el presidente pretendía recuperar. “La suerte de esos mexicanos estaba prácticamente a la deriva. En esas condiciones, donde no hay políticas de Estado, donde el Estado prácticamente ha abandonado ese territorio, llega el narcotráfico y lo aprovecha para sus actividades”.¹⁰⁹

Además, el PND 2007-2012 no incluye una mayor reflexión teórica sobre seguridad nacional. Durante este sexenio, no sólo se perdieron un sinnúmero de vidas y se violaron derechos humanos, sino que se dio un retroceso teórico y empíricamente en materia de seguridad nacional y democracia.

Tras la inconformidad con la administración de Felipe Calderón expresada por la sociedad mexicana en las urnas en 2012, el PRI volvió a sentarse en la silla presidencial con Enrique Peña Nieto como presidente. Durante su campaña electoral poco se expresó sobre su política de seguridad en caso de ser presidente, pero tras un año de gobierno, su gestión confirma la continuación de la estrategia militar y enfoque restrictivo de la seguridad nacional de la administración anterior. Se ha dado menor difusión de la situación de inseguridad y violencia en el país, lo cual responde a la prioridad de limpiar la imagen del país para hacer atractivo a la inversión extranjera y poder impulsar sus reformas económicas, pero el combate por parte de todos los cuerpos de seguridad ha continuado.

Por otro lado, en el discurso cambia su perspectiva de seguridad nacional definiéndola de la siguiente manera: “el concepto jurídico de Seguridad Nacional condensa una serie de objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos

¹⁰⁹ Alejandro Cid Chávez, *Importancia y análisis de la seguridad nacional en México*, Tesis de licenciatura en Derecho, México, UNAM-Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2012, p. 152.

de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia”.¹¹⁰

Sugiere que “además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la Seguridad Nacional adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional”.¹¹¹

2.2 Seguridad nacional en Estados Unidos

La política de seguridad nacional de Estados Unidos, como su política exterior y leyes nacionales, está íntimamente ligada a una serie principios y visión hegemónica que ha tenido este país desde su nacimiento como Estado independiente. “Herencia, tradición, fe en el progreso y la construcción cultural de la raza, religión, y género, establecen los límites dentro de los que la política exterior de la nación debe operar.”¹¹² Es decir, que para poder comprender la concepción de seguridad nacional estadounidense es necesario contemplar su cultura e identidad nacional.

Según Seymour Martin Lipset, “Estados Unidos, nacido de una revolución, es un país organizado en torno de una ideología que incluye un conjunto de dogmas acerca de la naturaleza de una sociedad buena. [...], la ideología de la nación puede describirse en cinco palabras: libertad, igualitarismo, individualismo, populismo y *laissez-faire*.”¹¹³ Dicha ideología supone supuestamente un ejemplo para el resto del mundo, ya que desde su origen Estados

¹¹⁰ DOF, *PND 2013-2018*, México, 20 de mayo de 2013, p.10.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Walter L. Hixson, *The Myth of American Diplomacy, National Identity and U.S. Foreign Policy*, Estados Unidos de América, Yale University Press: New Haven, 2008, pp. 4-5.

¹¹³ Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism. A double-edged sword*, Estados Unidos de América, Norton Company, 1996, p. 31.

Unidos se ha contemplado a sí mismo como un líder que fue elegido y bendecido con una misión providencial y derecho único para guiar al mundo.

Hasta hoy, el sentido de excepcionalismo sigue siendo una parte importante de la identidad estadounidense. De ahí que la “política nacional de este país está orientada a mantener una primacía internacional sostenida, cuyo objetivo fundamental consiste en preservar el predominio militar y económico sobre el sistema internacional”¹¹⁴ y la seguridad nacional sea un requisito indispensable para la existencia, desarrollo y continuidad de dicha sociedad excepcional.

Ahora bien, “las políticas de seguridad estadounidenses han estado influidas por rupturas críticas o hechos históricos determinantes”¹¹⁵ que permiten divisar las diversas estrategias y doctrinas de seguridad nacional de Estados Unidos.

Empezando desde su nacimiento como nación independiente hasta finales del siglo XIX, según Edwin A. Deagle Jr., Estados Unidos estuvo en “la búsqueda de la seguridad territorial (1800 a 1898)”. Durante este periodo de tiempo, la necesidad imperante suponía la aseguración de su territorio, así como la adquisición de más. Por un lado, dado que inicialmente Estados Unidos era débil militarmente, predominaba la visión aislacionista. Tanto población como gobierno buscaban alejarse del equilibrio de poder europeo. Pero, por otro lado, también buscaban alejar a Europa de América dadas sus propias ambiciones expansionistas. La expansión territorial de Estados Unidos fortalecía tanto su seguridad interna como externa, ya que internamente se ampliaban los mercados fortaleciendo así los negocios, y externamente se fortalecían las redes comerciales. De ahí que George Washington mencionara expresamente que “la tierra es bienestar y seguridad.” Dicho planteamiento se complementó con la formulación de la Doctrina Monroe, cuya la premisa era “América para los americanos”, y con la declaración del Destino Manifiesto, convirtiéndose en elementos clave para la articulación y justificación de su política expansionista.

Después de haber logrado consolidar un gobierno fuerte y poderoso, de 1889 a 1942, tuvo lugar el periodo del “coqueteo con el poderío militar”. Tras el fin de la Guerra Civil se dio el boom de las transnacionales estadounidenses. Empresas como Kellogg’s y Coca Cola, con el

¹¹⁴ Athanasios Hristoulas y Arturo C. Sotomayor, “VIII. La política de seguridad y defensa: historia, presente y retos”, *¿Qué es Estados Unidos?*, México, FCE, 2008, p. 306.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 305.

objetivo de penetrar en los mercados internacionales empezaron a exportar sus productos al mundo. Paralelamente, Estados Unidos empieza una industria bélica para fortalecer su poder militar y abastecer la demanda externa.

Atendiendo las ambiciones expansionistas, fuera de las fronteras y en otras dimensiones diferentes a las territoriales tales como la económica, Estados Unidos siguió aplicando la Doctrina Monroe en el continente americano para contrarrestar y controlar a los países del hemisferio con conflictos sociales que no favorecieran un ambiente estable y pudieran afectar su seguridad. En otras palabras, esta época se distinguió por los esfuerzos estadounidenses para asegurar la hegemonía del país en el continente americano. De ahí que el Canal de Panamá representara un elemento estratégico para fortalecer su poderío naval y comercial.

Por todo lo anterior, el crecimiento económico no se hizo esperar, lo cual influyó de manera importante para que al finalizar la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos sustituyera a Gran Bretaña como guardián militar del mundo y dejara de ser una potencia regional, para transitar a convertirse en una potencia mundial. Sin embargo, no fue hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando la Alemania nazi amenazaba a Europa y el “peligro inminente que representaba el imperio japonés para la estabilidad de la región del Pacífico, donde los Estados Unidos tenían intereses económicos y comerciales concretos,”¹¹⁶ que Estados Unidos dejó atrás el aislacionismo y buscó la primacía mundial y “[...] finalmente desarrollaron una estrategia internacional que, en efecto, intentaba vincularse más con lo externo y que incluso mostraba mayor disposición a usar medios militares para alcanzar objetivos”.¹¹⁷

Europa no estaba en condiciones ni poseía la voluntad política para imponer y mantener un nuevo orden mundial y su recuperación económica era indispensable para Estados Unidos. Aunado a esto, Estados Unidos “había sufrido pocos daños en su territorio nacional y poseía suficientes recursos económicos, militares y geográficos que lo colocaban como el líder mundial del sistema”.¹¹⁸

Tomando en cuenta el excepcionalismo y la superioridad moral y militar que presumía Estados Unidos, “los líderes claves del gobierno y de la industria vieron la oportunidad para establecer un imperio mundial [...] Construyeron de su pasado expansionista y de la

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 308-309.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 308.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 309.

organización de la Segunda Guerra Mundial, un estado de seguridad para enfrentar los asuntos mundiales.”¹¹⁹ A partir de ese momento, emerge en Estados Unidos el concepto de seguridad nacional como cuerpo doctrinario entendido como defensa y procuración de sus intereses nacionales y valores a nivel interno y fuera de sus fronteras frente al comunismo, causa de las amenazas a su seguridad nacional y por lo tanto el nuevo enemigo a combatir.

Para combatir al comunismo encabezado por la Unión Soviética y los movimientos insurgentes asociados a esa ideología, se formularon dos políticas en Estados Unidos: la Doctrina Truman o de contención y la política de disuasión. Dichas doctrinas derivaron de la promulgación del Acta de Seguridad Nacional, promulgada el 26 de julio de 1947 por el presidente Truman, misma que también dio lugar a la creación de las primeras agencias de seguridad del país: el Consejo de Seguridad Nacional (The National Security Council) y la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency).

Entre las medidas promovidas se encuentra la adopción de la estrategia de “primacía sostenida”, la cual suponía la preservación del predominio mundial estadounidense en asuntos militares y económicos. En la práctica, esta idea se tradujo en la inversión de mayores recursos económicos en la industria bélica, la expansión de sus fuerzas armadas, la intimidación nuclear y un despliegue militar alrededor del mundo mediante bases militares, pero principalmente alrededor de la Unión Soviética para que no avanzara más allá de sus fronteras.

En el desarrollo de este pensamiento influyeron las ideas realistas de Hans Morgenthau que sostenía que “la fuerza armada como amenaza o como potencial es el factor material más importante para el poder político de una nación.”¹²⁰ Lo cual, en otras palabras, significaba que la mejor estrategia de defensa era mantenerse a la ofensiva que suprimiera la posibilidad del surgimiento de posibles rivales y en caso de que eso sucediera, éstos fueran enfrentados cuando fuera necesario. Es por ello, que la política de seguridad estadounidense inicialmente se basó en la producción y adquisición de armamento nuclear, dando lugar así a la “carrera armamentista”.

¹¹⁹ Saul Landau, *The dangerous doctrine national security and U.S. foreign policy*, Estados Unidos de América, Westview Press Inc. A Pacca Book, Boulder, 1988, p. 3.

¹²⁰ Hans Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 4ª edición, Nueva York, Knopf, 1967, p.26. (Citado en Rafael Fernández de Castro; Hazel Blackmore (Coordinadores), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, FCE, 2008, p.310.)

Junto con la estrategia de primacía sostenida, Estados Unidos formuló otra política que lo comprometía aún más con el sistema internacional. “Esta política fue denominada “compromiso” (del inglés engagement) y su visión estaba basada en la idea de que la única forma genuina de mantener la seguridad internacional, y por extensión la nacional, era generando prosperidad, paz y riqueza en el resto del mundo.”¹²¹ De este modo, impulsaron acciones políticas y económicas de apoyo a los países amigos para mantenerlos alejados de la órbita soviética. La implementación de esta política responde a que desde principios de la década de los cincuenta, los gobiernos estadounidenses definieron “la seguridad nacional como dependiente de la independencia y la libertad de la esfera soviética de un gran número de Estados, muchos de ellos fuera del hemisferio continental [y] como dependientes de la salud de la economía y del sistema político americano.”¹²² En la práctica, el ejemplo claro fue el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa y en la creación de instituciones internacionales que mantuvieran el orden mundial.

“La política de compromiso internacional fue importante pues logró dos objetivos concretos para la seguridad de los Estados Unidos. Primero, la gran potencia se vinculó como nunca antes en los asuntos globales, adquirió responsabilidades (aunque también derechos exclusivos) y generó un ambiente propicio para sostener su primacía con relativa estabilidad política y económica. Segundo, logró igualmente legitimar su poder o primacía, pues estableció reglas de juego que no eran impuestas sino consensuadas en un sistema multilateral apoyado por varios países aliados.”¹²³ De esta manera, Estados Unidos no sólo tuvo una injerencia directa en los asuntos de los Estados a los que apoyaba, sino que logró que la URSS no ampliara su esfera de influencia y lo asilara progresivamente hasta llegar al peor (y poco posible) de los escenarios para Estados Unidos, su desaparición.

El discurso de democracia y libertad que justificaba la política de seguridad estadounidense fue en diversas ocasiones más palabras vacías que una realidad, ya que siempre y cuando el gobierno fuera aliado, no importaba si era una democracia o no, si defendía la libertad o no. No obstante, si el gobierno de cualquier Estado no se encontraba alineado a los intereses de Estados Unidos o mantenía amistosas relaciones con la Unión Soviética, suponía

¹²¹ Hristoulas, “VIII. La política de seguridad y defensa: historia, presente y retos”, p. 313.

¹²² José Miguel Insulza, “La primera Guerra Fría: Percepciones estratégicas de la amenaza soviética (1945-1968)”, *Cuadernos Semestrales: Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana*, s/v, núm. 12, México, CIDE, 1982, p. 99.

¹²³ Hristoulas, “VIII. La política de seguridad y defensa: historia, presente y retos”, p. 317.

una amenaza a la seguridad del bloque occidental y por lo tanto a la seguridad nacional de Estados Unidos. Bajo este discurso de “liberar a los pueblos cautivos” se justificaron numerosas intervenciones en terceros países.

Ahora bien, a principios de los años sesenta se empezaron percibir los problemas que había generado la política nuclear estadounidense. Ésta no había logrado intimidar a la Unión Soviética y por el contrario estaba dando pie a una carrera armamentista. En este sentido, sugirió un cambio en dicha política haciendo un mayor énfasis en detener a la amenaza soviética en países subdesarrollados. Esta opinión surge de la idea de que la URSS aprovechaba las condiciones de pobreza y desigualdad en países con procesos de modernización y descolonización para promover subversión y movimientos revolucionarios.

Si bien Estados Unidos continuó aumentando la capacidad militar, también impulsó un abanico de respuestas diferentes a la agresión frontal. Para ejemplo de ello, la implementación de la “Alianza para el Progreso” en países de América Latina, cuyos dos motivos principales fueron: “1) la creciente inquietud en torno a la posición de Estados Unidos en el hemisferio después de la revolución cubana, y 2) el triunfo de la posición económica-política, sustentada por los consejeros de Kennedy, quienes ponían énfasis en la necesidad de relacionar el crecimiento económico con el desarrollo, las reformas estructurales y la democracia”.¹²⁴

La región de América Latina volvió a cobrar importancia para Estados Unidos al ver que el comunismo había alcanzado su zona de influencia. De manera que paralelamente a la Alianza para el Progreso, Estados Unidos adiestró a los militares latinoamericanos como parte de otro programa de contención no militar. Se les enseñó “la amenaza que representaba el comunismo para sus Estados, capacitándolos en estrategias de contrainsurgencia y enfrentamiento en contra de guerrillas,”¹²⁵ dando pie la instalación de regímenes militares en varios países de América Latina vía golpes de Estado. Estados Unidos incluso apoyó abiertamente a algunos de los golpes de Estado, ya que los ejércitos locales argumentaron que lo habían hecho en nombre de la seguridad nacional, en nombre de salvar a sus Estados de caer en manos de movimientos comunistas.

¹²⁴ Roberto Bouzas, “Las políticas comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: Desde la Alianza para el Progreso hasta la iniciativa para la Cuenca del Caribe”, *Cuadernos Semestrales: Las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas*, s/v, núm. 17, México, CIDE, 1985, p. 56.

¹²⁵ Luis Maira, “El Estado de Seguridad Nacional”, *El Estado en América Latina: Teoría y Práctica*, México, Siglo XXI-UNU, 1990, p. 113.

Conforme avanzaron los años, la competencia por la primacía con la Unión Soviética desgastó a ambos polos de poder. Si bien la URSS terminó por desaparecer, Estados Unidos no sobrevivió sin rasguño alguno. La Guerra contra Vietnam que en algún momento fue apoyada por la sociedad estadounidense, aunque no autorizada por el Congreso, con el tiempo fue rechazada y finiquitada con un sentimiento de derrota para Estados Unidos. “Este sentimiento afectó la política de seguridad de los Estados Unidos en los subsiguientes conflictos hasta el fin de la Guerra Fría.”¹²⁶ En primer lugar, porque a no ser de que los intereses estadounidenses estuvieran directa e inminentemente en peligro, una intervención en conflictos en el Tercer Mundo debía ser evitada. Esto porque durante la Guerra de Vietnam se perdieron numerosas vidas, lo cual hasta cierto punto era entendible dado que era la primera vez que Estados Unidos se enfrentaba en una guerra asimétrica. Esta sensibilidad introdujo cambios en la estructura de las fuerzas armadas que en adelante sería conformada por una fuerza voluntaria y profesional. Y por último, pero no menos importante, “se hizo necesaria la aprobación de la sociedad civil, a fin de no encontrarse en la misma situación de división social y polarización que se generó durante la Guerra de Vietnam”.¹²⁷

Este desgaste, a pesar del poderío económico, político y militar estadounidense, aunado a diversos conflictos con países como Irak o Irán en Medio Oriente, debilitaron el equilibrio de poder establecido por Estados Unidos, amenazando constantemente su seguridad. “Estados Unidos respondió a los cambios económicos y militares de la década de los ochenta con posturas cada vez más unilaterales en foros multilaterales.”¹²⁸ De manera que tras el fin de la Guerra Fría y al no haber comunismo que combatir, Estados Unidos inició el proceso de reformulación de estrategia que le garantizara tanto la hegemonía como la reducción de sus vulnerabilidades frente al mundo posterior a la Guerra Fría.

“Esta estrategia estaba reorientada a atender, especialmente aquellos problemas que tienen que ver con el estancamiento económico y la violencia en los países en desarrollo, los cuales representan un peligro a largo plazo para la seguridad estadounidense, según los

¹²⁶ Hristoulas, “VIII. La política de seguridad y defensa: historia, presente y retos”, p. 330.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coordinadores), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 57-58.

analistas aun más que el poder militar soviético.”¹²⁹ Se entiende entonces que en esta etapa el concepto de seguridad nacional en Estados Unidos cambió al abrirse a considerar problemas no militares y amenazas transnacionales y subestatales, tales como el narcotráfico, los movimientos insurgentes y el terrorismo.

Para la década de los noventa la estrategia de seguridad nacional planteada por la Casa Blanca, específicamente bajo la administración Clinton, empezaba a considerar el bienestar económico y la promoción de la paz y democracia. Los tres objetivos centrales de la Estrategia de Seguridad Nacional de 1995-96 eran: “1) Mantener nuestra seguridad con las fuerzas armadas listas para pelear; 2) Reforzar la revitalización económica de los Estados Unidos; y 3) Promover activamente la democracia en el mundo.”¹³⁰ Esto en la práctica se traduciría en la búsqueda de cooperación entre las democracias del mundo mediante acuerdos políticos y principalmente económicos. Para ejemplo de ello está el Tratado de Libre Comercio de America del Norte (TLCAN) que más que un acuerdo comercial, se trata de una cuestión de seguridad nacional, en primer lugar, porque se ha incrementado considerablemente la dependencia de Estados Unidos de abastecerse de recursos del exterior. Por otro lado, el TLCAN, así como demás tratados de libre comercio (TLC) entre Estados Unidos y países latinoamericanos responden a la vieja Doctrina Monroe. De manera que el TLCAN supone una pieza más en su articulación geopolítica.

En segundo lugar, porque el tratado le ofrece a Estados Unidos una plataforma para involucrarse y tener un mayor control de la política interna de sus socios comerciales y proteger sus intereses. Se habla entonces de un trampolín para negociar acuerdos en otro tipo de materia, como seguridad. Aquí no hay que perder de vista que sin importar la época, Estados Unidos ha considerado que las amenazas a su seguridad nacional siempre han provenido del exterior. Inicialmente fueron las potencias europeas, más tarde el comunismo, y en tiempos recientes fenómenos como el terrorismo y el narcotráfico. Como se observará más adelante, México se ha convertido en un importante productor de narcóticos, cuyo destino principal es el vecino del norte, volviéndose entonces en una amenaza para su seguridad nacional.

¹²⁹ Ana María Ezcurra, *El conflicto del año 2000: Bush intervencionismo y distensión, México*, El Juglar, 1990, p. 68.

¹³⁰ The White House, *A National Security Strategy of Engament and Enlargment*, Estados Unidos de América, Febrero de 1995, p. i.

El más reciente momento histórico que influyó de manera determinante en la estrategia de seguridad de Estados Unidos fueron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (comúnmente conocido como 9/11). Los conceptos mayormente usados durante la Guerra Fría como contención, disuasión, compromiso, desaparecerían para ser sustituidos con guerra preventiva, guerra asimétrica y unilateralismo, tratándose entonces de un cambio doctrinal mayor que se puede observar en el documento oficial denominado “La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América”. “En él se desarrolla y adopta el concepto de *autodefensa preventiva* y puede ser visto como una evolución de la doctrina de los *rogue states*, según la cual los Estados Unidos pueden actuar de manera preventiva en contra de una posible o futura amenaza”.¹³¹

Cabe resaltar que la guerra preventiva después de 9/11 difiere de la guerra pre-emptive que históricamente ha estado vinculada a la doctrina militar de Estados Unidos. La guerra pre-emptive es de carácter defensivo, “cuyo objetivo es evitar un ataque inminente de un enemigo o rival, es decir, es una medida de autodefensa. [Mientras que...] la guerra preventiva implica una acción de tipo ofensivo (no defensivo), cuya misión es eliminar una fuente futura o lejana de amenaza, aun si ésta no se ha conformado totalmente.”¹³² En otras palabras, hasta los sucesos de 9/11 Estados Unidos mantuvo una posición favorable al status quo, en la cual no sería el primero en atacar. No obstante, a partir de 2001 Estados Unidos se reservó el derecho de atacar primero inclusive si éste no se ha formado o provocado a esta potencia.

En este nuevo escenario también se reconsideran las amenazas a la seguridad nacional estadounidense. El terrorismo ocupó el lugar que tuvo el comunismo hasta 1989 y se dio mayor peso a las amenazas provenientes de actores no estatales, tales como el narcotráfico, desastres naturales, epidemias, entre otros.

La aplicación de esta nueva doctrina conllevó una importante reestructuración institucional. La Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) dejó de coordinar a las demás agencias gubernamentales de seguridad, y se creó en 2002 el Department of Homeland Security para proteger a la patria y se introdujo una nueva legislación denominada “Acta Patriótica” que otorga mayores facultades al Estado con relación a los

¹³¹ Hristoulas, “VIII. La política de seguridad y defensa: historia, presente y retos”, p. 332.

¹³² *Ibid.*

ciudadanos y extranjeros. Con esta última se justifica el anteponer los derechos humanos para preservar la seguridad nacional.

En 2007 fue dado a conocer un nuevo documento titulado “National Strategy for Homeland Security”. En él recuperan una vez más los objetivos y acciones emprendidas y a emprender para mantener la seguridad nacional, tomando en cuenta los eventos de 9/11, los daños que causó el huracán Katrina en 2005, así como la preocupación de que alguno de los *rogue states* o Estados bribón y terroristas tuvieran acceso a armas químicas y nucleares.

Siendo la seguridad nacional de Estados Unidos la prioridad en ese momento para el gobierno estadounidense, éste establece en el antes mencionado documento cuatro objetivos: “1) prevenir ataques terroristas, 2) proteger al pueblo americano, la infraestructura crítica y recursos clave, 3) responder y recuperarse de los incidentes que ocurran, y 4) seguir fortaleciendo los principios que aseguren el éxito a largo plazo.”¹³³ Estas metas se lograrían mediante una cooperación más estrecha entre las agencias estadounidenses de seguridad, las autoridades federales, estatales y locales, y el sector público y el privado, a la par de la aplicación de la estrategia militar de “Acción Preventiva Anticipada” ante la imposibilidad de resolver el conflicto de forma diplomática.

Si bien en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 referente al gobierno de Barack Obama se reitera que la seguridad es uno de los pilares elementales del interés nacional de Estados Unidos, y le da continuidad a ciertos rubros de acción en materia de seguridad nacional como la ratificación del Secretario de Defensa, Robert Gates, también es cierto que hay algunos cambios. Contrario al unilateralismo de Bush, Obama asume la necesidad del multilateralismo para salvaguardar la seguridad no sólo al interior de su territorio, sino también en el resto del mundo. Ahora se habla de un “liderazgo moral” que reconoce que en un mundo cada vez más interdependiente no tienen cabida las políticas que buscan imponer valores o sistemas de gobierno a través del uso de la fuerza.

En este sentido, se desprende la idea de que Estados Unidos debe seguir fungiendo su papel como líder, pero asumiendo un compromiso compartido con respecto a la seguridad global amenazada principalmente por las amenazas asimétricas provenientes de Estados o

¹³³ The White House, National Strategy for Homeland Security, [en línea], Estados Unidos de América, octubre 2007, Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, [consulta: 10 de marzo de 2015].

actores no estatales. En dicho documento también se puede apreciar una redefinición de estas amenazas de acuerdo con su origen, impacto y prioridad. En general se incluye un concepto de seguridad más amplio que abarca los ámbitos interno y externo. En la esfera interna se hace énfasis en la seguridad fronteriza y energética, así como en la seguridad pública y social. Sobre todo se remarca la necesidad de “poner la casa en orden” si Estados Unidos pretende mantener su preeminencia en el mundo. “La crisis del sistema financiero en este país, la magnitud de la dependencia energética del exterior, la abultada deuda fiscal, la pérdida de competitividad en algunas áreas, el deterioro de la educación pública, los altos índices de desempleo y bajo crecimiento, son algunas de las vulnerabilidades que si no se abordan eficazmente en los próximos años debilitarán las capacidades del país para ejercer el rol de ‘nación indispensable’.”¹³⁴ En el ámbito externo, la principal preocupación que tiene hoy Estados Unidos en términos de seguridad nacional es la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, especialmente en riesgo de caer en manos de grupos terroristas. También se señala que los países que representan un peligro latente para Estados Unidos son Afganistán, Irak, Somalia, la zona del Maghreb y Yemen, así como otras amenazas tales como las epidemias, las pandemias, los desastres naturales y el tráfico ilícito de drogas y dinero.

2.3 Comparativo entre la concepción de seguridad nacional mexicana y la estadounidense: implicaciones para la cooperación en seguridad

“Pese a sus ambigüedades y deficiencias, el concepto de seguridad es, en el último de los casos, un espejo que refleja las aspiraciones y los temores de una sociedad.”¹³⁵ En este sentido, un paso previo a la revisión de cualquier mecanismo de cooperación en materia de seguridad como la Iniciativa Mérida es entender la forma como se ha usado el concepto de seguridad en México y en Estados Unidos, sobre todo cuando estos dos vecinos presentan antecedentes culturales, experiencias históricas, formas de integración social y política, niveles de desarrollo económico y visiones del entorno internacional tan contrastantes.

En esta tesitura, el término seguridad nacional, “tal como es utilizado en Estados Unidos [...] alude a una idea muy distinta de lo que en México se entiende por la defensa de

¹³⁴ Boris Yopo, “La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”, [en línea], Colombia, Programa de Cooperación en Seguridad Regional – Friedrich Ebert Stiftung, Julio 2010, Dirección URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07422.pdf>, [consulta: 3 de marzo de 2015].

¹³⁵ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, p. 107.

los intereses nacionales respecto a fuerzas y amenazas externas.”¹³⁶ El contraste entre ambas concepciones de seguridad es tal que la terminología para definirlas tiene connotaciones muy diferentes. Esto ha provocado que cada vez que hay una discusión binacional sobre el tema haya un intercambio de ideas equívoco.

Entonces, “en la literatura norteamericana se habla de la seguridad sin que haya al respecto una definición precisa. Sin embargo, se trata de una concepción amplia que incluye ámbitos de acción internacional muy por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado.”¹³⁷ Como ya quedó apuntado, cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se convirtió en la superpotencia mundial y con ello logró ejercer su predominio sobre la teoría y la práctica de las relaciones internacionales en occidente, incluyendo la seguridad nacional occidentales. Poco más de cuatro décadas los debates académicos y políticos sobre seguridad estuvieron permeados y dominados por las percepciones e intereses estadounidenses, los cuales dado el Contexto de Guerra Fría, giraron en torno a las teorías realistas de poder y la rivalidad Este-Oeste.

En México, por otro lado, el concepto no fue central ni en el ámbito conceptual ni en el operativo hasta hace unos cuantos años. Entre otras razones, no había sido necesario hablar de seguridad nacional, “dado que los conceptos de soberanía e independencia nacional habían respondido, política y operativamente, a los principales retos de la seguridad nacional entendidos estos como las amenazas a la integridad nacional provenientes del exterior.”¹³⁸ A lo anterior hay que sumar que cuando la noción de seguridad fue empleada en México, así como en otros países en desarrollo, éste sirvió para justificar el autoritarismo de las élites dominantes, de derecha o izquierda, y la represión de los opositores. En otras palabras, fue confundida con seguridad interna, seguridad del Estado, del régimen.

Sobre este punto, Sergio Aguayo Quezada señala que “ni la versión hegemónica, ni la criolla dedicaron mucha atención a las preocupaciones centrales de las empobrecidas mayorías del Sur, reducción del hambre y miseria; distribución equitativa de los beneficios del

¹³⁶ Adolfo Aguilar Zinser, “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 296.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 392.

crecimiento económico; mejoras en salud, educación y seguridad social; defensa de los derechos humanos, consolidación de la democracia; control de la degradación ambiental”.¹³⁹

Con referencia a la confusión de la seguridad nacional con seguridad interna o seguridad del Estado cabe mencionar que obedece a la virtual inexistencia de equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, o mejor dicho a la conformación oligárquica del Estado. En efecto, “la presencia de un Ejecutivo fuerte, de un Congreso con mayoría del partido del Ejecutivo y un Poder Judicial subordinado al Ejecutivo deja un margen considerable de impunidad al ejercicio de la autoridad.”¹⁴⁰ Los organismos encargados de generar inteligencia y de los asuntos de seguridad nacional también estaban subordinados completamente al Ejecutivo, sin tener que responder ante un marco regulatorio, además de que no había un proceso claro de toma de decisiones sobre la estrategia y opciones en materia de seguridad nacional. Una amenaza a la seguridad nacional podía ser cualquier cosa que el Ejecutivo decidiera.

En Estados Unidos, por otro lado, aunque tampoco exento de fallas, “la formulación de la política de seguridad y defensa nacional es compleja y burocrática. [...] Primero, existe un complejo aparato burocrático e institucional que atiende diferentes dimensiones de seguridad interna y externa.”¹⁴¹ Existe una variedad de instituciones que si bien dependen del Ejecutivo trabajan de forma fragmentada, y hacen que el proceso de toma de decisiones sea difuso y descentralizado. Además gracias a las rivalidades entre las diferentes agencias que conforman el complejo de seguridad, hay una rendición de cuentas que permite un constante monitoreo e inspección. A lo anterior, hay que sumar un sistema de poderes relativamente más equilibrado que el mexicano, en el cual el Ejecutivo no tiene un vasto poder, gracias a importantes y efectivos contrapesos que han limitado la conducta del Ejecutivo.

Aunado a esto, el marco legal de la seguridad nacional de México existe apenas hace poco. Fue hasta 2004 que se materializó la reforma constitucional que otorgó facultades al Congreso para poder legislar en materia de seguridad nacional. Gracias a ello, el Congreso pudo presentar un proyecto de ley en materia de seguridad que fue aprobada y entró en vigor en 2005. Si bien la Ley de Seguridad Nacional registra diversos problemas, su introducción

¹³⁹ Aguayo, “México y Estados Unidos: en busca de la seguridad”, p. 17.

¹⁴⁰ Herrera-Lasso, *op cit.*, p. 396.

¹⁴¹ Hristoulas, “VIII. La política de seguridad y defensa: historia, presente y retos”, p. 337.

hasta el siglo XXI demuestra la poca importancia que tenía el término en México, así como la carencia de un marco regulatorio que hasta cierto punto dio pie al abuso del término a conveniencia de las élites en el poder.

Ahora bien, aunque hay una carente tradición de estudios sobre seguridad nacional, ya que empezó a ser debatida a partir de los tardíos setenta, el debate académico ha empezado a influir en el discurso político de la seguridad nacional. Sin embargo, hasta los años noventa la noción de seguridad nacional siguió siendo bastante restrictiva, y se refería “en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional entendida ésta como un atributo político-jurídico que abarca el territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales.”¹⁴² La ideología que sustentaba la noción de seguridad mexicana era el nacionalismo, que incluía una serie de valores políticos, culturales y sociales que disminuía la posibilidad de infiltración de las ideas comunistas en territorio mexicano, pero que tampoco eran necesariamente compatibles con la ideología de la noción estadounidense, que hasta el fin de la Guerra Fría refería la idea de defensa, preservación y expansión del capitalismo y los valores asociados a este sistema.

Antes y después de la Guerra Fría, Estados Unidos ha manejado el concepto de seguridad nacional con pretensiones globales, gracias a la vieja y constante creencia político-religiosa de que tiene la misión divina de guiar al resto del mundo; y a la ruptura del viejo equilibrio de poder europeo a mediados del siglo XX que le permitió ascender como potencia mundial. Puede que al principio de su vida independiente la seguridad de Estados Unidos se haya circunscrito a la defensa de sus fronteras nacionales, de sus instituciones políticas y de su patrimonio económico inmediato, así como después del 11 de septiembre de 2001, sin embargo, se han tratado de concepciones efímeras, ya que “la seguridad nacional no es para los estadounidenses una doctrina de defensa nacional sino una doctrina estratégica global, relativa al mantenimiento del poder económico, político y militar de Estados Unidos y a la propagación de su ideología y de su prestigio y supremacía en zonas de influencia y espacios hegemónicos determinados”.¹⁴³

Ahora bien, esta doctrina necesita invariablemente de un enemigo externo para ensanchar su poder, así como supone “el cuidado de amplios intereses económicos públicos y

¹⁴² Aguilar Zinser, *op cit.*, p. 296.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 298.

privados, tales como fuentes de abastecimiento de materias primas, líneas de tráfico, mercados y espacios de inversión.”¹⁴⁴ Durante la Guerra Fría ese enemigo fue la Unión Soviética y su ideología comunista. Al terminar ésta, el enemigo pasó a ser el terrorismo y el narcotráfico.

De ahí que Estados Unidos adopte posturas realistas y una política exterior activa e incluso agresiva. México, por otro lado, opta por respetar las leyes internacionales y no formular una doctrina estratégica dada su vecindad con Estados Unidos.

Derivado de lo anterior, la existencia de estas diferencias no significa que las concepciones de seguridad de México y Estados Unidos sean completamente ajenas, por el contrario, la una influye en la otra. Después de los conflictos históricos entre México y el vecino del norte, éste ha sido invariablemente percibido como una amenaza a la seguridad nacional, por lo menos desde el punto de vista del sector militar. Por otro lado, la invasión estadounidense junto con las demás tuvieron un fuerte impacto en la definición de la idea de soberanía e integridad nacional. Sin olvidar que México, a pesar de cierto rango de autonomía, en su actuación internacional siempre ha respondido a la política exterior estadounidense: México ha actuado hasta donde no afecte los intereses estadounidenses.

Aunado a lo anterior, en tiempos más recientes los elementos fundamentales de seguridad nacional en México han sido también trastocados por los esfuerzos de cooperación en materia de seguridad implementados junto con Estados Unidos, sobre todo si se entiende por seguridad nacional como “la capacidad del Estado mexicano para atender en forma autónoma su seguridad pública y para seguir manteniendo un grado de autonomía relativa con respecto a los intereses de Estados Unidos”.¹⁴⁵

Asimismo, México ha influido en la concepción de seguridad de Estados Unidos. La necesidad de justificar la invasión al territorio mexicano fue también uno de los factores que ayudaron a configurar el concepto de misión o destino divino de Estados Unidos: “Tu misión es mejorar el estado del mundo, ser la ‘república modelo’, mostrar que los hombres son capaces de gobernarse a sí mismos, y que la forma de gobierno más simple y natural es aquella que también les confiere a todos la felicidad, es productora del mayor desarrollo de las facultades intelectuales y sobre todo, aquella que es atendida por la más alta medida de moralidad y virtud

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Fuensanta Medina Martínez, “La transformación del concepto de seguridad nacional en México”, *Revista de El Colegio de San Luis. Nueva Época*, México, El Colegio de San Luis, s/v, núm. 3, enero-junio, 2012, p. 224.

privada y política.”¹⁴⁶ Si bien después de ello México no fue precisamente una prioridad para Estados Unidos, la estabilidad interna de México siempre ha sido importante para la seguridad estadounidense. El que haya un grupo dominante que sea capaz de garantizar esta estabilidad y reprimir a grupos opositores y hostiles que puedan llegar a hacer alianzas militares u económicas con enemigos de Estados Unidos es en demasía un factor preponderante para Estados Unidos, sobre todo después del descubrimiento de petróleo a mediados de los setenta en México, y más después de los ataques terroristas del 2001 a Estados Unidos. Estados Unidos tuvo el temor de que a través de la porosa frontera que comparte con su vecino del sur entraran terroristas a territorio estadounidense con ayuda de las organizaciones de crimen organizado operantes en México. A partir de entonces Estados Unidos ha buscado consolidar su perímetro de seguridad, el cual incluye la activa cooperación de sus vecinos directos.

A lo anterior hay que sumar que las relaciones económicas entre ambos países se han estrechado considerablemente. Ambos forman parte de una zona de libre comercio que ha servido como trampolín para aumentar los esfuerzos en materia de seguridad entre los tres países, pero principalmente entre Canadá y Estados Unidos, y Estados Unidos y México. Más de mil millones de dólares en productos transitan entre ambos países de manera legal; aproximadamente hay un millón de cruces en la frontera común diariamente y cerca de un décimo de la población estadounidense es de ascendencia mexicana. “Esto implica retos constantes para manejar inteligentemente el comercio, la migración y la seguridad de una forma compartida y estratégica para beneficiar a ambos países”.¹⁴⁷

Además de intensa la relación también es compleja, puesto que no sólo los gobiernos federales inciden en la agenda de seguridad nacional y conjunta de estos países, sino también las relaciones que desarrollan actores políticos como los gobiernos estatales y locales a lo largo de la frontera, actores económicos como las empresas que han generado poderosas redes de comercio, y actores sociales como los millones de migrantes que atraviesan la frontera común. De hecho, después de los sucesos del 9/11, mientras más recursos fueron destinados a hacerlas “más” seguras, menos recursos hubieron para hacer más eficientes ciertos procesos ligados al

¹⁴⁶ Aguilar Zinser, *op cit.*, p. 300.

¹⁴⁷ Andrew Selee, “Intensidad, complejidad y asimetría en las relaciones entre México y Estados Unidos: implicaciones para la cooperación en seguridad”, *Agendas comunes y deferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/ Universidad de Guadalajara, 2011, p. 147.

comercio y al tránsito de personas, afectando así de manera directa las poblaciones y empresas de ambos lados de la frontera común.

Si bien las asimetrías entre ambos países son enormes, así como las de sus concepciones de seguridad nacional, también es cierto que cada día están más entrelazados económica, política y demográficamente, ambos países deben esforzarse por fortalecer sus convergencias y aceptar sus divergencias sin dañar su relación.

III. Cooperación antinarcoóticos entre México y Estados Unidos: antecedentes de la Iniciativa Mérida

En la presente unidad se exponen los antecedentes de la cooperación antinarcoóticos entre México y Estados Unidos durante el siglo XX. Para ello, se inicia el apartado con una breve mención del consumo de drogas en Estados Unidos desde finales del siglo XIX, así como de ciertas percepciones internas que impulsaron en el país el desarrollo de una política prohibicionista que más tarde se extendería al ámbito internacional.

Posteriormente, se presentan una serie de factores nacionales e internacionales que contribuyeron a que el narcotráfico se expandiera a las dimensiones actuales y a que lo consideraran un problema de seguridad nacional en Estados Unidos y posteriormente en México, e intensificaran la cooperación en este ámbito.

3.1 Orígenes del paradigma prohibicionista de la producción, el tráfico y el consumo de drogas

“Puede sustituir a la comida, hacer del cobarde valiente, del silencioso elocuente [...] y volver al que sufre insensible al dolor”¹⁴⁸ anunciaba orgullosamente la farmacéutica Parke-Davis con el que promocionó el consumo de la cocaína en la segunda mitad del siglo XIX. El consumo de esta droga y de otras sustancias del grupo del cannabis, los opioides o los estimulantes de tipo amfetamínico no sólo era lícito, sino aceptado socialmente. En el caso de la opiomanía, se trataba de “un vicio elegante, caro, suntuoso, aristocrático”.¹⁴⁹

No obstante, una serie de fobias y prejuicios fueron transformando la figura del consumidor en adicto por todo el mundo. En Estados Unidos durante el siglo XIX, el consumo de opio fue observado como “no americano, no occidental”¹⁵⁰ y “una vez que estas drogas fueron relacionadas en la mente del público con extranjeros peligrosos y minorías raciales, se formaron actitudes populares que persisten hasta el día de hoy. Los usuarios de drogas comenzaron a ser vistos como desviados sospechosos que socavaban la estabilidad nacional

¹⁴⁸ David F. Musto (Ed.), *Drugs in America: A Documentary History*, Estados Unidos de América, New York University Press, 2002, p.189.

¹⁴⁹ Froylán Enciso, “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 66.

¹⁵⁰ David Musto, *La enfermedad americana. Orígenes del Control de narcóticos en EU*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1993, p. 31.

[...] La xenofobia y el temor racial que contribuyeron a formar nuestras leyes antidrogas originales aún influyen en nuestras políticas”.¹⁵¹ En otras palabras, la figura del consumidor de drogas se interpretó como una amenaza al bienestar de la comunidad y a la seguridad de las instituciones. Esta preocupación aunada al sentimiento de excepcionalismo y superioridad moral¹⁵² condujo a una lucha contra ese vicio en la sociedad americana, convirtiéndose Estados Unidos en uno de los pioneros en la elaboración de políticas prohibicionistas de drogas.

A principios del siglo XX, tuvo lugar un movimiento conocido como Progresista, que buscaba limitar el uso de drogas con fines medicinales mediante el establecimiento de una legislación federal. Dicho movimiento derivó a nivel interno en la aprobación de diversas leyes de carácter restrictivo como la *Pure Food and Drug Act* de 1906, y a nivel internacional en la Conferencia Internacional del Opio de 1909, comúnmente “identificada como el principio de la cascada de instrumentos internacionales de penalización de las drogas”,¹⁵³ y posteriormente la Convención Internacional del Opio de 1912, que prohíbe y reglamenta la venta y distribución de morfina y cocaína, entre otros.

Bajo la misma corriente progresista y de regeneración moral, en 1914 el Congreso estadounidense promulgó la primera ley antinarcóticos de carácter nacional conocida como el *Harrison Narcotics Act* abandonando progresivamente el modelo de prevención y tratamiento. “Los médicos y el público en general iban aceptando una explicación psicológica de la adicción: Aquellos que continuaban utilizando opiáceos a pesar de la prohibición legal y el desapruebo social eran manifestaciones de una psicopatología, un defecto fundamental del carácter”.¹⁵⁴ Para 1930 se generalizó la idea de que sólo la prohibición total disminuiría el número de consumidores, por lo que en los años posteriores el gobierno aprobó varias leyes y reglamentos con el objetivo de prohibir y criminalizar el uso de drogas ilegales de manera efectiva. Para implementar tales instrumentos legales se crearon instituciones como el Federal Bureau of Narcotics (FBN) en 1930 y, entre otras acciones, el gobierno llegó al extremo de

¹⁵¹ Mathea Falco, *The Making of a Drug Free America: programs that work*, Estados Unidos de América, Times Books, 1994, p. 21.

¹⁵² Al ser la nación con una misión divina son los “otros”, especialmente los extranjeros, los que generan sus problemas domésticos. Por ello, el consumo de drogas es el enemigo, y no un síntoma de anomalía o problema interno, y los traficantes y productores una amenaza.

¹⁵³ Enciso, *op. cit.*, p. 67.

¹⁵⁴ William O. Walker III, “Introduction: Culture, Drugs, and Politics in the Americas”, *Drugs in the Western Hemisphere. An Odyssey of Cultures in Conflict*, Estados Unidos de América, Scholarly Resources: Wilmington, 1996, p. XIII.

encarcelar a médicos que recetaban “grandes” cantidades de opiáceos y a desacreditar opiniones de expertos que abogaban por considerar políticas alternativas al paradigma punitivo para la regulación de narcóticos.

Un hecho a ponderar es que las preocupaciones estadounidenses se presentaron con mayor intensidad en los estados fronterizos. Varios grupos de interés como el Women’s Christian Temperance Union of Imperial Valley, en California, creían que las regulaciones de prohibición sólo tendrían éxito si se alcanzaba un compromiso con las autoridades mexicanas, por lo que demandaron al Departamento de Estado que ejerciera presión al gobierno mexicano para que tomara las medidas necesarias dentro de su territorio. Así, las primeras regulaciones estadounidenses comenzaron a tener efecto en México.

“México empezó a firmar y ratificar todos los tratados y acuerdos internacionales prohibicionistas luego de la Convención internacional del opio de la Haya en 1912”,¹⁵⁵ y como signatario comenzó a imponer controles sobre el cultivo ilícito de opio en territorio nacional. Cabe resaltar que la producción y venta de opio ya estaba firmemente consolidada en México para cuando ésta fue declarada ilegal. Para 1921 las exportaciones de marihuana, opio y heroína quedaron prohibidas y se impusieron sanciones al tráfico ilícito de las mismas. “Asimismo, en los códigos penales de 1929 y 1931 se tipificaron los delitos contra la salud”.¹⁵⁶ También se trató de controlar el movimiento de drogas en las fronteras del país, sobre todo la que comparte con Estados Unidos. Durante la administración de Álvaro Obregón se “ordenó que desde Ciudad Juárez patrullaran la frontera para impedir el paso de contrabando de alcohol porque, según se creía, ayudar a la efectividad de las leyes de prohibición estadounidenses evitaría transgresiones del lado mexicano”.¹⁵⁷ Sin embargo, no existía un aparato institucional que garantizara el cumplimiento de las primeras regulaciones derivadas de los decretos presidenciales, y es que más allá de las leyes prohibicionistas y medidas que se hayan tomado en México, el tráfico de drogas no era considerado una amenaza formal a la estabilidad del régimen.

¹⁵⁵ Enciso, *op cit.*, p. 67.

¹⁵⁶ Samuel I. Del Villar, “Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos”, *México y Estados Unidos frente al combate internacional del narcotráfico*, México, FCE, 1989, p. 138.

¹⁵⁷ Enciso, *op cit.*, p. 69.

3.2 Criminalización e internacionalización de la lucha antinarcóticos

La personalidad cuya visión marcó de manera determinante las posteriores políticas antidrogas en Estados Unidos, fue la del primer director del FBN, Harry Anslinger. Aun con el antecedente fallido de la prohibición del consumo de alcohol, desde 1930 hasta su jubilación en 1962, Anslinger promovió políticas antinarcóticos a nivel nacional, pero también estatal y local de carácter criminal y punitivo como las siguientes: “Uniform State Drug Laws (1934), la Marijuana Tax Act (1937), Opium Poppy Act (1942), Synthetic Substitutes for Morphine Act (1946), el Boggs Act (1951), y el Narcotics Control Act (1956)”.¹⁵⁸ No obstante, “él no era más que el portavoz de la opinión de la mayoría de congresistas, editores y líderes comunitarios; él representa mejor la guerra contra las drogas del siglo XX”.¹⁵⁹

“La drogadicción es una perversión”, una crisis nacional. En sus discursos demonizó y criminalizó la venta y el consumo de drogas, siendo la represión la mejor forma de combatir ambos. Sobre el consumidor decía: “Tenemos que arrancarlo de la sociedad y ponerlo en cuarentena, forzándolo a aceptar una cura que no hará voluntariamente”.¹⁶⁰ Y sobre el traficante de drogas: “Hace falta recrudescer las sanciones legales”.¹⁶¹ Esta estrategia de represión se dio en dos niveles: interior y exterior. Dentro de Estados Unidos se castigaría la posesión y el tráfico al menudeo. Fuera de las fronteras, se privilegiarían las estrategias represivas contra países productores de drogas ilícitas.

Mientras tanto en México, debido a que el consumo no era significativo a principios del siglo XX, no fue considerado un problema. Sin embargo, “la prohibición del alcohol creó los incentivos para consolidar rutas de contrabando no sólo de bebidas alcohólicas, sino de otras sustancias en puntos tradicionales de cruce fronterizo: comenzó una nueva etapa de

¹⁵⁸ Douglas Clark Kinder, “Bureaucratic Cold Warrior: Harry J. Anslinger and Illicit Narcotic Traffic”, *Pacific Historical Review*, vol. 50, núm. 2, Estados Unidos de América, University of California Press, mayo, 1981, p. 174.

¹⁵⁹ Richard Davenport-Hines, *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas 1500-2000*, México, FCE, 2003, p. 332.

¹⁶⁰ “Narcotic Problems Cited But Federal Commissioner Says situation is Not Hopeless” [en línea], Estados Unidos de América, *The New York Times*, 17 de junio de 1952, Dirección URL: <http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9502E23BBC4F52DFB0668389649EDE&scp=1&sq=Narcotic+Problems+Cited++Federal+Commissioner+Says+Situation++Hopeless&st=p>, [consulta: 12 de mayo de 2012].

¹⁶¹ Davenport-Hines, *op cit.*, p. 332.

instrumentación del prohibicionismo en México”.¹⁶² En la década de los treinta el Departamento de Salud empezó a tomar medidas como respuesta al contexto internacional de regulación del narcotráfico y las presiones de Estados Unidos. En 1931, resultado de negociaciones en el ámbito bilateral, se publicó el primer Reglamento de Toxicomanías, en el cual se criminalizó a los traficantes y consumidores de drogas. Dos años más tarde, “se creó el Hospital Federal de Toxicómanos y para 1935, el tratamiento farmacológico estaba encaminado a incorporar a los pacientes a la comunidad en forma productiva”.¹⁶³

Posteriormente, en febrero de 1940, el presidente Lázaro Cárdenas publicó un nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías en el Diario Oficial, en el cual se definía el problema del consumo como un asunto de salud pública y se buscaba fortalecer el control estatal del mercado de drogas. Dicha ley no fue bien recibida por el gobierno estadounidense, y así como en Estados Unidos se eliminaban los discursos alternativos, en el exterior los esfuerzos iban en la misma dirección. “A finales de marzo, Estados Unidos había suspendido la exportación de drogas para fines médicos a México. Esto provocó la reacción virulenta del gremio médico y de farmacéuticos y boticarios. El gobierno mexicano se vio obligado a entablar conversaciones diplomáticas. El resultado fue la derogación del nuevo reglamento a los pocos meses, y después, la reapertura del flujo de medicinas durante la Segunda Guerra Mundial en que el abasto proveniente de farmacéuticas alemanas se había dificultado”.¹⁶⁴ Partiendo de estas deficiencias en el entendimiento entre las autoridades estadounidenses y mexicanas se estableció un “acuerdo informal” que permitiera mejorar el control y la vigilancia del tráfico de narcóticos.

Paradójicamente, el contexto de guerra hizo que Estados Unidos tuviera una política antinarcóticos ambigua. Por un lado, alentaba medidas restrictivas y sostenía un discurso que dotaba de ilegalidad a las drogas, y por otro, como parte de los acuerdos de colaboración con los aliados, alentaba la producción de opio y marihuana. Debido a esto aumentó

¹⁶² Musto, *op cit.*, p. 75.

¹⁶³ Victor Ramón Miranda Lara, “Retrospectiva histórica del uso de drogas en México”, México, *Revista Científica Electrónica de Psicología ICSa-UAEH*, s/v, núm. 10, Dirección URL: http://dgsa.uaeh.edu.mx/revista/psicologia/IMG/pdf/6_-_No._10.pdf, [consulta: 29 de agosto de 2014].

¹⁶⁴ Enciso, *op cit.*, p. 72.

considerablemente el cultivo de ambas plantas, y “para 1941, México empezó a surgir como un centro de distribución de drogas ilegales”.¹⁶⁵

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la posición de las organizaciones traficantes de droga mexicanas se vio favorecida aún más, pues países proveedores de opio como China y Japón sufrían una guerra civil y una derrota mundial respectivamente. La relación bilateral entre México y Estados Unidos se deterioró a causa del incremento de la demanda de heroína y morfina mexicanas.

En este respecto, como se ha podido observar, Estados Unidos ha influido desde el principio en el régimen prohibicionista de México. Ya sea para acallar las voces que proponían una visión alternativa al discurso represivo y de criminalización oficial, o para ejercer control sobre el flujo de drogas hacia territorio estadounidense como se le permitió durante la administración del presidente Manuel Ávila Camacho. “El gobierno estadounidense participó en la negociación de leyes cada vez más represivas que, en ocasiones, aunque no siempre, coincidieron con los intereses políticos y sociales de los gobiernos revolucionarios”.¹⁶⁶ No obstante, durante las primeras décadas de instrumentación del régimen de prohibición en México, las leyes mexicanas enfocaron el problema como un asunto de salud pública. De ahí que hasta 1947 el Departamento de Salubridad fuera la institución encargada del desarrollo y seguimiento de la política antinarcóticos, incluso cuando en 1938 elementos del Ejército hubieran participado en la primera campaña de erradicación de cultivos en Sonora.

Sin embargo, el enfoque del gobierno empieza a cambiar por varias razones, entre las cuales destacan: 1) un escaso número de agentes pertenecientes a la Policía Sanitaria para cumplir con sus responsabilidades ante la expansión del territorio nacional donde había sembradíos; 2) el fortalecimiento de las organizaciones mexicanas y la consolidación de su influencia política gracias al mantenimiento del flujo de drogas después de la Segunda Guerra Mundial; y 3) la reducción del flujo de drogas provenientes de Asia y Medio Oriente.

A pesar de que las autoridades de salubridad siguieron teniendo participación en las operaciones antinarcóticos “a partir de 1947 la Procuraduría General de la República (PGR)

¹⁶⁵ Ana Garza Gegundez, “La política exterior de México frente al narcotráfico”, *Bien común y Gobierno*, núm. 63, México, febrero, 2000, p. 14.

¹⁶⁶ Enciso, *op cit.*, p. 73.

asumió la responsabilidad en materia antidroga”,¹⁶⁷ lo cual significó que se abandonara un enfoque relativamente menos punitivo por una perspectiva en la que se observaba al tráfico de drogas como un asunto de seguridad.

Ese mismo año se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS), primera agencia policiaca encargada de la seguridad nacional bajo el mando directo del presidente y con capacidad de desplegar operaciones a nivel federal. Con ella se centralizó el control del narcotráfico en el país, y si bien “estaba involucrada en el tráfico de narcóticos, un hecho bien sabido por Estados Unidos, Washington cerraba los ojos ante esto y ante el repetido fraude electoral que mantenía al PRI en el poder porque el gobierno mexicano y la DFS fueron aliados anticomunistas durante la Guerra Fría”.¹⁶⁸

Un hecho a ponderar es que dentro del contexto de la Guerra Fría, el combate al narcotráfico se trató conforme a los principios de amenaza externa contra la seguridad nacional. Bajo esta premisa, no solamente hubo una respuesta militar para abatir el problema, sino que se buscó contener a los países proveedores y de tránsito de drogas ilícitas a través de la promoción de tratados y convenciones internacionales que criminalizaran la actividad. “Como coronación de esta estrategia, en 1948, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas formó la Comisión de Estupefacientes. Desde los primeros años de su formación, Naciones Unidas asumió un papel activo en el credo prohibicionista”.¹⁶⁹

En el caso mexicano, como ya se mencionó, la PGR asumió el narcotráfico como asunto de seguridad y hubo un gran despliegue militar. En la década de los cincuenta el ejército mexicano, inicialmente tutelado por agentes del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, se dedicó básicamente a la erradicación de cultivos ilícitos en los estados de Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora. A pesar de las evidencias de corrupción de las autoridades mexicanas, “desde principios de los años cuarenta, el Departamento del Tesoro había

¹⁶⁷ Luis Solís Rojas, “La prevención de las adicciones y la lucha contra el narcotráfico”, México, *Liber Addictus*, s/v, núm. 91, mayo-junio, 2006, Dirección URL: http://www.liberaddictus.org/v_imprimir.php?articulo=833, [consulta: 30 de septiembre de 2014], p. 3.

¹⁶⁸ Julien Mercille, “Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the ‘war on drugs’ in Mexico”, *Third World Quarterly*, vol. 32, núm. 9, Reino Unido, Routledge, 2011, p. 1641.

¹⁶⁹ Enciso, *op cit.*, p. 73.

designado una representación permanente en México, lo que había facilitado la transferencia de recursos a este país y el escrutinio continuo de los esfuerzos contra las drogas”.¹⁷⁰

A lo largo de la década los cincuenta, el tema de las drogas ilícitas fue constante en las conversaciones entre las autoridades de ambos países, sin embargo en Estados Unidos había una división de opiniones sobre el compromiso de México para con este tema. Por un lado, Anslinger expresaba su satisfacción con los esfuerzos mexicanos, y por otro, voces en el Congreso y autoridades fronterizas apelaban por presionar más al vecino del sur, ya que percibían que los esfuerzos no eran suficientes. Dicha discrepancia de opiniones se observó notablemente cuando hubo un intento de cerrar la frontera en el estado de California para presionar a las autoridades mexicanas.

Como respuesta a las presiones estadounidenses, en 1961 México suscribió la Convención Única sobre estupefacientes de las Naciones Unidas. Dicha convención suponía represión para los países productores y tolerancia para los consumidores. No obstante, fue plasmada en el Código Penal de 1968 traduciéndose en penas más severas para aquellas personas involucradas en actividades relacionadas con la oferta que con el consumo. Progresivamente, el prohibicionismo se había consolidado legal e instrumentalmente a través de las políticas antinarcóticos de erradicación de cultivo, entre otras.

“Para reforzar las acciones en materia de contención, desde fines de 1961, México empezó a adquirir el equipo proveniente de Estados Unidos para conducir la campaña antinarcóticos”.¹⁷¹ Aunado a eso, ese mismo año México y Estados Unidos definieron los lineamientos para la cooperación conjunta en un manual en el que se estipulaban las reglas para la participación de agentes estadounidenses en territorio mexicano y viceversa.

A pesar de los esfuerzos nacionales y binacionales en México, la demanda estadounidense no se redujo, generando en consecuencia un escalamiento de los arrestos por posesión de droga. “Los arrestos por posesión de marihuana pasaron de 18 mil en 1965 a 188 mil en 1970”.¹⁷² Este auge del consumo era consecuencia del descontento social imperante en esos años en la sociedad estadounidense, reflejado en la oposición a la Guerra de Vietnam, el

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 76.

¹⁷¹ Richard Craig, “La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y las relaciones bilaterales”, *México y Estados Unidos frente al combate internacional del narcotráfico*, México, FCE, 1989, p. 99.

¹⁷² Musto, *op cit.*, p. 286.

movimiento contracultural hippie y el aumento de adictos a la heroína, entre los cuales destacaban los soldados que habían regresado de la guerra.

En México, por otro lado, no se observaba una realidad alejada de la de Estados Unidos. El consumo de drogas ilícitas como la marihuana o solventes, entre otros, aumentó en el sector joven. “Además, a finales de la década de los sesenta, este último [México] se consolidó como una fuente importante de heroína, marihuana, barbitúricos y anfetaminas destinadas al mercado del vecino del norte”.¹⁷³

Mientras que en México esta situación derivó como es bien sabido en el uso del ejército contra la sociedad civil, en Estados Unidos el auge de las drogas derivó en el nacimiento de la metáfora “guerra contra las drogas”. En 1969 Richard Nixon llegó a la presidencia y con ello inauguró una nueva faceta en el régimen antidrogas. En 1972 declaró que las drogas eran el enemigo número uno, dando lugar al inicio de una guerra frontal contra las drogas. Retomando la política tradicional antinarcóticos de Anslinger con ciertas observaciones, lanzó una campaña punitiva contra las drogas a nivel nacional y global. En el plano doméstico “expandió la lucha punitiva —un mayor presupuesto para la policía antinarcóticos y castigos más severos— pero también aumentó los fondos extensivos para el tratamiento y rehabilitación de los adictos”,¹⁷⁴ y en 1973 estableció la Drug Enforcement Agency (DEA, por sus siglas en inglés), en la cual se unificaron varias funciones antidrogas antes dispersas en diferentes agencias.

En el ámbito internacional firmó acuerdos antidrogas con numerosos países, incluido México. Con el fin de expresar su descontento con la actuación de las autoridades mexicanas y presionar al gobierno mexicano para que adoptara medidas más agresivas contra el narcotráfico e incorporara al Ejército al combate permanente contra las drogas, en septiembre de 1969 Nixon implementó la Operación Intercepción. Dicha medida unilateral consistía en la inspección de toda persona y vehículo que cruzara la frontera sur del territorio estadounidense. Sin gran éxito en lo que se refiere a incautaciones, sí logró su cometido con México, ya que semanas después el gobierno mexicano se comprometió a erradicar los cultivos de marihuana

¹⁷³ Craig, *op cit.*, p. 99.

¹⁷⁴ Dana Adams Schmidt, “President Orders Wider Drug Fight Asks \$155 Million”, [en línea], Estados Unidos de América, *The New York Times*, 18 de junio de 1971, Dirección URL: http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F30F16FB3B5B1A7493CAA8178DD85F45878_5F9, [consulta: 16 de mayo de 2014]

en su territorio y tras una serie de negociaciones, ambos países anunciaron la implementación bilateral de la Operación Cooperación en octubre de 1969.

“La ofensiva unilateral [Operación Intercepción] constituye un ejemplo clásico de chantaje económico diseñado para que los mexicanos empezaran a hacer realmente algo sobre las drogas”.¹⁷⁵ Posteriormente, las presiones del gobierno estadounidense aumentaron, sobre todo porque en la década de los setenta México se convertiría “en el principal abastecedor de heroína y marihuana hacia ese mercado”.¹⁷⁶ Este posicionamiento obedeció entre otras razones a la suspensión de siembra de amapola en Turquía en 1972, consecuencia de la colaboración de ese país con Estados Unidos, y a la deteriorada condición económica en la que se encontraba México. Con el programa de austeridad “el sector agrícola apenas crecía, empujando a muchos campesinos desesperados a apoderarse de haciendas, ejecutar a caciques locales, migrar a las ciudades o a los Estados Unidos, o ingresar al negocio ilegal de drogas”.¹⁷⁷

Ante este panorama, Estados Unidos buscó tener una participación más activa en las actividades realizadas en México. En 1976, el Secretario de la Defensa, Félix Galván López, lanzó el Plan Cóndor, operación mediante la cual asesores estadounidenses participaron directamente en la destrucción de campos de marihuana y amapola ubicados en Chihuahua, Sinaloa y Durango. “El Plan Cóndor y los subsiguientes —recordados en la sierra de Sinaloa por sus brutales violaciones a los derechos humanos— recibieron toda clase de apoyos de Estados Unidos. El gobierno estadounidense proporcionó tecnología de telecomunicaciones, fotografía aérea y helicópteros [...] Además, capacitó y pagó a pilotos. Tan solo en el Plan Cóndor participaron 5,000 soldados y 350 agentes de la Policía Judicial Federal de tiempo completo”.¹⁷⁸

Aunado a este esfuerzo de cooperación binacional en materia antidrogas, México, bajo la administración de Luis Echeverría, había decidido reforzar sus propias medidas de control para reducir la interferencia estadounidense en las campañas antinarcóticos mexicanas. En

¹⁷⁵ Richard B. Craig, “La campaña permanente: Mexico’s antidrug campaign”, *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, vol. 20, núm. 2, Estados Unidos de América, Center for Latin American Studies at the University of Miami, mayo, 1978, p.109.

¹⁷⁶ María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza de la seguridad nacional”, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 375.

¹⁷⁷ Mercille, *op cit.*, p. 1641.

¹⁷⁸ Enciso, *op cit.*, p. 80.

1975 se implementó la “Campaña Permanente contra el cultivo, procedimiento y tráfico de narcóticos”. Esta campaña, para la cual se desplegaron cerca de 10,000 soldados, tenía como objetivo dar continuidad a las campañas de erradicación de cultivos ilegales, decomiso de narcóticos y detención de narcotraficantes. El resultado de la campaña nacional y el esfuerzo binacional fue el reconocimiento de la comunidad internacional y sobre todo de Estados Unidos, debido a la reducción de las importaciones de droga provenientes de México. “La producción de marihuana en México pasó de representar 90% de las importaciones estadounidenses en 1974 a alrededor de 85% en 1981. La heroína mexicana pasó de representar 85% de las importaciones estadounidenses de esa droga en 1974 a 37% en 1980”.¹⁷⁹

Esta campaña nacional junto con la Operación Cóndor fueron los primeros experimentos de estrategias militares en el país en la guerra contra las drogas, y si bien las importaciones de drogas provenientes de México aparentemente disminuyeron, también tuvieron como efecto la diversificación y ampliación del narcotráfico como se observó en la década de los ochenta debido a diversos factores (como se verá en el siguiente apartado), entre otros: a) la exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica hacia Estados Unidos; b) una política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico; y c) la debilidad de las instituciones policiacas y de justicia mexicanas y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narco”.¹⁸⁰

En síntesis, poco menos de medio siglo le tomó a Estados Unidos establecer un proyecto de criminalización del uso de narcóticos a nivel nacional para después internacionalizarlo. “Liberar a la sociedad de las drogas” se convirtió en una responsabilidad moral y política no sólo dentro, sino también fuera de Estados Unidos. La idea de que las drogas son una especie de cáncer que se puede aislar y erradicar, junto con la imagen del consumidor de narcóticos como una amenaza para la sociedad y las instituciones derivó en una postura prohibicionista y rígida del gobierno estadounidense, que no permitió posturas alternativas a la de su discurso oficial, ni en el plano nacional ni en el plano internacional. En la década de los treinta la postura mexicana respecto a las drogas entró en conflicto con la hipótesis estadounidense. Las autoridades mexicanas pensaban que el asunto de las drogas

¹⁷⁹ Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, *Documentos de Trabajo del CIDE*, s/v, núm. 196, México, CIDE, enero, 2010, pp. 2-3.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 3.

ilegales debía ser percibido como un problema de salud pública. Por ello, el control del tráfico de drogas fue responsabilidad del Departamento de Salud hasta 1947. Sin embargo, debido al descontento estadounidense con esta postura, en esa década también tuvo lugar la implementación del primer operativo en el cual participaron militares en el combate al tráfico de drogas, cuyas acciones consistieron en la erradicación de cultivos declarados ilícitos. En estos años la cooperación entre ambos países en materia antinarcóticos fue incipiente, informal y sobre todo negada públicamente por parte de las autoridades mexicanas cuando se hubiera inferido que personal estadounidense había tenido una participación activa en territorio nacional.

En la década de los cuarenta, después de que las presiones del vecino del norte surtieran efecto y México renunciara a un discurso considerado como peligroso para Estados Unidos, la cooperación se fortaleció. El tráfico de drogas se convirtió en un asunto de seguridad en México a partir de que la PGR asumió el control de las actividades en contra del narcotráfico en 1947. Las acciones emprendidas por militares y elementos de la DFS estuvieron enfocadas prácticamente a la destrucción de cultivos ilegales, pero a pesar de los esfuerzos realizados, los traficantes mexicanos empezaron a consolidarse en el negocio y acumular poder.

Durante la década de los cincuenta, la cooperación antidrogas entre ambos países siguió respondiendo a los principios del acuerdo informal de la década de los treinta, pero siguió constante y en términos cordiales a pesar de la corrupción de las autoridades mexicanas, de la cual era consciente el gobierno estadounidense. Para esta década la hegemonía del prohibicionismo se había consolidado no sólo a nivel global sino también en la legislación mexicana y en la práctica generalmente representada por las campañas de erradicación de cultivo, las cuales siguieron siendo tuteladas por agentes de Estados Unidos.

A pesar de las medidas tomadas previamente, para la década de los sesenta no había grandes éxitos, por el contrario, la demanda de narcóticos ilícitos aumentó considerablemente en Estados Unidos. Como respuesta a esta expansión del consumo por parte de la sociedad estadounidense, se inició la formalización de la cooperación en materia de drogas con el gobierno de México. Ambos países acordaron la creación de un manual de cooperación conjunta en el cual hubo una mayor claridad sobre las actividades que podían desempeñar agentes estadounidenses en México, así como las que podían realizar los agentes mexicanos en

Estados Unidos. También se llevaron a cabo reuniones por parte de las autoridades fronterizas para dar solución al problema de la delincuencia juvenil, se dio entrenamiento a autoridades mexicanas y se les empezó a vender equipo para las labores en la lucha contra las drogas. La cooperación parecía desarrollarse sin conflictos graves y en calma, no obstante, la implementación de la Operación Intercepción en 1969 no sólo tensó la relación bilateral, sino que dio origen a la guerra frontal contra las drogas.

Para la década de los setenta, México se había convertido en el principal productor de heroína y marihuana con destino a Estados Unidos. Consecuentemente aumentó la presión estadounidense por un mayor esfuerzo contra el cultivo ilícito en México. En 1973 se creó la DEA y con ella una nueva faceta en la lucha contra las drogas en México. La DEA aplicó tres estrategias en territorio mexicano: la erradicación de cultivos, la interdicción de las drogas de tránsito provenientes de Sudamérica y la captura de importantes traficantes. Más adelante, en 1977, tuvo lugar la Operación Cóndor, mediante la cual hubo un importante despliegue militar y violaciones de derechos humanos sobre todo en Sinaloa. Además se continuó con la transferencia de equipo y capacitación del personal mexicano.

Ya sea mediante apoyo económico, militar o tecnológico para la lucha contra las drogas, o a través de la presión moral o represalias económicas contra aquellos que no abrazan la estrategia punitiva, Estados Unidos logró imponer a nivel global su visión sobre los narcóticos como problema y amenaza a la seguridad internacional. La presión estadounidense para que México adoptara su enfoque sobre las drogas empezó desde la prohibición, y de ahí hasta la década de los setenta. Aunque con altibajos, la cooperación en materia antinarcóticos se fue profundizando, no obstante las victorias han sido efímeras ante la incesante demanda en Estados Unidos.

3.3 El narcotráfico como problema de seguridad nacional

Ahora bien, hasta el momento hemos revisado cómo surgió y se consolidó el paradigma punitivo de control de drogas en Estados Unidos, cómo sus efectos se dejaron sentir en México desde el origen del prohibicionismo y cómo la interacción y cooperación de ambos países se fue intensificando desde entonces. En el siguiente apartado se va a puntualizar el momento a partir del cual este fenómeno es vinculado con la seguridad nacional.

Como se vio previamente, el concepto de seguridad nacional se materializó en Estados Unidos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, concretamente en la National Security Act (NSA) de 1947. Dicha noción de seguridad nacional se desarrolló en dos niveles: “1) contención y confrontamiento [sic] del poder soviético, con una disuasión organizada para la destrucción mutua asegurada (estrategia de balance de poder); y 2) la promoción de la apertura económica, la democracia, la cooperación internacional, las instituciones multilaterales y la seguridad cooperativa (conocido esto como estrategia liberal)”.¹⁸¹

En el escenario de la Guerra Fría, la problemática de las drogas ilícitas estuvo subordinada a la amenaza principal a combatir: el comunismo. “Operadores políticos como Anslinger hicieron de las drogas parte de la lucha global anticomunista, difuminando la idea de que en realidad los regímenes comunistas aborrecían las drogas”.¹⁸²

Fue hasta la administración de Ronald Reagan (1981-1989) que el problema de la producción, el tráfico y consumo de drogas ilegales se convirtió en una prioridad dentro del esquema de seguridad nacional. A pesar de las campañas de 1970, “iniciando la década de 1980, las estadísticas mostraron que una mayor cantidad de estadounidenses, en toda su historia, se iniciaban en el consumo de drogas especialmente la cocaína y la marihuana”.¹⁸³ A la luz de estas cifras y con el afán de recuperar espacios en el sistema internacional, Reagan no sólo refrendó la “guerra contra las drogas” sino que la expandió y la hizo más punitiva. En 1984 promulgó la *Crime Control Act* (CCA), con la cual se endurecieron las penas por tráfico de drogas y se creó la *National Drug Policy Board*, agencia que se encargaba de la coordinación de la política interna y externa antinarcóticos. Dos años más tarde, en 1986, con la firma del National Security Decision Directives 221 (NSDD 221) Reagan declaró que la producción y tráfico de drogas (más no el consumo) constituían una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos.

“La amenaza a la seguridad nacional que representa el tráfico de drogas es particularmente seria en las fronteras de los Estados Unidos. Nuestra preocupación primaria son aquellas naciones con una industria floreciente de narcóticos, donde la combinación de

¹⁸¹ John Ikenberry, “Estados Unidos entre el unipolarismo y multipolarismo”, *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, p. 44.

¹⁸² Paul Gootenberg, *Andean Cocaine. The making of a global drug*, Estados Unidos de América, University of Carolina Press, 2008, p. 232.

¹⁸³ Rosa del Olmo, *La cara oculta de la droga*, Venezuela, Nomos, Monografías Jurídicas, 1998, p. 28.

organizaciones traficantes criminales, insurgentes rurales y terroristas urbanos pueden socavar la estabilidad de los gobiernos locales; corromper esfuerzos para frenar la producción, procesamiento y distribución de droga, y se distorsiona la percepción pública del problema de las drogas de manera que se convierta en parte del debate antiestadounidense y antioccidental”.¹⁸⁴

Ésta no sólo dio pie a que en un futuro se permitiera dar apoyo a los programas de entrenamiento militar, entre otros, para el combate de las drogas ilegales, sino que se pudiera habilitar la promoción de iniciativas de seguridad de carácter regional y hemisférico contra esta problemática. Derivado de la NSDD 221, las fuerzas armadas estadounidenses tuvieron un mayor papel en el apoyo a los esfuerzos antinarcóticos, y así la metáfora de “guerra contra las drogas” se convirtió en una realidad armada.

Aunado a esto, la NSDD 221 también facilitó un gradual desprendimiento del problema de las drogas ilegales frente la amenaza decadente del comunismo. Conforme disminuía la intensidad de la Guerra Fría, las drogas se posicionaban como la siguiente gran amenaza en Estados Unidos. “Con el colapso del adversario soviético el Pentágono se enfrentó a la perspectiva de pérdidas considerables en el personal y su preciado sistema de armas, así como de prestigio y poder a menos que encontrara una misión alternativa. La guerra contra las drogas fue una misión alternativa plausible”.¹⁸⁵

Sintetizando, la NSDD 221 supuso una opción viable para el empleo de militares tras el abatimiento del comunismo y la presencia militar de Estados Unidos en el hemisferio. Asimismo, hay que añadir que durante esta administración se promovió el proceso de certificación, mediante el cual el Ejecutivo y el Congreso evaluaban los esfuerzos antinarcóticos de terceros países con los que cooperaba Estados Unidos. Dependiendo del resultado, el país en cuestión era premiado o sancionado, lo cual tensó la relación con varios países, entre ellos México, quien no tardaría en adoptar el renovado enfoque estadounidense sobre el tema de las drogas.

¹⁸⁴ The White House, *NSDD-221* (Versión desclasificada), [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: [blob:https://research.archives.gov/6b881c3a-c78f-4873-a569-72800a2cd3bd](https://research.archives.gov/6b881c3a-c78f-4873-a569-72800a2cd3bd), [consulta: 5 de noviembre de 2014], p. 1.

¹⁸⁵ Ted Galen Carpenter, *Bad Neighbor policy. Washington's futile war on drugs in Latin America*, Estados Unidos de América, Palgrave Macmillan, 2003, p. 43.

Para la década de los ochenta, más allá de las altas cifras de tráfico de drogas provenientes de México, ya resultaba difícil ignorar y ocultar la profunda imbricación entre traficantes, policías y políticos. “También, la reportada corrupción ha tenido un efecto indeterminado pero perjudicial para el programa”¹⁸⁶ [del país]. Las presiones estadounidenses para que México intensificara sus esfuerzos continuaron con mayor fuerza con la administración Reagan, pero fue el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, en 1985 que se desató la furia de las autoridades del vecino del norte.

La respuesta estadounidense inmediata en suelo mexicano fue la declaración pública de la existencia de agentes de la DEA en operación en México, así como la oferta de una recompensa a quien diera información sobre los responsables del asesinato de Enrique Camarena, con el objetivo de dar a conocer la corrupción de las autoridades mexicanas. Dentro del territorio estadounidense, en la frontera con México se inició la Operación *Stop and Seize* que prácticamente fue una réplica de la Operación Intercepción de 1969. Una vez más se pretendía presionar políticamente al gobierno de México para que diera respuestas claras sobre el asesinato y ayudara a entregar a los responsables.

Como consecuencia del escándalo Camarena y el desprestigio que sufrió el gobierno mexicano, éste “trato como nunca de dar respuestas claras. Su expresión más clara fue el desmantelamiento de la Dirección Federal de Seguridad (DFS)”¹⁸⁷. A ello le siguió un reordenamiento de las agencias de inteligencia. Las instituciones que se encargarían a partir de entonces de la vigilancia del narcotráfico serían la PGR, el Ejército y la Marina Armada de México. Además, se creó la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) (1985-1989) que sería sustituida por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en 1989.

No obstante, en México siguió sin considerarse el problema del tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional. Fue la cadena de consecuencias y eventos venideros que llevaron al presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) a cambiar de posición. Como ya se mencionó, en 1986, el presidente Reagan refrendó la “guerra contra las drogas” con la

¹⁸⁶ U.S. General Accounting Office, *Statement of Joseph E. Kelley, Associate Director of National Security and International Affairs-Division before the Select Committee on Narcotics Abuse and Control - House of Representatives*, Estados Unidos de América, 5 de agosto de 1987, Dirección URL: <http://www.gao.gov/assets/110/101821.pdf>, [consulta: 5 de agosto de 2014].

¹⁸⁷ Enciso, *op cit.*, p. 82.

NSDD 221. Pero además promulgó el *Anti Drug Abuse Act* (1986) que incrementaba el presupuesto para lograr una mayor efectividad de las medidas de aplicación de la ley, reforzaba los programas educativos y de tratamiento, e instituía el proceso de certificación, instrumento mediante el cual el Ejecutivo de Estados Unidos debía presentar un informe anual ante el Congreso sobre los países productores o con mayor tráfico de drogas, certificando que hubieran cooperado con Estados Unidos realizando esfuerzos con el tráfico de drogas ilegales por su cuenta. En caso de que los países no hubieran cooperado, se les reducirían hasta un 50% los fondos de asistencia no humanitaria estadounidense, excepto en el rubro de recursos para la intercepción de drogas. Esto se haría mediante el voto de representantes estadounidenses en contra de dichos préstamos en diversas instituciones multilaterales de desarrollo como: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de África, el Banco de Desarrollo de Asia, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), entre otros. Además de que el Ejecutivo también tenía la opción de recurrir a otras penas más severas como la suspensión de preferencias comerciales. Por otro lado, el Ejecutivo podía señalar la necesidad de certificar al país, incluso cuando no haya calificado, ya que la suspensión de la asistencia a este país ponía en riesgo el interés nacional de Estados Unidos.

Esta medida unilateral fue sumamente criticada en México, pero en lo privado fue tomada en cuenta debido a la dependencia económica que desarrolló México con Estados Unidos a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta. Este sistema de premios y castigos, aunado a la crisis económica que vivía el país, derivó en el lanzamiento de una agresiva campaña contra las organizaciones traficantes de droga y la corrupción, y finalmente en la declaración del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional.

“Desde su primer informe de gobierno, el presidente declaró que el narcotráfico era uno de los problemas que azotan a México y el mundo, por lo que incrementó “la lucha contra el narcotráfico, en la que intervienen coordinadamente la Procuraduría de la República, el Ejército Mexicano y la Armada Nacional”.¹⁸⁸ Años después declarararía que el narcotráfico supone una amenaza a la seguridad nacional de México. Si bien, no se dio una explicación oficial de las razones por las cuales el narcotráfico era una amenaza, el auge del narcotráfico en

¹⁸⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Informes Presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado*, [en línea], México, abril de 2012, p. 68.

el país era innegable. Este crecimiento, hasta los ochenta, obedeció a una serie de factores y condiciones internas y externas, entre los cuales sobresalen: 1) la exportación de cocaína proveniente de Sudamérica hacia Estados Unidos; 2) la política de tolerancia en México hacia el narcotráfico; y 3) debilidad y corrupción de las autoridades mexicanas responsables de lidiar con el problema de tráfico de drogas.

3.3.1 La exportación de cocaína proveniente de Sudamérica hacia Estados Unidos

“El narcotráfico es un fenómeno con una larga historia en México en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola. Pero lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto con creciente repercusión social, fue la incorporación del país a las rutas de tráfico de cocaína proveniente de los Andes”.¹⁸⁹

Desde la década de los cincuenta, los traficantes han llevado la “cocaína cruda” de los Andes por dos rutas principalmente: por el Caribe a través de Cuba y por el norte de Chile para conectar con los intermediarios panameños y mexicanos. Sin embargo, Cuba desaparece de la ruta en 1959 con la revolución social de Fidel Castro. “Los subsiguientes conflictos políticos de Cuba con Estados Unidos significaron la rápida expulsión de la naciente clase traficante de cocaína en la Habana, quienes tomaron sus habilidades y conexiones con ellos a Sudamérica, México e incluso directamente a Miami y New Jersey”.¹⁹⁰ Así, la dispersión de las mafias cubanas hacia México trajo consigo la primera ola notable de coca y cocaína al país. Para mediados de 1970 ya había un tránsito regular de cocaína andina a través de tierra y mar de México, además de otra diversidad de drogas.

Sin embargo, sería hasta mediados de los ochenta que habría un punto de inflexión para las nacientes organizaciones mexicanas traficantes de droga. “Mientras las autoridades colombianas y estadounidenses aumentaban sus ataques contra figuras como Escobar, consignaciones de droga se expandían hacia Culiacán y Mazatlán desde la organización de Herrera en Cali. Según estimados del Departamento de Estado, para 1989 un tercio de la

¹⁸⁹ Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, México, marzo-abril, 2009, p. 182.

¹⁹⁰ Paul Gootenberg, “Policy Issues: Cocaines’s Long March North, 1900-2010”, *Latin American Politics and Society*, vol. 54, núm. 1, Estados Unidos de América, University of Miami, 2012, p. 164.

cocaína que entraba a Estados Unidos provenía de México; para 1992, esa figura alcanzó la mitad; y para finales de 1990, entre 75 y 85%”.¹⁹¹

Este desplazamiento geográfico hacia México fue un efecto indiscutible de los esfuerzos estadounidenses por abatir a la organización de Medellín en los años ochenta y la “exitosa” interdicción de droga en el Caribe. En 1982, en respuesta a los alarmantes niveles de tráfico de droga, lavado de dinero y violencia callejera en Florida (principal punto de entrada de la cocaína colombiana), el presidente Reagan creó el “Joint Florida Task Force”. Este comando con características militares, y la Operación Swordfish lograron impedir el paso de cargamentos de droga en la región del Caribe, pero como ya se mencionó previamente, eso sólo desplazó el problema hacia México.

Asimismo, en Centroamérica (otra ruta de tránsito de droga) se desarrollaban conflictos armados y un ambiente de indiferencia que favorecieron el tráfico de drogas ilegales. Por un lado, había países como Nicaragua, donde la guerrilla se vinculó con el narcotráfico para poder financiar sus actividades. “Las condiciones de conflicto generadas en América Central facilitaron que los “contras” se involucraran en operaciones de tráfico de cocaína para financiar sus actividades clandestinas”.¹⁹² Y por otro, en países como Honduras, el desarrollo del narcotráfico fue tolerado por el gobierno de Estados Unidos ya que la relación era mutuamente beneficiosa. “Los gobiernos hondureños en el decenio de los ochenta fueron los principales aliados de Estados Unidos en el istmo centroamericano para contener el avance ‘comunista’”.¹⁹³

Ante el cierre de la ruta del Caribe y la existencia de “narcoestados” como Honduras, los cárteles colombianos empezaron a utilizar países de tránsito como Costa Rica, Guatemala y Honduras para trasladar sus cargamentos hacia México y posteriormente hacia su destino final, Estados Unidos. “El Pacífico Oriental se convirtió en una ruta marítima importante para las drogas provenientes de América del Sur”.¹⁹⁴ Bajo estas condiciones, las organizaciones mexicanas empezaron a pedir partes de la ganancia en cocaína, y así comenzaron su propio negocio de venta al por mayor y al por menor en la frontera con Estados Unidos,

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 172.

¹⁹² Gregorio Selser, *Reagan: de El Salvador a las Malvinas*, México, MEX-SUR, 1982, p.113.

¹⁹³ Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004, p. 169.

¹⁹⁴ Bruce Bagley, *Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales del siglo XXI*, Estados Unidos, Universidad de Miami, 2010, p. 6.

incrementando sus actividades hasta su reposicionamiento tras el golpe a los cárteles de Medellín y Cali en la década de los noventa.

3.3.2 La política de tolerancia hacia el narcotráfico en México

Previo a que México se convirtiera en un punto geográfico nodal para el tráfico de cocaína en los ochenta, el auge de las organizaciones mexicanas de tráfico de drogas no hubiera sido posible sin el grado de convivencia entre los narcotraficantes y el gobierno mexicano. “Hubiera sido casi imposible para los narco-cárteles operar sin la ayuda del PRI; ellos reflejaban y eran parte del sistema monopolístico y piramidal del partido”.¹⁹⁵ Hasta los años noventa que se materializó la crisis del sistema centralizado de poder del PRI, ninguna medida antinarcóticos dio pie a una notable y amplificada violencia como la actual. De hecho, “en el periodo de 1920 a 1960, en México, como en un amplio grupo de países de América Latina, hubo una percepción sobre el narcotráfico como una actividad en cierta medida violenta, pero autónoma con sus propias leyes”.¹⁹⁶

“Como es sabido, el viejo régimen autoritario restringía la autonomía de los funcionarios públicos estatales y locales y, en este marco, las instituciones federales contaban con facultades extralegales vinculantes para contener la violencia criminal y proteger a la población civil”.¹⁹⁷ La relación entre el narcotráfico y el gobierno mexicano se regía por una serie de acuerdos tácitos y por una selectiva aplicación de la ley. Durante décadas el control del narcotráfico dependió de una cuidadosa distribución de beneficios económicos y políticos, aplicación de sanciones y otorgamiento de autorizaciones. “Los intercambios recíprocos de favores y las mediaciones entre el poder central y los gobiernos estatales y municipales diferían la escalada de violencia, y cuando se producía algún asesinato su finalidad era llamar la atención al gobierno para que moderara los controles o a los rivales para que respetaran los acuerdos informales”.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Ed Vulliamy, *America: War Along the Borderline*, London, Bodley Head, 2010, p. 20.

¹⁹⁶ Mónica Serrano y María Celia Toro, “Del narcotráfico al crimen organizado en América Latina”, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y Continuidad*, México, FCE, 2005, p. 237.

¹⁹⁷ Luis Astorga, “Mexico: Its democratic transition and narcoterrorism”, [en línea], Dirección URL: <http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/obama/pdfs/Astorga>, [consulta: 30 de octubre de 2014], 2009, pp. 2-3.

¹⁹⁸ Guillermo Pereyra, “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, México, julio-septiembre, 2012, p. 434.

Sin embargo, para finales de los ochenta el régimen presentaba ya signos avanzados de deterioro que se intensificó con la llegada de un gobierno neoliberal en los noventa. Como veremos más adelante, el libre mercado fue una gran oportunidad para la expansión del narcotráfico, pero en lo que se refiere al gobierno mexicano, éste pasó de ser un aparato centralizado robusto a una estructura mínima anémica sin capacidad de sostener ni hacer que se respetaran los acuerdos previamente establecidos. En un primer momento, la llegada de un gobierno neoliberal al poder se tradujo en un reforzamiento de las soberanías estatales y municipales, lo cual dotó de un mayor margen de acción a las organizaciones traficantes de droga, pero más adelante, con la “transición democrática” se volvió imposible mantener a raya las conductas predatorias de los traficantes.

3.3.3 La debilidad y corrupción de las autoridades mexicanas

Como ya quedó apuntado, en México, hay razones fundadas para pensar que este negocio floreció al principio gracias al impulso que le dio el poder político desde el momento en que Estados Unidos decretó la prohibición del opio. A pesar de que el sistema político autoritario se consolidó a la par de las regulaciones internacionales de drogas ilegales durante el siglo XX y en México se implementaron los primeros controles en la década de los veinte, ha habido una considerable brecha entre las leyes establecidas y la aplicación de éstas, sobre todo por parte de los servidores públicos en el norte del país. Baste mencionar el estado de Sinaloa, donde la violencia relacionada al narcotráfico era muy acotada y respondía básicamente a un ajuste de cuentas entre grupos traficantes.

Los enfrentamientos con las autoridades eran prácticamente nulos, gracias a los acuerdos y alianzas entre la clase política y los narcotraficantes. Se habla de control de “arriba hacia abajo”, con el que el sistema político mexicano se hizo de ingresos y limitó el ejercicio de la violencia entre los traficantes. El partido hegemónico decidía a través de los distintos niveles gubernamentales el destino de estos agentes, conformándose así una tríada entre políticos, policías y traficantes que durante mucho tiempo fue tolerada por Estados Unidos, ya que estas alianzas garantizaban la estabilidad del vecino del sur en tiempos de la Guerra Fría.

Ahora bien, hasta 1947 las autoridades del Departamento de Salud fueron las responsables de aplicar la ley contra la industria de las drogas ilegales. Sin embargo, debido a

la falta de elementos y recursos para hacer su trabajo, así como al cambio de discurso convirtiendo el problema de las drogas ilegales en un problema de seguridad, esta tarea pasó a ser de la PGR, y posteriormente de la DFS, que se convertiría en uno de los pilares del autoritarismo en México.

Esta readecuación oficial tendría que haber trastocado dinámicas entre los traficantes y el gobierno mexicano. Sin embargo, en la práctica siguieron presentándose diversos grados de protección política. La principal encargada del combate a las drogas ilegales, la DFS, permitió el desarrollo y auge de las organizaciones narcotraficantes del país, ya que respondía tanto a los intereses de la clase política mexicana como a los de la estadounidense. Si bien, “los hombres que habían formado y dirigían la institución eran una colección inusual de políticos criminales, inescrupulosos y deshonestos” como indicaban muchos informes estadounidenses, también conformaban un efectivo mecanismo de control y represión de movimientos sociales. Mientras fuera mantenida la paz interna y la violencia limitada, tanto el gobierno como la sociedad toleraban los entendimientos entre la policía y los narcotraficantes. Aquí cabe agregar que hasta entonces los territorios donde operaba cada una de las organizaciones traficantes de droga ilegal estaban claramente definidos.

Sin embargo, dado que la prioridad era eliminar a los opositores y la estabilidad interna, la DFS operó hasta 1985, cuando Enrique Camarena fue asesinado. Esto implicó una participación más activa de las fuerzas armadas, que tampoco estaban libres de nexos con narcotraficantes. Ejemplo de ello es el almirante Mauricio Scheleske Sánchez, ex titular de la Secretaría de Marina durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, que fue relevado de su cargo por presuntos vínculos con el narcotráfico.

3.4 La institucionalización del vínculo económico con Estados Unidos y la intensificación de la lucha contra el narcotráfico

Si para muchos especialistas mexicanos la de los ochenta fue una “década perdida”, podría decirse que para Estados Unidos fue bastante provechosa en lo que se refiere a su influencia sobre México. Durante este periodo de tiempo, no sólo se redujo la relativa autonomía en política exterior que tenía México frente a Estados Unidos, sino que reconoció al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional y paulatinamente se sentaron las bases para la

liberalización de la economía. Si bien no es posible ni justo decir que estos procesos sean completamente perjudiciales para México o que México sea una especie de víctima de Estados Unidos, ya que las presiones estadounidenses también sirvieron para acelerar la democratización del país, es cierto que responden al aprovechamiento del gobierno estadounidense de cada una de las condiciones y sucesos para lograr tener una mayor intervención en la vida política y económica de México. Esto en la búsqueda de la defensa de su propia seguridad nacional.

No hay que olvidar que dada la vecindad geográfica, Estados Unidos siempre ha valorado la estabilidad interna de México como un elemento indispensable para su seguridad nacional por diversas razones. En la época señalada, el deterioro económico mexicano no sólo amenazaba el mercado de exportaciones estadounidenses sino también una intensiva migración de mexicanos hacia su territorio. Por otro lado, después de haberse hecho públicas las reservas de petróleo a mediados de los setenta, las buenas relaciones con México y una mayor influencia sobre él se vuelven imprescindibles para la seguridad energética estadounidense.

En este sentido, la recaída de la economía mexicana en 1985, sirvió para que México quedara en una posición vulnerable frente a las restricciones comerciales estadounidenses, aumentando así la dependencia económica con el vecino del norte. Además, el asesinato del Enrique Camarena ese mismo año sirvió para que México después de largo tiempo percibiera oficialmente el narcotráfico como una amenaza a su seguridad nacional.

Después de la crisis electoral, las fricciones entre México y Estados Unidos derivadas de la política exterior mexicana en Centroamérica, prácticamente desaparecieron. Mientras que el gobierno de Salinas de Gortari necesitaba del apoyo estadounidense para salir de la crisis económica y financiera, y restaurar el crecimiento económico, el gobierno de Bush estaba más que dispuesto a respaldar a México para que éste tuviera una apertura económica pacífica que conviniera a los intereses estadounidenses. Carlos Salinas de Gortari dio continuidad y profundizó la política económica del régimen anterior y las relaciones bilaterales mejoraron, incluso ante la novedad de que México se había convertido en el principal puente de cocaína colombiana hacia Estados Unidos.

Años más tarde se diría que la consolidación del narcotráfico no hubiera sido posible sin la complicidad de los gobiernos de Salinas de Gortari y Bush bajo el amparo de las

negociaciones del TLCAN. “Bush logró ‘convencer’ a Salinas de aceptar los términos estadounidenses del TLCAN con base en el chantaje derivado de informes generados por el aparato de inteligencia de Estados Unidos en México, sobre la corrupción oficial y la penetración del narcotráfico en las altas esferas políticas. Bush sabía que las vulnerabilidades de Salinas en este renglón eran notables. A cambio del TLCAN, Bush ofreció ‘permitirle’ seguir siendo ‘presidente’ por medio de una ‘narcoamnistía’ ”.¹⁹⁹

Cabe recordar que las negociaciones del TLCAN se enmarcan en el contexto de la posguerra fría caracterizado por una creciente competencia interbloque. En este sentido el tratado advierte la intención de Estados Unidos de no sólo de proteger su economía, sino de recuperar su hegemonía. Para Estados Unidos este tratado de libre comercio, reflejo de la Doctrina Monroe, materializó esas ambiciones mientras que para México significó la institucionalización del vínculo económico con el vecino del norte, convirtiéndose así en una economía complementaria de Estados Unidos, lo cual tuvo diferentes repercusiones, como por ejemplo el establecimiento de un modelo de crecimiento y desarrollo económico basado en el interés de las élites y no en el interés de la mayoría de la sociedad; una excesiva acumulación de capital por parte de empresas transnacionales, lo que lleva a una inequitativa distribución del capital; la agudización de problemas sociales como la pobreza, el desempleo, la delincuencia organizada, etc.; instituciones débiles incapaces de dar solución a esos problemas; exclusión y desigualdad social, entre otros.

Resulta relevante hacer mención de esos factores, ya que las reformas neoliberales de los ochenta junto con otros elementos, son en gran medida las causas del crecimiento del narcotráfico en México y también de la implementación de un mecanismo de cooperación bilateral como la Iniciativa Mérida. “Desde fines de la década de los años ochenta, el régimen centralizado de poder fue sustituido por un gobierno neoliberal mínimo que dio vía libre a la expansión del mercado de drogas. La existencia de un gobierno mínimo en la cúspide federal reforzó las soberanías estatales y locales, pero sin los recursos materiales, simbólicos y políticos para controlar los privilegios de poder en la base”.²⁰⁰ A partir de la década de los noventa, los grupos traficantes no sólo adquirieron mayor autonomía derivado de la crisis del

¹⁹⁹ John Saxe-Fernández, Gian Carlo Delgado, *Imperialismo económico en México. Las operaciones del Banco Mundial en nuestro país*, México, Debate-Arena Abierta, 2005, p. 121.

²⁰⁰ Pereyra, *op cit.*, p. 434.

modelo tradicional de regulación, sino que se consolidaron como los mayores productores de heroína y marihuana. Esto derivado del “golpe que sufrieron [...] los cárteles de Medellín y de Cali, que abrió una ventana de oportunidad a los cárteles mexicanos; la liberalización financiera y la aprobación del TLCAN, que hizo prácticamente imposible controlar la gran cantidad de mercancías comerciadas tanto legal como ilegalmente; y la enorme capacidad económica y de penetración de los grupos criminales en las instituciones estatales y del sector privado”.²⁰¹

A partir de ese momento, las organizaciones traficantes mexicanas aprovecharon las ventajas que les ofrecía la globalización y mejoraron sus métodos de transporte y comunicación, diversificaron sus productos y desarrollaron habilidades financieras para convertir su dinero ilícito en lícito.

Por otro lado, otra razón por la que el narcotráfico se ha expandido a partir de las reformas neoliberales es porque éstas han afectado ampliamente la movilidad económica, el bienestar y la reproducción social. Como señala Sonja Wolf: “Quienes se suman al negocio de las drogas lo hacen buscando tener un acceso fácil a dinero, mujeres, autos y armas, pero también para adquirir el poder y estatus social que de otra forma les es inalcanzable”.²⁰² Mientras que el gobierno neoliberal no ha sido capaz ni de generar condiciones que generen empleo e inclusión social, ni de garantizar una convivencia armónica y segura en la comunidad, “el narcotráfico produce ‘más beneficios en sus comunidades de origen que las mismas instituciones oficiales, en parte como mecanismos para el propio respaldo de sus trasiegos y como medida preventiva de protección social’”.²⁰³

En este sentido, ante el incremento de las demandas sociales y el recrudecimiento de la violencia vinculada al narcotráfico derivada de la competencia entre los grupos criminales y demás actividades del crimen organizado, surge la Iniciativa Mérida, que de hecho también responde a los intereses hegemónicos de Estados Unidos.

No hay que perder de vista que desde tiempos de Alexander Hamilton, la flota comercial siempre se ha acompañado de una flota naval que proteja y asegure los intereses

²⁰¹ *Ibid.*, p. 435.

²⁰² Sonja Wolf, Gonzalo Celorio Morayta, “La Guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 4 (206), México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 2011, p. 700.

²⁰³ Pereyra, *op cit.*, p. 437.

económicos de Estados Unidos. Tras el fin de la Guerra Fría, la guerra contra las drogas ofrecía un nuevo campo de actuación para el ejército estadounidense. El presupuesto de la guerra contra las drogas aumentó de 4.2 billones de dólares en 1988 a 12 billones en 1992,²⁰⁴ del cual sólo el 30% fue destinado a medidas preventivas, educación y tratamiento médico. En otras palabras, se fortaleció el enfoque punitivo mediante “la erradicación (voluntaria e involuntaria), la interdicción de químicos, laboratorios, y equipo, así como la ruptura de las mafias traficantes en los países productores”.²⁰⁵

Ahora bien, en aras de intensificar los vínculos económicos con Estados Unidos, lo cual se consiguió con la firma del TLCAN, la administración de Salinas de Gortari refrendó al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional de México en el PND de 1989-1994 e intensificó la lucha contra el narcotráfico como su homólogo estadounidense, quien en 1989 “presentó su Estrategia Nacional contra las Drogas para combatir lo que fue definido en ese año como ‘la amenaza doméstica más grave que enfrenta nuestro país hoy en día’ ”.²⁰⁶

Así, “poco después de tomar su oficina, Carlos Salinas se lanzó contra los traficantes con la esperanza de impresionar a los EUA, un socio comercial potencial”.²⁰⁷ Aunado a ello, los secuestros y asesinatos selectivos evidenciaban la fuerza y capacidad coercitiva de las organizaciones de narcotraficantes contra el partido político en el poder, y eso implicaba una amenaza a la seguridad nacional.

Este reconocimiento supuso una mayor implicación de las fuerzas armadas en el combate del narcotráfico y un fortalecimiento de la influencia y activismo de diferentes agencias de seguridad nacionales de Estados Unidos en México, ya que las autoridades encargadas del combate al narcotráfico estaban coludidas con la amenaza misma.

Durante la administración de Salinas de Gortari fue la Policía Judicial Federal (PJF), la institución que se convirtió en uno de los espacios más importantes de intermediación entre los

²⁰⁴ Mathea Falco, “Foreign Drugs. Foreign War”, *Daedalus*, vol. 121, núm. 3, Estados Unidos de América, The MIT Press & American Academy of Arts & Sciences, verano 1992, p. 5.

²⁰⁵ U.S. State Department of State, *NSC Options for Narcotics Control in the Andes*, [en línea], Estados Unidos de América, The National Security Archive, 2 de junio de 1989, Dirección URL: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB69/col09.pdf>, [consulta: 13 de mayo de 2014].

²⁰⁶ Armando Rodríguez Luna, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, CASEDE, 2010, p. 32.

²⁰⁷ Julia Preston, Sam Dillon, *Opening Mexico: The making of a democracy*, Estados Unidos de América, Farrar, Strauss and Giroux, 2005, p. 330.

traficantes y el poder político después de que desapareciera la DFS en 1989 y fuera remplazada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Esta autoridad no sólo estaba involucrada y comprometida con el narcotráfico, sino que además no contaba con la preparación técnica ni el equipo para combatirla. De ahí la justificación de una mayor intervención del ejército y de las agencias estadounidenses.

En referencia a la colaboración del ejército en actividades antinarcoóticos, como se ha planteado previamente, ésta no es nueva. Desde 1938 el ejército ha participado en la erradicación de plantíos ilegales, actividad que desarrollaron de manera regular hasta 1980. Aunado a lo anterior, ya que la industria de las drogas ilegales no era percibida como un problema de seguridad nacional, esta figura no estuvo al frente de la estrategia antinarcoóticos hasta los años setenta. No obstante, a finales de la década de los ochenta y específicamente a partir de la segunda mitad de los años noventa, empezó el auge de la estrategia militar enfocada en el combate de las organizaciones traficantes de droga, como por ejemplo la captura de “El Chapo” Guzmán y de Francisco Arellano Félix en 1993.

Fue a principios del sexenio de Salinas de Gortari que se estableció el *Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico y la Dependencia de Drogas* (22 de febrero de 1989), mediante el cual se dio a conocer no sólo la colaboración entre los gobiernos sino entre los ejércitos de ambos países, que si bien trabajarían en conjunto bajo un enfoque de autodeterminación, no intervención e igualdad legal así como de respeto a la integridad territorial de ambas naciones, en realidad daría lugar a una mayor participación de las agencias estadounidenses en México.

Si bien la presencia de éstas no era una novedad, destaca el hecho de que “por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, México acepta la instalación de equipos militares estadounidenses en territorio mexicano, así como el sobrevuelo de aviones de percepción remota para combatir el tráfico aéreo de drogas”.²⁰⁸ Asimismo, en 1990, México y Estados Unidos implementaron un operativo coordinado llamado “Operación Halcón” (*the Northern Border Response Froce*), mediante el cual se adquirió nuevo equipo tecnológico de vigilancia y se creó la figura del Zar de Drogas o coordinador de todas las medidas antinarcoóticos con las características de la figura estadounidense.

²⁰⁸ Vidal de la Rosa, Godofredo, “Nuevas reflexiones sobre la (in)seguridad nacional mexicana”, *El Cotidiano*, s/v, núm. 71, México, septiembre, 1995, p. 5.

En suma, “dentro de la nueva dinámica bilateral, México presentó en 1992 el Programa Nacional para el Control de Drogas, documento rector de la estrategia mexicana [que] al igual que los subsiguientes sexenios, presentaba los mismos objetivos de la estrategia estadounidense: promover la aplicación de la ley, la salud pública y la educación. La diferencia sustancial es que al principio de esa década México negaba que tuviese un problema de consumo de drogas.”²⁰⁹ Por otro lado, en ese mismo año “se decretó la creación del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), organismo que estaba encargado de coordinar las actividades de las diferentes instituciones que participaban en el combate al narcotráfico [y] en 1993 se creó el Instituto Nacional de Combate al Narcotráfico, el cual se encargaba de planear, ejecutar, supervisar y dar seguimiento a las acciones federales en la materia”.²¹⁰

Sobre este punto, cabe resaltar que las políticas antinarcóticos para satisfacer a Estados Unidos suponen un ejemplo de un fenómeno latinoamericano descrito por Ethan Nadelman, en el cual “públicamente proclaman su fidelidad a los objetivos ilusorios de eliminar la producción y uso ilícito de drogas. Pero en realidad persiguen políticas de ‘control de drogas’ que no son nada más que estrategias de limitación de daños designados para detener a los traficantes de drogas para que no tomen control de sus países y al gobierno de los EUA de atacar o abandonarlos”.²¹¹ Esta práctica la ejemplifica la conveniente captura de importantes narcotraficantes poco antes del proceso de certificación o la firma de acuerdos de cooperación con el fin de poner límites a las actividades de las agencias estadounidenses como la “detención” de René Verdugo en Baja California por su participación en la muerte del agente estadounidense Camarena, o la posterior detención del mexicano Humberto Álvarez Machaín en territorio mexicano y su traslado a Estados Unidos. Adicionalmente, hay que mencionar que hubo respuestas con cierto margen de autonomía con relación a Estados Unidos por lo menos en el discurso, como por ejemplo cuando se prohibió la operación de los agentes extranjeros en territorio mexicano después de que la Corte Suprema de Estados Unidos decidiera que los agentes estadounidenses podían secuestrar fuera de su jurisdicción.

²⁰⁹ Rodríguez Luna, *op cit.*, p. 33.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 35.

²¹¹ Ethan Nadelman, “U.S. Drug Policy: A Bad Export”, *Foreign Policy*, Núm. 70, Estados Unidos de América, Washingtonpost-Newsweek Interactive, LLC, primavera 1988, p. 108.

3.5 La institucionalización de la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico

Múltiples procesos que confluieron en el sexenio de Ernesto Zedillo debilitaron al país y minaron aún más la capacidad de negociación con Estados Unidos respecto a la guerra antidrogas en comparación con la administración de Salinas de Gortari. La rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de 1994 seguía vigente y cuestionando las capacidades tanto de las agencias de inteligencia como de las fuerzas armadas mexicanas. El debilitamiento del partido hegemónico frente a la llegada de gobernadores, diputados y senadores de partidos de la oposición suponía tanto el fortalecimiento de la oposición como el hecho de estar ante nuevas constelaciones de poder. Mientras tanto, el poder de las organizaciones traficantes de droga crecía gracias a la erosión de las capacidades del Estado autoritario, así como crecía en importancia económica, política y militar la presencia de Estados Unidos como consecuencia del TLCAN. Y por último, pero no menos importante, la economía estaba lista para colapsar. La supervivencia de la economía mexicana dependió de la ayuda de Estados Unidos, otorgada mediante un “paquete de emergencia” de 53 billones de dólares.

Esta debilidad y dependencia ayudan a entender el limitado margen de acción de la administración de Zedillo y por qué se intensificaron los lazos con Estados Unidos, para quien la necesidad de tener una frontera estable en el sur de su territorio era una cuestión de seguridad nacional. Derivado de lo anterior, Zedillo continuó con la cooperación antinarcóticos con Estados Unidos bajo la idea de una “responsabilidad compartida”, intensificó la guerra antidrogas y destinó más recursos a la captura de jefes de organizaciones traficantes de droga poco tiempo antes del proceso de certificación estadounidense como Salinas de Gortari.

Bajo esta nota punitiva se aprobó la propuesta de fortalecer los castigos contra el crimen organizado. Derivado de ésta, se extendieron los poderes del Estado y se crearon nuevas instancias para el combate al crimen organizado como la Unidad especial para el Lavado de Dinero, el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y el Instituto Nacional Contra las Drogas (INCD). El segundo se integraría al CISEN y el tercero, bajo el mando del presidente de la República, se apoyaría de las Secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, la PGR y las instancias de procuración de justicia estatales.

También se promovieron varias reformas constitucionales en la misma tónica de combate al narcotráfico, se lanzó una Cruzada Nacional Contra el Crimen y se continuó con la modernización del equipo tecnológico para la intercepción de drogas.

En general, durante esta administración se cedió en varias medidas contra narcóticos previamente abogadas por Estados Unidos. Una de ellas fue aumentar el papel del ejército en la lucha contra las drogas. Después de décadas de participar en campañas de erradicación de cultivos ilegales, las fuerzas armadas fueron desplegadas para combatir frontalmente a los narcotraficantes cuando el General Gutiérrez Rebollo fue nombrado jefe de la lucha antidroga en México y titular del INCD el 6 de diciembre de 1996. “El decomiso de narcóticos, confiscación de transporte terrestre o aéreo y cargamentos almacenados, así como el arresto de narcotraficantes recibieron el mayor presupuesto de las campañas contra las drogas respecto a las tareas de erradicación”.²¹²

Tras el despido por corrupción de cientos de agentes civiles que fueron reemplazados por militares, para 1997 el Ejército mantenía una importante presencia en la INCD, en el CENDRO, en aeropuertos y en todas las oficinas de la PGR al norte del país. Para ejemplificarlo, basta hacer referencia al Operativo Piloto Chihuahua que consistió en el reemplazo de 120 policías judiciales federales designados en las oficinas de la PGR en Chihuahua por miembros del ejército.

Esta militarización de la lucha contra el narcotráfico y la transformación del ejército mexicano —antes famoso por su neutralidad y por su relativamente pequeño tamaño y presupuesto— a una institución presencialmente prominente en la sociedad mexicana, fue en parte fruto de las crecientes relaciones entre los ejércitos mexicano y estadounidense.

Del 22 al 24 de octubre de 1995 el Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, y el posterior zar antidrogas, Barry McCaffrey, visitaron México y fueron recibidos en el campo militar No. 1, uno de los centros de la milicia con más importancia simbólica. En su discurso estableció que el TLCAN había estrechado las relaciones bilaterales como nunca y que por lo tanto México había adquirido un valor aún más significativo para Estados Unidos. “Ningún otro país del sur de los Estados Unidos es tan importante para la seguridad de los Estados Unidos [sic] como México y aún nuestra relación bilateral en materia de seguridad se

²¹² Celia Toro, *op cit.*, p. 375.

encuentra entre las menos desarrolladas de la región”.²¹³ Acto seguido, propuso que los puntos en los que se enfocara la cooperación entre ambos ejércitos fueran: la modernización del equipo militar y del equipo para la lucha antinarcóticos, la cooperación y vigilancia conjunta de los espacios aéreo y naval, programas de intercambio en instrucción militar y programas de auxilio a la población civil.

Una semana después de que esta visita inaugurara una nueva era en las relaciones entre los ejércitos de ambos países y diera pie a una cooperación bilateral en materia de seguridad sin precedentes, el 30 de octubre de 1995 el Senado de la República aprobó la Ley General que establece las bases generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), en la cual se integraron los ejes de coordinación entre Sistema de Seguridad Pública y las fuerzas armadas, misma que es, entre otras razones, responsable del caos jurídico y de competencias que permite que el ejército inconstitucionalmente haga labores de policía confundiendo seguridad interior con seguridad pública.

Ya que el reacomodo de las funciones militares no estuvo libre de controversias, un año más tarde, en marzo de 1996, se promovió un juicio ante la Suprema Corte de Justicia para clarificar las funciones de las Fuerzas Armadas reguladas por el artículo 129. La sentencia que se dictó fue que “mientras las autoridades [civiles] requieran el apoyo del ejército, y considerando que las Fuerzas Armadas están bajo las órdenes del Presidente, su participación en tareas de seguridad pública no incurre en violación al precepto constitucional”.²¹⁴

Ahora bien, rescatando el punto de las crecientes relaciones entre las fuerzas armadas de ambos países, en diciembre de 1995 se realizó la primera Reunión Bilateral sobre cooperación militar en San Antonio, Texas. En ella se acordó la venta de equipo militar estadounidense a México para el combate al narcotráfico y el entrenamiento militar de soldados mexicanos mediante Programas de becas de Entrenamiento y Educación Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos.

²¹³ Abelardo Rodríguez Sumano (coord.), *La urgente seguridad democrática: la relación de México con Estados Unidos*, México, Taurus, 2008, p. 182.

²¹⁴ Sigrid Arzt, “La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana”, *USMEX 2003-04 Working papers series*, Estados Unidos de América, Center for U.S.-Mexican Studies/UC San Diego/Fundación Rafael Preciado, 2003, p. 6.

Un año después y hasta 1998, cerca de 2100²¹⁵ soldados mexicanos empezaron a ser adiestrados en Estados Unidos sobre el mantenimiento y la operación de helicópteros, explosivos y tácticas de asalto para que integraran grupos de élite conocidos como Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) y Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales (GANFES). Dichos grupos fueron especializados en guerrilla rural y urbana, así como en el combate en selva y desierto, claramente en relación al levantamiento del EZLN en 1994. Durante estos años México se convirtió en el mayor beneficiario de los programas IMET de Estados Unidos. “En 1996 el monto de la asistencia fue de \$1,000,000 millones de dólares; en 1997 de \$1,008,000; en 1998 de \$921,000 y para 1999 y 2000 hubo un estimado de \$1,008,000”.²¹⁶ Por otro lado, “se incrementó la venta de equipo estadounidense a las Fuerzas Armadas mexicanas —70 helicópteros de combate, 70 tanques AMX-13, 14 aviones de entrenamiento y más de mil vehículos armados— [...]”.²¹⁷

Por medio de esta capacitación y venta de equipo se transformaban los métodos y las estrategias de combate en México. Con ello, Estados Unidos no sólo lograba diluir los rencores y limitaciones históricas que tanto habían obstaculizado la colaboración de ambas fuerzas armadas, sino que también lograba fortalecer los vínculos entre las altas esferas civiles y militares y que se promoviera una mayor disposición para cooperar en materia de seguridad. Este es un punto importante a resaltar, ya que históricamente las fuerzas armadas mexicanas han percibido a Estados Unidos como la principal amenaza para la seguridad nacional de México. Sin embargo, ante las nuevas relaciones económicas bilaterales, esta idea no podía seguir vigente.

Adicionalmente, un acercamiento con el ejército mexicano era estratégico para Estados Unidos porque le proporciona un interlocutor privilegiado por diversas características:²¹⁸

²¹⁵ Acuerdo de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto*, México-Estados Unidos, México, Talleres de formación Gráfica S.A. de C.V., 1997, p. 353.

²¹⁶ Graham H. Turbiville, “Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y Estados Unidos”, *Crimen transnacional y seguridad pública: Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003, p. 351.

²¹⁷ Donald Schulz, *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security*, Estados Unidos de América, US Army War College, SSI Special Report, 1997, pp. 13-14.

²¹⁸ Silvia Elena Vélez Quero, “El conservadurismo en las políticas antinarcóticos de Estados Unidos. Impactos internos y en su relación con Estados Unidos”, *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México, CISAN/UNAM, 1998, pp. 208-209.

- Es poseedor de los únicos servicios de inteligencia real y efectiva del país, no la dirigida contra los enemigos del régimen en turno.
- Como institución, es depositaria de la mejor información sobre nuestro país, que deberá compartir en una colaboración antinarco tráfico más estrecha con Estados Unidos.
- Es una institución inserta ya en el aparato de procuración de justicia en sus niveles nacional y estatales, en los cuerpos de seguridad pública urbanos y rurales, y más grave, es el líder en las tareas oficiales de combate a las drogas, al dirigir el CENDRO.
- Es una institución que por su función y doctrina comparte algunos, no todos, de los presupuestos conservadores de Estados Unidos, como privilegiar el orden y la estabilidad a cualquier precio, la imposición de la fuerza como primer argumento, el respeto a las jerarquías y las diferencias, entre otros.

Si bien en numerosas ocasiones se probó que las fuerzas armadas no eran inmunes a la corrupción, como cuando en 1997 fue detenido el ya mencionado General Gutiérrez Rebollo por su colaboración con el jefe del cártel de Juárez, Amado Carrillo Fuentes, ese tipo de tropiezos sólo han sugerido a Estados Unidos un mayor cuidado en la selección de los interlocutores individuales y la inclusión de la lucha contra la corrupción en futuros mecanismos de cooperación antinarco ticos, como es el caso de la Iniciativa Mérida.

Por otro lado, en la órbita civil y de manera casi paralela, en 1996 el entonces presidente Zedillo hizo una propuesta a su homólogo William Clinton que consistía en crear un Grupo de Contacto de Alto Nivel para el control de Drogas (GCAN). El establecimiento de este mecanismo significó la institucionalización de la nueva era de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. Hasta mediados de la década de los noventa, la cooperación y acuerdos en materia antinarco ticos se habían hecho de forma esporádica e incluso coyunturalmente, siempre acompañados de la presión o coerción de Estados Unidos y nunca a nivel nacional, es decir, siempre se había hecho a nivel de las agencias encargadas del combate al narcotráfico. Sin embargo, a partir de ese momento habría reglas, procedimientos y mecanismos de diálogo y negociación permanentes para que se desarrollara la cooperación bilateral y tratar el problema del narcotráfico.

Para Silvia Elena Vélez Quero, el GCAN fue entonces la joya de las instituciones, ya que no sólo Estados Unidos cambió su estrategia en la lucha contra el narcotráfico, sino que México “sentó a Estados Unidos a discutir”.²¹⁹ En términos generales, los factores que incidieron en la creación de este grupo intersecretarial fueron: 1) la evaluación insatisfactoria de los programas y medidas unilaterales previos en el combate al narcotráfico aplicados en México y demás países de América Latina; 2) la identificación de la voluntad de las autoridades mexicanas para combatir el narcotráfico, pero insuficiente sin los recursos y capacitación adecuada; 3) la intención de limitar el uso de medidas unilaterales como el proceso de certificación; 4) el avance natural de la institucionalización de la relación bilateral; y 5) la creciente complejidad del problema.

Así, en aras de fortalecer la cooperación en el combate al narcotráfico que hasta entonces había sido poco satisfactoria para ambas partes, el GCAN supone la introducción de una visión integral y binacional del problema, así como de una actuación conjunta preventiva que haría posible la reducción de las fricciones, los malos entendidos y las diferencias bilaterales. En el documento elaborado de manera conjunta, llamado “Estudio Diagnóstico Binacional sobre el Problema de las Drogas”, ambos gobiernos “no sólo identificaron al narcotráfico como una amenaza común sino que decidieron establecer una ‘alianza formal’ para combatir el consumo de drogas”.²²⁰ Para México significó la aceptación e institucionalización de la corresponsabilidad de ambos países para enfrentar el narcotráfico, nivel de formalización y compromiso a la cual no se había llegado durante la administración de Salinas de Gortari; mientras que para Estados Unidos significó la oportunidad de elevar el compromiso de las autoridades mexicanas en esta lucha, para las cuales, como se ha apuntado previamente, el narcotráfico no suponía una prioridad para el país.

La cooperación se materializó en diversas áreas además de los cambios institucionales y la cooperación militar previamente mencionada. En materia de extradición se hicieron modificaciones en el Protocolo de Tratado de Extradición de 1978 para legalizar la figura jurídica de “extradición temporal” de mexicanos a Estados Unidos. En materia de lavado de dinero se fortaleció la cooperación mediante la firma del Acuerdo de Intercambio de

²¹⁹ Silvia Elena Vélez Quero, “No ceder más ante Washington”, *Siempre*, México, 30 de octubre de 1997, p. 18.

²²⁰ Guadalupe González González, “Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico”, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, p. 263.

Información Financiera. En 1997 ambos países firmaron la Alianza sobre Cooperación Antidroga y en 1998 la Estrategia Bilateral Antidroga. Los compromisos continuaron respecto a la reducción de producción y demanda de drogas y el fortalecimiento en el intercambio de información para el procesamiento de responsables. “Los principales programas que utilizó Estados Unidos para transferir recursos a México fueron el *International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE) a cargo del Departamento de Estado y la Sección 1004 *Counter Drug Assistance*, administrada por el Departamento de Defensa”.²²¹ Durante la segunda mitad de la década de los noventa “el destino principal de los recursos era: seguridad en las fronteras y puertos, apoyo de campo en el área de inteligencia, respaldo en aviación por medio de asesores, entrenamiento, mantenimiento y reparación. De igual forma, la Procuraduría General de la República recibió recursos para mejorar su infraestructura informática, asistencia técnica y entrenamiento”.²²²

Sin embargo, el enfoque que predominó fue el punitivo. En el papel, el éxito de la estrategia dependía de la reducción de la oferta y la reducción de la demanda, pero en realidad la reducción de la oferta, el famoso *law enforcement* de policías y militares, fue la que prevaleció en la agenda. Este desbalance de prioridades acentuó el predominio del componente militar como parte de la estrategia para el control de la oferta. Por otro lado, la construcción de un esquema binacional de cooperación como el que se pretendía implicaba la construcción de confianza, la cual no había en ninguno de los lados de la frontera.

Por otro lado, varias evidencias de corrupción en el sector militar mexicano y en las altas esferas del poder político fueron motivo de molestia para Estados Unidos, y en respuesta hubo varias iniciativas que trataron de vincular la lucha contra el narcotráfico en México con el paquete de cooperación financiera y el apartado de autotransporte fronterizo del TLCAN. Mientras tanto en México, se calificó como contrario a las acciones que Estados Unidos demandaba de los países productores el hecho de que en algunos estados del vecino del norte se estuviera sometiendo a referéndum la legalización del cultivo de marihuana. Sin olvidar que en el discurso Zedillo mantuvo cierta autonomía discursiva en diversas ocasiones como cuando

²²¹ Rodríguez Luna, *op cit.*, p. 35.

²²² *Ibid.*, p. 36.

tras el informe de resultados de la Operación Casablanca en 1998 amenazó con expulsar a los agentes de la DEA que participaron en dicho operativo.²²³

De cualquier manera, y a pesar de los momentos de crisis, y de que el negocio continuó, la estrategia de combate a las drogas simplemente cambió la dinámica de las organizaciones traficantes, estimularon el mercado y la competencia violenta por las ganancias del mismo. “Durante las décadas de los años ochenta y noventa, la imposición más severa de la ley y el control de la oferta de drogas buscaron disminuir las tensiones de un mercado ilícito más vasto de lo usual, pero estas medidas produjeron efectos contrarios a los esperados. [...] El control formal e informal de la oferta de drogas convirtió al negocio en algo más riesgoso pero no menos rentable: el aumento de los costos (los retenes que evitar, los sobornos que pagar, las nuevas rutas para explorar y adueñarse) incrementó el precio de las drogas, pero con ello también los beneficios”.²²⁴

En suma, aparecieron nuevos narcóticos, nuevas rutas y nuevos grupos organizados traficantes en México. “En la segunda mitad de la década de los años noventa, los principales cárteles eran el de Juárez, liderado por los Carrillo Fuentes, y el de Tijuana, con los Arellano Félix al frente. Hacia la primera década del siglo XXI, se incorporaron a la disputa por el mercado estadounidense el cártel del Golfo, comandado por Osiel Cárdenas Guillén, y el de Sinaloa, dirigido por Joaquín *El Chapo* Guzmán”.²²⁵

A su vez, otras condiciones de carácter interno en México ayudaron a consolidar el crimen organizado asociado con el narcotráfico bajo el liderazgo de los ya mencionados cárteles mexicanos, por ejemplo, “el proceso de democratización del país, durante la última década del siglo pasado, que inició con la alternancia en el poder a nivel municipal en 1989, después estatal y finalmente nacional. El transcurso estuvo acompañado por altos grados de

²²³ La Operación Casablanca consistió en un operativo en el cual desde 1995 agentes del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, haciéndose pasar por expertos en lavado de dinero, invitaron a cenar a empleados de múltiples bancos mexicanos para, supuestamente, impartirles un curso para mejorar las técnicas en el blanqueo de capitales en un hotel cerca de Las Vegas. Como resultado hubo 70 detenidos, 35 millones de dólares confiscados, 122 millones más congelados, acusaciones formales contra Bancomer, Banca Serfín y Banca Confía, y la posibilidad de cerrar operaciones de Santander, Bital y Banamex. En Estados Unidos es considerada una de las mayores operaciones en la historia contra el lavado de dinero hacia México.

²²⁴ Pereyra, *op cit.*, p. 436.

²²⁵ Rodríguez Luna, *op cit.*, p. 40.

corrupción en diferentes niveles del gobierno y sectores de la estructura de procuración de justicia, seguridad pública y seguridad nacional”.²²⁶

No obstante, la cooperación como el proceso de militarización de la seguridad pública en México avanzó incluso más allá del sexenio zedillista, sentando las bases para la militarización desbordada de la administración de Felipe Calderón y la implementación de la Iniciativa Mérida.

3.6 La alternancia política, el terrorismo y el narcotráfico

Después de poco más de dos décadas que comenzó a darse una apertura gradual de espacios de participación política a la oposición, llegó Vicente Fox Quezada a la Presidencia de la República en el año 2000, con lo que el priísmo llegaba oficialmente a su fin. No obstante, la llegada de la oposición al Ejecutivo Federal no implicó ni un cambio de dirección, ni tampoco la generación de una democracia plena. Por el contrario, se mantuvieron una gran parte del andamiaje institucional, así como prácticas, usos y costumbres de la era priista, aun cuando el presidente no pertenecía a este partido y por consiguiente carecía de las capacidades para regularlas. En suma, la apertura de espacios a la participación de nuevos actores con distintas visiones y el intento de cambiar la dinámica previa derivó en la disputa entre las nuevas y las viejas tendencias, por lo que hubo una mayor fragmentación del poder político. Estas condiciones combinadas con el ascendente poder de los narcotraficantes dieron paso al cuestionamiento de las capacidades del Estado mexicano para mantener la paz, brindar seguridad y administrar la justicia. Y por último, pero no menos importante, a esta creciente inestabilidad se le sumó una mayor presión por parte de Estados Unidos tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, que hizo que las propuestas en materia de seguridad realizadas por Fox dieran un cambio de 180 grados.

Si bien es cierto que las declaraciones cambian entre las elecciones presidenciales, el momento de la victoria electoral, la transición presidencial y la gestión presidencial, Fox optó por no considerar el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional sino como un problema de seguridad pública. En ese sentido, retiraría al Ejército de la lucha contra las drogas, desaparecería a la PGR, entre otras, rompiendo así con el discurso defendido por los

²²⁶ *Ibid.*, pp. 40-41.

gobiernos previos y Estados Unidos. Sin embargo, en cuanto inició su sexenio, la conjugación de presiones internas y externas lo obligaron a abandonar esas ideas. Ejemplo de ello es la reunión privada con Barry McCaffrey el 8 de agosto del 2000, en la cual las autoridades estadounidenses enfatizaron la necesidad de la continuación de los elementos militares en la lucha contra las drogas y el mantenimiento del orden público.

De conformidad con lo anterior, y bajo el entendimiento de que el gobierno perdía el control y presencia territorial frente a la amenaza del narcotráfico, Fox siguió privilegiando el enfoque punitivo de la lucha contra las drogas y designó al General Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República, decisión que sería ratificada por parte del Senado con el apoyo de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN en diciembre del año 2000. Bajo el mando de Macedo, se inició un proceso de renovación de la PGR que implicó diversas acciones como la llegada de una nueva oleada de militares a puestos estratégicos, así como el fortalecimiento de la cooperación entre esta institución civil y el Ejército mexicano. Mientras que la PGR era la encargada de llevar a cabo las averiguaciones previas, y encabezaba los operativos y las detenciones de los traficantes en el territorio nacional, el ejército se encargaba de la erradicación de plantíos y de la intercepción de drogas por aire y mar. Esta división de tareas no tardó en generar conflictos e insatisfacciones, ya que el ejército también participaba en actividades como la generación de inteligencia, pero sin ser reconocido por ello. No obstante, también tuvo varios logros de corto plazo como la captura de diversos líderes y miembros de las distintas organizaciones del tráfico de drogas, aunque sin reducir los índices de violencia ni el flujo de drogas hacia Estados Unidos.

Ahora bien, pese a las detenciones y todos los cambios que se dieron, la desconfianza y las irregularidades al interior de las instituciones continuaron, así como la industria de las drogas ilegales, incluso con mayor energía y de forma más violenta. Esta expansión responde a diferentes razones. Por un lado, el combate a los traficantes evidenció los vacíos de la estrategia antinarcóticos del gobierno federal. Una de las carencias más graves refiere el fracaso en el rompimiento de los vínculos de protección institucional con los que los traficantes venían operando en diferentes niveles desde varios años atrás. A pesar de las numerosas capturas y la aparente limpieza de la PGR, continuaron reportándose numerosos casos de corrupción en todos los niveles de autoridad, desde la municipal hasta las fuerzas armadas. No hay que perder de vista la detención del General Gutiérrez Rebollo por sus nexos con el

narcotraficante Amado Carrillo Fuentes o que exmilitares de élite (GAFES) entrenados en Estados Unidos se unieron a las filas del narcotráfico inicialmente como el brazo armado del Cártel del Golfo, para después convertirse en el grupo conocido como Los Zetas. En este sentido, es posible observar una adaptación de los traficantes a un entorno globalizado, de libre comercio y frente a un Estado débil.

Por otro lado, el crecimiento en tamaño y poder de las organizaciones traficantes de droga también reviste las transformaciones en el campo político y cómo estas tuvieron un impacto en la dinámica de su labor delictiva. Cabe recordar que el poder gubernamental se había fragmentado y las capacidades oficiales y extraoficiales del autoritarismo habían sufrido un deterioro desde tiempo atrás. El ataque frontal aunado a la falta de prácticas institucionales, ocasionó que el Estado mexicano perdiera la capacidad de controlar e intermediar en el negocio del narcotráfico. Fue en el sexenio de Fox que se hizo más palpable el escenario en el que, a pesar del aumento de intensidad en los golpes a las diversas organizaciones de traficantes, éstas no veían disminuir sus capacidades o influencia, y que además el Estado no contaba ni con el equipo adecuado para hacerle frente ni con las herramientas para generar acuerdos en la esfera política para avanzar en la solución del problema. “De manera que la alternancia en la política seguramente originó multiplicidad de nuevos pactos y enfrentamientos en la búsqueda de control por parte de las organizaciones delictivas”.²²⁷

En suma, en la industria ilegal de drogas también hubo reacomodos que no ocurrieron sin conflicto alguno. Por mencionar un ejemplo: durante este sexenio tuvo lugar la fuga de Joaquín “el Chapo” Guzmán Loera del penal de alta seguridad de Puente Grande. Aparentemente, meses después de su exitoso escape reestableció sus contactos y reorganizó su participación en el negocio. Apoyado por importantes narcotraficantes como Ismael Zambada García, alias “el Mayo” y los hermanos Beltrán Leyva, se creó una alianza etiquetada como “La Federación”, mediante la cual las organizaciones integrantes desplegarían una estratégica ofensiva para extender su presencia en el país sin perder sus respectivas autonomías. Con altibajos, entre conflictos, disputas y ajustes de cuentas, la alianza sobrevivió hasta 2004.

De igual manera, las detenciones y declaraciones de guerra contra el narcotráfico en lugares del norte como Baja California y Tijuana durante los primeros años del gobierno de

²²⁷ Enciso, *op cit.*, p. 87.

Fox, resultaron en una dispersión de las tradicionales rutas de tránsito y comercialización de droga de estas organizaciones criminales, lo cual también alteró las dinámicas previamente establecidas. Los aparentes éxitos en cuanto a captura y muerte de los principales líderes de distintas organizaciones criminales crearon también “nuevas oportunidades para otras bandas mexicanas rivales que buscaban expandir su participación en el comercio de la cocaína. [...] En la primera mitad de la década del 2000, el cártel de Sinaloa encabezado por Joaquín ‘el Chapo’ Guzmán Loera y el cártel del Golfo capitaneado por Osiel Cárdenas Guillén, se movieron enérgicamente contra los cárteles de Juárez y Tijuana, con un éxito considerable, logrando forjar sus propios contactos entre los cartelitos colombianos también con traficantes de Perú y Bolivia”.²²⁸ Para 2003, los cárteles de Sinaloa y del Golfo dominaban el comercio de la cocaína mexicana por sobre los de Tijuana y Juárez gracias también al “combate frontal que tanto el gobierno de Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox emprendieron contra los cárteles de Juárez y Tijuana”.²²⁹

Por todo lo anterior, “es entre este año y 2005, es decir, hacia finales del sexenio del presidente Vicente Fox, cuando se ubica el punto de inflexión que marca el incremento en los niveles de violencia en México”,²³⁰ situación que preocupaba al vecino del norte, quien tras los ataques del 9/11 reorganizó los componentes de su agenda de seguridad y en consecuencia replanteó el papel que México jugaría a partir de entonces en la defensa de su seguridad nacional. En las semanas posteriores a estos sucesos, el narcotráfico prácticamente desapareció del discurso político estadounidense, no obstante, de forma eventual la guerra contra el narcotráfico resurgiría y junto con la guerra contra el terrorismo se convertirían en las caras de la misma moneda. Tras salir del shock, las autoridades estadounidenses empezaron a asociar al terrorismo con el tráfico ilegal de narcóticos, dando como resultado la amplia difusión del término “narcoterrorismo”, y convirtiéndose en una de las principales amenazas a la seguridad fronteriza estadounidense.

Aunque desde los años ochenta ya se había hecho esta vinculación y también se había comenzado a emplear esta etiqueta para hacer referencia a los grupos izquierdistas que mediante el narcotráfico financiaban sus actividades, el terrorismo no suponía la principal

²²⁸ Bruce Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, *Atlas de Seguridad y la Defensa 2009*, México, CASEDE, 2009, p. 31.

²²⁹ Rodríguez Luna, *op cit.*, pp. 40-41.

²³⁰ *Ibid.*, p. 41.

estrategia. Sin embargo, “después del 11 de septiembre de 2001 el terrorismo se convirtió en lo esencial y el tráfico de drogas en una de las estrategias posibles para financiar actividades de carácter político y de desestabilización”.²³¹

Bajo este prisma terrorista, se tenía la idea de que grupos terroristas podían reclutar a miembros de organizaciones traficantes de droga o contratarlos para ingresar a territorio estadounidense a través de la frontera sur. En este sentido, el cambio de orientación de la política de seguridad de Estados Unidos también generó cambios en la de México. Atendiendo las prioridades del vecino del norte, México accedió a la creación de mecanismos bilaterales y multilaterales en materia de seguridad tales como el Plan Centinela, la Sonda de Campeche, el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera, también conocido como “Alianza de fronteras inteligentes”, firmado el 22 de marzo de 2002 con Estados Unidos para reforzar su perímetro frente a amenazas terroristas, y tres años más tarde a la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Aquí cabe resaltar que aunque oficialmente el acuerdo sobre fronteras seguras fue el resultado de un deseo mutuo de avanzar hacia una frontera eficiente entre ambos países, tal resultado obedece a la coyuntura post 9/11. “La Alianza para la frontera nació no cuando México demandaba soluciones (como una frontera abierta y un acuerdo migratorio) a sus problemas, sino cuando las preocupaciones de seguridad antiterrorista de Estados Unidos (junto con acrecidos volúmenes de tránsito legal de personas, mercancías y vehículos) así lo determinaron”.²³²

En general, durante la primera mitad del sexenio de Fox, Estados Unidos estuvo conforme con las acciones emprendidas por su vecino del sur en contra de los narcotraficantes. Incluso en las primeras reuniones entre los presidentes, George W. Bush admitió que el problema central no es que hubiera oferta desde Colombia y México, sino que existe un importante porcentaje de ciudadanos estadounidenses que dependen de la cocaína, la heroína y las metanfetaminas. Dicho cambio de postura acercaría a sus gobiernos e influiría para que en

²³¹ Luis Astorga Almanza, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007, p.24.

²³² Gustavo Ernesto Emmerich, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta”, [en línea], México, Frontera Norte, vol.15, núm. 29, enero-junio, 2003, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13602901>, [consultado: 15 de mayo de 2014].

2002 se eliminara el proceso de certificación. La posterior preocupación por el terrorismo no permitió que hubiera un cambio en la política hacia México en el control de drogas.

Respecto a la cooperación binacional, si bien se siguió con la tradición de adiestramiento en seguridad y equipo, asistencia para la erradicación de cultivos ilícitos y apoyo logístico y técnico, la atención de Estados Unidos estuvo en los programas bilaterales de aplicación de la ley. Estados Unidos apoyó y promovió todo esfuerzo para fortalecer la capacidad institucional para hacer cumplir la ley, como las iniciativas de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, al texto constitutivo y otras instituciones. En 2002, la SRE promovió la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que se complementarían con la Ley Federal de Delincuencia Organizada para adoptar mayores medidas para sancionar delitos como el lavado de dinero, corrupción, participación en grupos delictivos organizados, obstrucción de justicia, entre otros.

Asimismo, por primera vez se tomó en consideración el problema del consumo interno en México. En 2004 hubo una propuesta para modificar la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales con el objetivo de combatir el narcomenudeo. Paradójicamente, pero para beneplácito de Estados Unidos, el mismo presidente la vetó después de que el Senado y el Congreso la hubieran aprobado.

La satisfacción con el trabajo del gobierno mexicano fue tal, que el zar antidrogas de la administración de Bush, John Walters, se atrevió a declarar que Estados Unidos debía imitar la estrategia mexicana para combatir el narcotráfico. Sin embargo, como ya se apuntó previamente, el narcotráfico y la violencia que se derivó de sus dinámicas en la frontera compartida, conjugadas con otros tropiezos en la relación bilateral con Estados Unidos respecto a ciertos temas como la invasión a Irak, el apoyo del gobierno estadounidense se fue diluyendo gradualmente para convertirse de nuevo en demandas y presiones, como señalaría el embajador de Estados Unidos en México: “los aumentos drásticos en asesinatos y secuestros, se ha traducido en mayores riesgos para los miles de estadounidenses que visitan o van de paseo a través de la región fronteriza todos los días”.²³³ En suma, en el año 2006, a finales del sexenio de Fox, la PGR reconocía la presencia de siete grandes organizaciones traficantes de drogas en México: “el cártel de Tijuana de los hermanos (Ramón, Benjamín, Carlos, Eduardo,

²³³ Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, Documentos de Trabajo del CIDE, s/v, núm. 193, México, CIDE, noviembre, 2009, pp. 8-9.

Francisco Rafael, Luis Fernando y Francisco Javier) Arellano Félix; el de Colima de los hermanos (Luis Ignacio, Adán y Jesús, “los Reyes del Éxtasis”) Amezcua Contreras; el de Juárez de los hermanos (Amado y Vicente) Carrillo Fuentes; el de Sinaloa de Joaquín Guzmán Loera “el Chapo” y Héctor Luis Palma Salazar “el Güero Palma”; el del Golfo de Osiel Cárdenas Guillén; el de Pedro Díaz Parada “el Cacique Oaxaqueño”; y el cártel del Milenio de los Valencia (Óscar Orlando “el Lobo” y Juan Nava Valencia con Luis Valencia Valencia).²³⁴

En respuesta a esta violencia (véase gráfica 1), a la pérdida de regiones ante el narcotráfico y a las presiones estadounidenses, Fox lanzó en 2005 el operativo “México Seguro” que consistía en el despliegue de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y del ejército mexicano inicialmente en los estados al norte del país (Tamaulipas, Sinaloa y Baja California) y posteriormente en los estados del sur (Michoacán, Guerrero y el Estado de México) para retomar el control de las ciudades lo más pronto posible.

La participación del Ejército en actividades antidrogas es histórica y se ha desarrollado de manera simultánea y como consecuencia del deterioro de las instituciones civiles para el combate al narcotráfico, sin embargo, “fue en el sexenio foxista cuando se desataron las nuevas expresiones de intimidación intergrupal del narcotráfico, como las decapitaciones y las mutilaciones, así como el nivel de ataque entre bandos de narcotraficantes, al punto de llevar a cabo en 2005 el operativo ‘México Seguro’, llevado a cabo principalmente por la Policía Federal Preventiva, mismo en el que por primera vez se introdujo al Ejército al combate directo contra narcotraficantes en zonas urbanas y por lo tanto civiles”.²³⁵

A pesar de que los resultados no son uniformes y hay rubros que indican una efímera disminución de la violencia o de la delincuencia en los diferentes casos en los que el operativo fue implementado, los resultados no fueron favorables y fue reemplazado por el “Proyecto Frontera Norte” que no obtendría resultados con mayores diferencias que su antecesor. El 19 de septiembre de 2006 el secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot González, declaró que el

²³⁴ José Luis Cadena Montenegro, “Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LII, núm. 210, México, UNAM, septiembre-diciembre, 2012, pp. 48-49.

²³⁵ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, p. 205.

operativo más sonado de la administración foxista “el programa México seguro fue rebasado por la delincuencia organizada”.²³⁶

Oficialmente no se reconoció la pérdida de control sobre regiones del territorio mexicano, ya que se podría prestar a malas interpretaciones como por ejemplo que México fuera un Estado fallido. Dada la fragmentación política, los altos índices de violencia, la inconformidad ciudadana y la precaria situación económica derivada de la crisis de 2001, lo último que el gobierno de Fox se podía permitir era hacer una declaración que diera pie a que Estados Unidos interviniera de una manera tajante y directa²³⁷ en México, y crecieran el descontento y las demandas sociales. De ahí que el mandatario mexicano asegurara que si bien compartía la preocupación de las autoridades estadounidenses, para él era “más importante defender la dignidad del Estado mexicano y sus instituciones al asegurar el respeto pleno a nuestra soberanía”.²³⁸

En resumen, el panorama al final de la administración de Vicente Fox no sólo no era alentador sino en demasía complejo. Se enfrentaban él y la siguiente administración a un poder político mexicano fragmentado; a nuevas y reconfiguradas alianzas de traficantes; a la violencia entre estas organizaciones criminales; al control del narcotráfico sobre diversas zonas del territorio; a la diversificación y fortalecimiento de alianzas de traficantes mexicanos con

²³⁶ Misael Habana de los Santos, “El crimen organizado rebasó el programa México seguro: Peyrot”, [en línea], México, *LaJornada.unam.mx*, 20 de septiembre de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/20/index.php?section=politica&article=013n1pol>, [consulta: 12 de abril de 2015].

²³⁷ La promoción de un concepto más amplio de seguridad, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo social y la paz internacional se observó de manera evidente en la década de los noventa en diversas cumbres, siendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien introduciría el concepto de seguridad humana en 1994. Esta concepción ha sido desde entonces ampliamente debatida tanto por los alcances como por los límites que enfrenta a la hora de la articulación de políticas públicas concretas. Dos posturas son las que dirigen el debate. La versión minimalista surgió durante la Cumbre del Milenio en el año 2000, cuando Canadá indicó que haría una propuesta para acotar el concepto en función de hacerlo operativo. Tal iniciativa se concretó en diciembre de 2001 (tras los ataques terroristas del 11-S) en “La responsabilidad de proteger”, documento en el cual la seguridad humana se limita a liberar a las personas del miedo en situaciones vinculadas a conflictos armados y violaciones de derechos humanos. Es importante resaltar la fecha en la que se publicó el documento, ya que Canadá se ha caracterizado por apoyar a Estados Unidos en varias áreas de su política exterior. Por ello, no supone una coincidencia señalar lo conveniente que resulta el concepto de la “responsabilidad de proteger” para Estados Unidos, y en general para países dominantes que puedan intervenir en conflictos armados con otros intereses diferentes a llevar paz y desarrollo. No obstante, la seguridad humana de corte minimalista supone varias ventajas, como su menos complicada traducción en políticas públicas, un avance en mediciones, y una mejora en terrenos de la prevención y reconstrucción post-conflicto.

²³⁸ Javier Ruiz, “Refuta Fox críticas de EU”, *El Universal*, 28 de enero de 2005; Ciro Pérez Silva, “México no admite juicios externos sobre su política, responde Los Pinos”, *La Jornada*, 28 de enero de 2005.

grupos traficantes de Sudamérica, especialmente colombianos; y a la presión de Estados Unidos por un mayor control de la frontera tras el 9/11.

“La relación entre Estado y narcotráfico en México fue siempre polivalente. A lo largo de décadas hubo campañas de oposición y antagonismo directo, estrategias de convivencia pacífica y alianzas de los gobiernos con algunos grupos criminales para luchar contra enemigos comunes”.²³⁹ En los primeros años del siglo XX los esfuerzos en materia antinarcóticos de México estuvieron encaminados a la protección de la sociedad, ya que el consumo de drogas no era significativo. Sin embargo, dado que en Estados Unidos y en el ámbito internacional se gestaron políticas prohibicionistas, México comenzó a implementar medidas legales encaminadas a regular/restringir la oferta de drogas ilícitas en el país derivadas de los compromisos internacionales adquiridos. Si bien el cumplimiento de dichos acuerdos fue limitado dada la Revolución Mexicana en curso, el despunte de estados como Baja California Norte, Chihuahua y Sonora como nodos de cruce de sustancias ilegales, así como la documentación de relaciones entre gobernadores y narcotraficantes dan constancia del nacimiento del fenómeno.

Durante las décadas de los veinte y los treinta se establecieron en México las primeras disposiciones legales para la prohibición de la marihuana, y en lo que se refiere a la cooperación bilateral en materia de antinarcóticos con Estados Unidos, los principales actores fueron los agentes aduanales que se dedicaron a regulación del comercio y la aplicación de la ley en las fronteras, en tanto que los cónsules estadounidenses en nuestro país sirvieron para enviar información a Estados Unidos donde se daba seguimiento a los traficantes. Por otro lado, se dio pie al primer acuerdo “informal” de mejorar el control y la vigilancia sobre el tráfico de drogas ilegales que consistió en un mayor intercambio de información, realización de investigaciones y operativos conjuntos. En dichas actividades, los principales actores fueron las autoridades de salud de ambos países, el FBN encabezado por Anslinger y el ejército mexicano, cuando en 1938 realizó el primer operativo militar de erradicación de cultivos en compañía de funcionarios estadounidenses del Departamento del Tesoro. En resumen, se establecieron los primeros lineamientos de cooperación entre ambas naciones en materia

²³⁹ Pereyra, *op cit.*, p. 433.

antinarcóticos, teniendo la parte estadounidense una presencia activa pero no pública en México con el aval de las élites mexicanas.

En la década de los cuarenta se da un completo giro a política antinarcóticos en México que deja de ser atendida por Salubridad para convertirse en una política punitiva a cargo de la PGR. El narcotráfico se convirtió en un problema de seguridad. Los operativos para la erradicación de sembradíos ilegales aumentaron aún en compañía de autoridades estadounidenses, y progresivamente se fue reforzando la cooperación entre ambas naciones sobre este asunto. Gestos como la candidatura de Oscar Rabasa para presidir la Comisión de Narcóticos de la ONU de 1953-1954, el adiestramiento de los primeros agentes mexicanos por parte de autoridades estadounidenses o la elaboración de un manual de cooperación conjunta de agentes de ambos países en 1961, dan fe de ello.

Ya en la década de los ochenta el narcotráfico se convirtió en un problema de seguridad nacional. Para entonces México se había convertido desde mediados de los setenta en el mayor productor de marihuana y heroína, había una profunda imbricación entre las autoridades, élites políticas y traficantes, y habían tenido lugar las operaciones “Intercepción” y “Cóndor”, en las cuales habían participado autoridades de ambos países. La actividad militar fue solicitada con mayor frecuencia por parte de Estados Unidos dada la corrupción que desacreditaba a las instituciones policíacas mexicanas y que en mismo territorio del vecino del norte se había declarado la “guerra a las drogas”. También empezó el auge de la estrategia militar y con ella el aumento de los operativos en contra de las organizaciones traficantes de droga.

Más adelante, “a partir de la década de los años noventa, el deterioro del modelo de regulación del narcotráfico, propio del viejo régimen autoritario, y la expansión del mercado de drogas aumentaron las tensiones entre los grupos de la droga y, frente a esto, el Estado neoliberal intensificó las intervenciones policiales y militares”.²⁴⁰ Progresivamente, las operaciones militares en la lucha contra el narcotráfico enfatizaron las actividades de contención, que en otras palabras implicó un despliegue de medidas de imposición de paz. Paralelamente, las Fuerzas Armadas Mexicanas empezaron a desempeñar labores atribuidas a las autoridades policíacas, situación que distaba mucho de cuando a petición de las autoridades civiles de salubridad participaban en los operativos de erradicación de plantíos ilegales. Sin

²⁴⁰ Guillermo Pereyra, “México: Violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología* 74, s/v, núm. 3, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, julio-septiembre, 2012, p. 432.

que hubiera modificaciones al marco jurídico para regular este tipo de acciones, la presencia y capacidades de los militares se ampliaban.

En medio de varias tensiones, la cooperación antidroga entre México y Estados Unidos se robusteció hasta el punto de que se institucionalizó mediante el GCAN. Además del desarrollo de programas de asistencia para fortalecer las capacidades las autoridades militares mexicanas, la adquisición de equipo estadounidense para las campañas antinarcoóticos (factores que fueron determinantes para que la lucha contra el narcotráfico en México se militarizara), la “Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México-Estados Unidos” estableció objetivos y parámetros específicos para la cooperación entre ambos países.

Sin embargo, serían la conjugación de factores en los primeros años del siglo XXI como la eliminación del proceso de certificación y la expansión del narcotráfico, que dieron lugar a un mayor acercamiento y a una escala de la cooperación en materia antinarcoóticos llamado “Iniciativa Mérida” como se podrá observar en el siguiente capítulo.

IV. Iniciativa Mérida

Esta unidad describe los elementos que conforman la Iniciativa Mérida durante los años de 2008 a 2013, periodo que incluye la administración de Felipe Calderón Hinojosa y el primer año de la administración de Enrique Peña Nieto. Inicialmente se ha contemplado pertinente esbozar brevemente las condiciones en las que Felipe Calderón asume la presidencia para entender las razones por las que decide declarar la guerra contra el narcotráfico y posteriormente iniciar negociaciones con el entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, sobre un mecanismo de cooperación contra el narcotráfico. Posteriormente, se exponen los objetivos de la primera parte de la Iniciativa y se su continuación “Beyond Mérida”, así como sus respectivas negociaciones, asignaciones y ejecuciones de presupuesto.

Por último, se realiza una evaluación de la Iniciativa Mérida tomando en cuenta sus objetivos y los indicadores utilizados en documentos oficiales, reportes de organizaciones no gubernamentales, y artículos académicos que la evaluaron.

4.1 Política antinarcóticos nacional en busca de apoyo internacional

Conforme transcurrían los primeros años del siglo XXI se hacían patentes el control del narcotráfico en diversas regiones del país; la escalada de violencia a partir de la guerra entre las diversas organizaciones traficantes de droga y el uso de la fuerza pública por parte del gobierno para combatirlas; el considerable aumento del consumo de drogas ilícitas en México; el descontento generalizado por la inseguridad y aunado a ello el conflicto con el vecino del norte en razón de la violencia y delincuencia vinculados al narcotráfico en la frontera, así como por el flujo estable y constante de drogas hacia Estados Unidos. En medio de este panorama complejo e incluso hostil, Felipe Calderón llegó a la Presidencia de la República en 2006 con un débil consenso social que derivó en cuestionamientos y una disputa sobre la legitimidad de las elecciones.

Ante un país y un Congreso divididos, y las presiones y complejidades del contexto al que se enfrentaba, en su discurso de toma de posesión Calderón estableció la seguridad como la prioridad y eje central de su administración. “Hoy la delincuencia pretende atemorizar e

inmovilizar a la sociedad y al gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras. Una de las tres prioridades que voy a encabezar en mi gobierno es, precisamente, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad; sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso, y por desgracia, vidas humanas.”²⁴¹

A pocos días de haber asumido la presidencia, Calderón anunció la implementación de una política de combate frontal al narcotráfico con el apoyo del Ejército empezando con la movilización de poco más de 5000 efectivos de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) hacia Michoacán con el objetivo de recuperar “los espacios públicos que la delincuencia organizada había arrebatado.”²⁴²

Dicha acción prevista desde que Calderón como presidente electo iniciara su primera gira internacional hacia Centro y Sudamérica con la intención de recuperar la presencia mexicana en América Latina y “aprender de las mejores experiencias y aplicar acciones contundentes en la lucha contra la inseguridad”²⁴³, confirmaba tan sólo una vez más la prevalencia de la opción militar en la lucha antidrogas y marcaba el inicio de una estrategia a largo plazo contra las organizaciones traficantes que se replicó en otros estados de la república como Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Quintana Roo, entre otros.

Si bien estos operativos redujeron efímeramente la presencia del narcotráfico en las zonas designadas también provocaron un “efecto cucaracha” desplazando la violencia relacionada al narcotráfico a otras entidades, así como que las organizaciones criminales empezaran a modificar su forma de actuar. “De hecho, a raíz del operativo en Michoacán

²⁴¹ Felipe Calderón Hinojosa, “Discurso de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], El Universal, 02 de diciembre de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/02/index.php?section=politica&article=008n1pol>, [Consulta: 13 de agosto de 2014].

²⁴² Francisco Ramírez Acuña, citado en Sergio Javier Jiménez y María de la Luz González, *Combaten por aire, tierra y mar al narco en Michoacán*, [en línea], El Universal, 12 de diciembre de 2006, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nación/146478.html>, [Consulta: 13 de agosto de 2014].

²⁴³ Sergio Javier Jiménez, “Calderón considera atacar al narco como lo hizo Colombia”, El Universal, 5 de octubre de 2006,

comenzó a crecer la violencia en estados que no presentaban tal fenómeno de manera importante como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco.”²⁴⁴

Paralelamente, tuvieron lugar numerosas extradiciones de los principales líderes de las organizaciones traficantes mexicanas de drogas hacia Estados Unidos, tales como Héctor Luis Palma Salazar, alias el Güero Palma, Osiel Cárdenas Guillén, entre otros como muestra “de la firme decisión del gobierno de hacer frente a la ola de violencia y de impunidad vinculada al crimen organizado mediante el estricto cumplimiento de la ley.”²⁴⁵

A pocos días después de las primeras extradiciones, la justificación de la Procuraduría General de la República (PGR) sería que fueron hechas con el objetivo de “romper el liderazgo operativo y el contacto físico y geográfico potencial que estas personas pudieran tener con las estructuras de sus organizaciones criminales,”²⁴⁶ declaración que revelaba el deterioro y corrupción de las instituciones encargadas de impartir justicia, ya sea porque desde el encierro en las prisiones los líderes seguían dirigiendo y operando, o porque tarde o temprano, barato o caro acabarían por evadir la justicia.

De cualquier manera, quien encomió esta medida fue Estados Unidos que desde la década de 1940 había realizado sistemáticamente al gobierno mexicano peticiones de extradición, pero que fueron negadas hasta la administración de Zedillo. “Hoy, los pueblos de México y los Estados Unidos pueden celebrar un suceso monumental en la batalla de nuestras dos naciones contra los perversos narcotraficantes y criminales que amenaza nuestra vida diaria.”²⁴⁷

En suma, Calderón puso en marcha diversas medidas además de los operativos militares tales como reformas legales y mejoras a las capacidades institucionales. Entre otros, se estableció la “Plataforma México”, mecanismo de interconexión de redes de las dependencias relacionadas al sector de la seguridad pública. También se propuso la creación de exámenes de confianza para los elementos de seguridad pública y de un servicio civil de

²⁴⁴ Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor”, *Documentos de trabajo del CIDE*, s/v, núm. 196, México, CIDE, enero, 2010, p.8.

²⁴⁵ Gustavo Castillo, “En nombre de la paz social extradita México a 15 presos a E.U. 10 son narcos”, *La Jornada*, 20 de enero de 2007,

²⁴⁶ Jesús Aranda, “El gobierno preparado para una respuesta violenta del narco”, *La Jornada*, 22 de enero de 2007,

²⁴⁷ U.S. Embassy, “Día histórico de extradiciones de México a los Estados Unidos”, 20 de enero de 2007, Dirección URL: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp070120extradiciones.html>.

carrera para los policías. Sin embargo, mientras se materializaban las propuestas los militares continuarían desplegados a lo largo del país frente a la lucha contra el narcotráfico, con lo cual persistía y aumentaba el riesgo de que los militares pasaran a formar parte de las filas de las organizaciones traficantes como ya había ocurrido, o de que en un caso extremo en el que haya escalado la intensidad de la guerra contra el narcotráfico y la supervivencia del Estado estuviera en riesgo, el ejecutivo exigiera el uso de facultades extraordinarias.

A las acciones del gobierno federal hasta ese momento hay que sumarle una creciente cooperación entre México y Estados Unidos. El 13 y 14 de marzo de 2007 en Mérida, Yucatán, Felipe Calderón sostuvo una reunión con su homólogo estadounidense, George Bush Jr., en la cual “los presidentes reconocieron la constante amenaza que para ambas naciones representan el crimen organizado y el tráfico de drogas que no respetan fronteras. Ambos subrayaron que los importantes esfuerzos del gobierno mexicano para combatir el crimen organizado, entendidos como una de las más importantes prioridades de la agenda mexicana, podrían ampliarse con mayores niveles de apoyo y cooperación por parte de Estados Unidos.”²⁴⁸ Sobre esta base, los presidentes acordaron extender y fortalecer la cooperación bilateral en materia de seguridad para atacar de manera conjunta amenazas como el crimen organizado y especialmente el narcotráfico. Esta reunión, así como el proyecto de asistencia “Prosperous and Secure Neighbor Alliance of 2007”²⁴⁹ adelantaban lo que sería el fortalecimiento de la cooperación bilateral y regional en el combate al narcotráfico para fortalecer “la democracia, el respeto a los derechos humanos, la promoción del libre comercio, el estado de derecho, la seguridad y el desarrollo sustentable.”²⁵⁰

Según fuentes oficiales fue por iniciativa de México, que a partir de lo acordado en Mérida se desarrollaron, con base en los principios de responsabilidad compartida, reciprocidad, confianza mutua y pleno respeto a la soberanía, una serie de consultas de carácter técnico y político para fortalecer las capacidades de ambos países para combatir al narcotráfico y crimen organizado, dando como resultado la Iniciativa Mérida, un compromiso de

²⁴⁸ *Comunicado Conjunto México-Estados Unidos*, 14 de marzo 2007, Mérida, Yucatán.

²⁴⁹ Proyecto de asistencia para combatir el tráfico de drogas ilícitas y la violencia en México enviado al Congreso estadounidense el 17 de enero de 2007 por el miembro de la Comisión de Seguridad Nacional, Henry Cuellar, y el presidente del Comité de Servicios de Inteligencia, Silvestre Reyes. En dicho documento se justifica la asistencia por parte de Estados Unidos a México ante la creciente dificultad de la administración de Felipe Calderón para dar solución a los problemas de seguridad pública relacionados al narcotráfico.

²⁵⁰ *Comunicado conjunto de Estados Unidos y México*, México, 14 de marzo de 2007.

cooperación multianual para combatir estos flagelos, plasmada en la Declaración Conjunta, emitida el 22 de octubre de 2007.

Sobre esto, cabe resaltar que para México fue de suma importancia que Estados Unidos aceptara la responsabilidad compartida y el respeto a la soberanía de cada país. Si bien, Estados Unidos ya había reconocido su corresponsabilidad desde la firma del acuerdo bilateral en materia antinarcoóticos de 1989, su mención sigue siendo importante en razón de que bajo la perspectiva mexicana, el narcotráfico y la violencia vinculada a este fenómeno en México deriva considerablemente de la demanda estadounidense de drogas ilícitas y de la laxitud de los controles para la venta de armas en Estados Unidos.

El respeto a la soberanía, por otro lado, también era indispensable para el gobierno mexicano, porque muchas críticas al proyecto de la Iniciativa Mérida partían de que tuviera similitudes con el Plan Colombia mediante el cual se instalaron bases militares estadounidenses en Colombia, el país receptor de la asistencia, y operaron efectivos militares directamente en dicho país.

Para disipar esas especulaciones que obstaculizaban las negociaciones del acuerdo, la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores declaró enfáticamente que: “Este programa de cooperación entre México y Estados Unidos no incluye en forma alguna, la participación de empresas de seguridad privada y/o asesores privados estadounidenses. En ningún momento se ha contemplado la presencia de tropas o la participación operativa de agentes o empresas estadounidenses en las acciones que se emprenden para combatir el crimen organizado en territorio nacional.”²⁵¹

Así pues, este reciente programa de cooperación, anunciado con base en el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la fármacodependencia de 1989, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y la Convención de Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (la Convención de Palermo), preveía la transferencia de \$1400 millones de dólares por parte de Estados Unidos hacia México en equipo, tecnología, programas de capacitación e intercambio de expertos a lo

²⁵¹ *Palabras de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinosa Castellano, a propósito de la iniciativa Mérida, 22 de octubre de 2007.*

largo de los años fiscales de 2008 a 2010 para que México enfrentara con mayor eficacia la amenaza común de la delincuencia transnacional.

Inicialmente, el acuerdo incluía además de México y Estados Unidos a Centroamérica (Belize, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), Haití y República Dominicana. No obstante, después de los tres años que duraría inicialmente la iniciativa, ésta no se extendería para todos los países que eventualmente participarían en otros mecanismos como la “Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica” (CARSI), o “Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe” (CBSI). Esta sería tan sólo una de las varias modificaciones que ha tenido desde 2007.

Países beneficiados por Iniciativa Mérida



Fuente: “Status of Funds for the Mérida Initiative”, United States Government Accountability Office (GAO), 3 de diciembre de 2009.

En este escenario, dentro del marco de la declaración de la “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, como lo titularon Estados Unidos y México, la meta común suponía maximizar la eficacia de los esfuerzos de ambos países en la lucha contra las organizaciones criminales, detener el tráfico de drogas ilícitas, detener el

tráfico de armas, personas y lavado de dinero, así como los compromisos que habían adquirido ambos países.

Para alcanzar dicho objetivo y erradicar las mencionadas amenazas, la Iniciativa Mérida contemplaría 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; 3) Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada.”²⁵²

De conformidad con lo anterior, entre las estrategias que adoptarían para incrementar las capacidades operativas de las instituciones mexicanas se incluirían “una renovada transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transferencia y rendición de cuentas en ambos países [...] y programas de capacitación e intercambio de expertos.”²⁵³

Tabla 1

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA

<i>1. Romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales.</i>
Objetivo 1: Desarticular las rutas terrestres, marítimas y aéreas de contrabando ilícito entre México y Estados Unidos.
Objetivo 2: Restaurar y aumentar las capacidades mexicanas de las instancias de procuración de justicia y de inteligencia para combatir las organizaciones criminales.
<i>2. Asistir a los gobiernos centroamericanos, caribeños y mexicano para el fortalecimiento de controles territorial, marítimo y aéreo.</i>
Objetivo 1: Incrementar la seguridad de las áreas fronterizas y los puertos de entrada.
Objetivo 2: Aumentar las comunicaciones y envíos seguros a través de nuevos equipos de telecomunicaciones.
<i>3. Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región.</i>
Objetivo 1: Apoyar las mejoras al sistema criminal de justicia mexicano para hacerlo más eficiente y efectivo.
Objetivo 2: Fortalecer el estado de derecho y simultáneamente proteger los derechos humanos.
Objetivo 3: Impulsar una reforma integral al sistema penitenciario mexicano para impedir la influencia de los internos sobre las organizaciones criminales en el exterior.

²⁵² *Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, 22 de octubre de 2007, México.

²⁵³ *Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, 22 de octubre de 2007, México.

4. Disminuir la demanda de drogas en la región.

Objetivo: Asistir al gobierno mexicano en la reducción de la demanda de drogas a través de información, programas educativos y de rehabilitación.

Fuente: Elaboración propia con datos de "Mérida Initiative. The United States has provided counternarcotics and anticrime support but needs better", United States Government Accountability Office (GAO), 2010.

El mismo 22 de octubre, el presidente Bush envió la iniciativa al Congreso de su país para que los fondos para el programa fueran aprobados. "Thomas Shannon, asistente del secretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, señalaba que la Iniciativa Mérida estaba orientada a apoyar al presidente Felipe Calderón, y a 'este gobierno que se ha enfocado en combatir al crimen en lugar de administrarlo'".²⁵⁴

La aplicación de los \$550 millones de dólares solicitados por Bush como parte de los recursos que se otorgarían a través de la Iniciativa Mérida "para producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazaran a los gobiernos ni a la seguridad regional; e impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos"²⁵⁵ sería de la siguiente manera²⁵⁶:

- Equipos de inspección no intrusivos, escáneres iónicos y unidades caninas para que la aduana mexicana, una nueva policía federal y la intercepción de drogas, armas y efectivos traficados, así como a personas víctimas de la trata de personas por los militares.
- Tecnologías para mejorar y asegurar los sistemas de comunicación en apoyo a la recolección de información, así como para asegurar que la información crítica se encuentre a disposición de los encargados de aplicar el derecho penal.
- Asesoría y capacitación técnicas para fortalecer las instituciones jurídicas: selección de nuevos efectivos policiales, software de gestión de casos para seguir las investigaciones por el sistema hasta llegar a juicio, nuevas oficinas para denuncias ciudadanas y responsabilidad profesional; y adopción de programas de protección de testigos.

²⁵⁴ Armando Rodríguez Luna, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, CASEDE, 2010, p. 45.

²⁵⁵ *Cooperación para la seguridad de EE.UU., México y América Central*, Distribuido por la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, Sitio Web, 23 de octubre de 2007.

²⁵⁶ *Cooperación para la seguridad de EE.UU., México y América Central*, Distribuido por la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, Sitio Web, 23 de octubre de 2007.

- Helicópteros y aviones de vigilancia para apoyar las actividades de interdicción y la respuesta operacional rápida de las entidades mexicanas encargadas de la aplicación de la ley.

A raíz de este suceso, iniciaron las deliberaciones en el Congreso estadounidense que presentó cierto descontento con este acuerdo como criticó el congresista Tom Lantos, presidente del Comité de Relaciones Exteriores. “Lantos ha criticado también la falta de coordinación de Bush con el Congreso durante las negociaciones con el presidente mexicano Felipe Calderón y declarado que la iniciativa planteaba interrogantes que no han sido encarados todavía, en particular que más del 60% del plan se concentra en el área de seguridad con la provisión de helicópteros.”²⁵⁷

Tres críticas que recibió reiteradamente la Iniciativa Mérida fueron²⁵⁸:

- i) El 60% del presupuesto, \$300 millones de dólares se destinarían a la compra o cesión de helicópteros para México.
- ii) A algunos legisladores demócratas y comentaristas les parecía muy escasa la cantidad de \$50 millones para Centroamérica.
- iii) La iniciativa, como fue presentada, no incluía compromisos de Estados Unidos dentro de sus fronteras.

A pesar de estas reticencias por parte del poder legislativo, el 15 de mayo de 2008 la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó la solicitud de fondos para la Iniciativa Mérida con 256 votos a favor y 166 en contra por un suma de \$461.5 millones de dólares, de los cuales \$400 millones serían para México y \$61.5 millones para Centroamérica y el Caribe.

Una semana después, el 22 de mayo de 2008, el Senado de Estados Unidos también aprobó la solicitud, sin embargo la redujo a \$350 millones de dólares para México, suma que además estaría atendida al cumplimiento de determinadas condiciones sobre el tema de derechos humanos. Centroamérica por otro lado, recibiría \$100 millones de dólares, siendo estas cifras aprobadas por 75 votos a favor y 22 en contra. En resumen el Congreso de Representantes le restó \$88.5 millones de dólares y el Senado \$200 millones a la solicitud original del Ejecutivo

²⁵⁷ Alma Arámbula Reyes, *Iniciativa Mérida. Compendio*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura-Centro de Documentación de Información y Análisis, junio de 2008, p. 5.

²⁵⁸ Alma Arámbula Reyes, *Iniciativa Mérida. Compendio*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura-Centro de Documentación de Información y Análisis, junio de 2008, p. 5.

para México y le aumentaron respectivamente \$11.5 millones y \$50 millones de dólares al presupuesto para Centroamérica. A estos procesos en Estados Unidos le siguió una serie de negociaciones binacionales sobre las condiciones que pretendía implementar el Congreso estadounidense y el rechazo de México hacia ellas.

4.2 Negociación y aprobación de recursos

Como ya quedó apuntado, después de varios meses el poder legislativo estadounidense aprobó la solicitud de fondos para la Iniciativa Mérida, los cuales estarían sujetos a un conjunto de condiciones que la administración del presidente mexicano Calderón tendría que aceptar e implementar antes de la firma del acuerdo de cooperación. Dichas condiciones fueron plasmadas en la ley HR.6028, en el subcapítulo “Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley”, en el cual se indica que el 25% de los fondos estarían condicionados hasta que el Secretario de Estado rindiera un reporte al Comité Nacional de los Derechos Humanos de ese país, en el que declarara que el gobierno de México había emprendido acciones sobre los siguientes rubros:

1. Fortalecimiento de la autoridad legal y la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
2. Establecimiento de comisiones para recibir quejas contra policías, con autoridad e independencia para realizar investigaciones.
3. Creación de un mecanismo independiente, con miembros de la sociedad civil, para monitorear los programas dedicados al combate al tráfico de drogas ilícitas, violencia y crimen organizado, reforma judicial, actividades anticorrupción, actividades para el fortalecimiento del Estado de Derecho y actividades para garantizar el debido proceso y la protección de las libertades fundamentales.
4. Prohibir el uso de testimonios obtenidos mediante torturas u otros tratos, en violación a las leyes mexicanas e internacionales.
5. Garantizar que el sistema de justicia militar transfiera todos los casos referentes a la violación de derechos humanos a los tribunales civiles, y que las fuerzas armadas estén cooperando plenamente con las autoridades civiles en persecución y castigo de esos delitos.

6. Asegurar que las policías federales y estatales cooperen plenamente con las autoridades judiciales para perseguir y castigar a miembros de las corporaciones implicados en violaciones de derechos humanos.

En resumen, el Senado consideraba indispensable que las principales autoridades mexicanas encargadas de la Iniciativa Mérida, es decir las fuerzas armadas y la policía, no incurrieran en actos de corrupción y violación de derechos humanos, así como que se le hicieran ciertas reformas al sistema judicial mexicano que auxiliaran a este programa de seguridad.

Ante tales condicionamientos que no podían suponer una completa sorpresa dado que Estados Unidos usualmente impone condiciones a toda asistencia que brinda al exterior, en México hubo varios pronunciamientos en contra de las condiciones, ya que se consideraba violaban la soberanía nacional. Personas como José Luis Santiago Vasconcelos, el ex subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de la PGR, así como Juan Camilo Mouriño, ex secretario de gobernación, expresaron su rechazo hacia estas condiciones. Mientras que el primero declaró que “el Estado mexicano debe definir si acepta o no acepta estas condicionantes, que parecen un retroceso a una etapa ya superada en las relaciones con Estados Unidos en materia de tráfico ilícito de drogas, que es la de la certificación unilateral”²⁵⁹, el segundo calificó de inaceptables dichas condiciones tras declarar que éstas rompían con el esquema de cooperación bilateral, y remarcar nuevamente que el narcotráfico no era problema meramente de México. “México no solicitó asistencia unilateral. El narcotráfico no es un problema solamente de Estados Unidos que México, mediante acciones muy costosas en recursos, y sobre todo, en vida humanas, está ayudando a resolver; así como las actividades de las organizaciones criminales, no son un problema exclusivo de nuestro país ante el que las autoridades estadounidenses puedan ofrecer su apoyo. Por ello, esperamos que la decisión que adopte el Legislativo estadounidense contribuya a impulsar la cooperación bilateral a niveles más amplios e integrales y que marque el inicio de un ejercicio de corresponsabilidad en beneficio de nuestras sociedades.”²⁶⁰

²⁵⁹ Reforma Staff, “Reconsidera México Iniciativa Mérida”, [en línea], México, Reforma.com, 25 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?DocId=987275-1066&str=iniciativamerida>, [Consulta: 14 de agosto de 2014].

²⁶⁰ Benito Jiménez, “Rechazan condiciones en la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, Reforma.com, 3 de junio de 2008, Dirección URL:

De conformidad con lo anterior, autoridades mexicanas y estadounidenses se reunieron en numerosas ocasiones para plantear sus respectivas posiciones. Por su parte, el entonces presidente del Subcomité de Gastos para Operaciones en el Exterior, Patrick Leahy, defendió la posición del Senado al declarar que el “asegurar que los dólares de nuestros impuestos [los ciudadanos estadounidenses] sean usados eficazmente y acorde con derechos humanos básicos es lo menos que el Congreso y los contribuyentes tienen derecho a insistir.”²⁶¹

No fue sino hasta la celebración de la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos en Monterrey, Nuevo León el 8 y 9 de junio de ese mismo año que se llegó al acuerdo de que el Congreso estadounidense volvería a revisar el proyecto original, el cual no contenía limitación alguna, para que se pudiera proceder con la entrega de apoyo a la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado.

En este sentido, el 19 de junio de 2008 la Cámara de Representantes aprobó, con 416 votos a favor y 12 en contra, \$400 millones de dólares para el año fiscal de 2008 para México y \$65 millones de dólares para Centroamérica, Haití y República Dominicana. Posteriormente, el 26 de junio el Senado de Estados Unidos aprobaría estas mismas sumas, lo que daría pie a que finalmente el 30 de junio de 2008 se firmara la ley H.R. 2642, cuyos anexos contenía los fondos aprobados para el proyecto referente al combate del narcotráfico.

Ante la activación de los fondos de la Iniciativa Mérida, el presidente Calderón, entre otros, calificaron este suceso como un “paso importante” en la cooperación para la lucha contra el narcotráfico, mientras que el entonces embajador de Estados Unidos en México en la misma tónica declaró: “los Estados Unidos [...] compartimos la responsabilidad por el problema del tráfico de drogas, al igual que nuestra obligación de participar hombro con hombro con México en esta lucha. Con los recursos adicionales que aporta la Iniciativa Mérida, México y los

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentosImpresa.aspx?DocId=989650-1066&str=iniciativamerida>, [consultada: 14 de agosto de 2014].

²⁶¹ José Díaz Briseño, “Piden quitar freno a Iniciativa Mérida”, [en línea], México, Reforma.com, 4 de junio de 2008, Dirección URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?DocId=989929-1066&str=INICIATIVAMERIDA>, [consultada: 14 de agosto de 2014].

Estados Unidos seguirán aumentando nuestra ya exitosa cooperación en materia de seguridad y en nuestros esfuerzos compartidos en la lucha contra el narcotráfico.”²⁶²

4.2.1 Asignación y ejecución de recursos

Así pues, a continuación se presentan los recursos aprobados por el Congreso de Estados Unidos para México a lo largo de los tres años iniciales de duración de la Iniciativa Mérida: “El Congreso de los Estados Unidos aprobó \$465 millones el primer año [2008], que incluyen \$400 millones para México y \$65 millones para Centroamérica, la República Dominicana, y Haití. Para el segundo año [2009], el Congreso aprobó \$300 millones para México y \$110 millones para Centroamérica, la República Dominicana, y Haití. Una asignación suplementaria para el año fiscal 2009 [consideró] \$420 millones de dólares adicionales para México [...]”²⁶³ Finalmente, para el año 2010 se contemplaron \$210.3 millones de dólares para México como se resumen en la tabla 3 del Anexo.

Sobre estos recursos cabe señalar que los fondos de la Iniciativa Mérida son inexcusablemente aprobados por el Congreso estadounidense, que ninguno de los fondos puede ser utilizado para el apoyo presupuestario o como pagos en efectivo; y que contrario a la solicitud de la administración Bush que propuso que los fondos provinieran únicamente de la agencia de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (International Narcotics Control and Law Enforcement - INCLE), éstos son canalizados a través de tres agencias diferentes: la mencionada INCLE, administrada por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL); la agencia de Financiamiento Militar en el Extranjero (Foreign Military Financing - FMF), administrada por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL); y el Fondo de Apoyo Económico (Economic Support Fund - ESF), administrada por el Bureau for Political-Military Affairs.²⁶⁴

²⁶² US. Embassy in Mexico. “Congreso Aprueba Iniciativa Mérida. Declaración del Embajador Antonio O. Garza.”, 27 de junio de 2008, Dirección URL: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp080627Merida.html>. [Consultado: 14 de agosto de 2014].

²⁶³ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, “La Iniciativa Mérida: Mitos vs. Hechos”, [en línea], México, usembassy-mexico.gov, 23 de junio de 2009, Dirección URL: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf>, [consulta. 10 de agosto de 2013].

²⁶⁴ Estado comparte la responsabilidad con la USAID y el Departamento de Defensa para la administración de los fondos del ESF y la FMF, respectivamente.

Los fondos de la primera, servirían para apoyar el desarrollo institucional del gobierno mexicano para detectar e interceptar drogas ilícitas, explosivos y armas, personas objeto de tráfico y personas que pretenden entrar en territorio estadounidense para llevar a cabo actividades delictivas. Los recursos de la INCLE serían utilizados, por ejemplo, para adquirir “helicópteros Black Hawk para la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) para mejorar la capacidad aérea de manera que se pueda desplegar de manera más rápida a los agentes de policía federal.”²⁶⁵ Los fondos también se utilizarían para modernizar la capacidad del sistema de información. “Por ejemplo, la financiación de la INCLE se utilizaría para mejorar la inspección y los sistemas de seguridad, proporcionar comunicaciones seguras para las agencias de orden público, y mejorar las capacidades de gestión y análisis de datos de los servicios de inteligencia de México (CISEN).”²⁶⁶ Además, la INCLE sería también utilizado para la compra de equipos móviles de inspección no intrusiva mejorar la infraestructura general de aplicación de la ley.

En referencia a los fondos de esta agencia para el año fiscal 2008, “el Congreso limitó la cantidad disponible de las agencias FMF e INCLE para proporcionar equipos al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos, y estipuló que el 15 % de los recursos de la FMF y la INCLE tendrían que satisfacer ciertas condiciones referentes a la protección de los derechos humanos para ser liberados.”²⁶⁷ La mencionada condición seguiría vigente para el siguiente año.

Por otro lado, cabe mencionar que el 9 de abril de 2009 la administración Obama solicitó \$66 millones de dólares de la INCLE como recursos adicionales para la compra de 3 helicópteros Blackhawk, así como piezas de repuesto y soporte para dichos helicópteros para la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). No así, como se puede observar en la tabla “Presupuesto Iniciativa Mérida para México por cuenta de ayuda económica” se otorgó una suma notablemente mayor, de la cual \$160 millones de dólares serían otorgados a través de la INCLE, los cuales nuevamente estuvieron sujetos a la condición previamente señalada. Finalmente, para el año fiscal 2010 la administración de Obama solicitó \$450 millones de dólares a través de la INCLE para México, y aunque los recursos finales aprobados fueron

²⁶⁵ “Status of Funds for the Mérida Initiative”, GAO, 3 de diciembre de 2009, p.22.

²⁶⁶ “Status of Funds for the Mérida Initiative”, GAO, 3 de diciembre de 2009, p.22.

²⁶⁷ Clare Ribando Seelke, “Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues”, Estados Unidos de América, Congressional Research Service, 19 de abril de 2010, p.4.

mucho menores (\$190 millones de dólares) para esta agencia, lo cierto es que como los años anteriores fue esta cuenta a través de la cual más recursos fueron canalizados hacia México.

Sobre los recursos del FMF, estos debían ser utilizados para mejorar la vigilancia y la intercepción terrestre y marítima. “Los fondos FMF comprarán hasta cuatro aviones de patrulla marítima CASA 235, hasta cinco helicópteros Black Hawk, y hasta ocho helicópteros Bell para apoyar los esfuerzos de la Armada de México (SEMAR) y al Ejército y Fuerza Aérea (SEDENA) para el control de su territorio nacional. Los fondos para la fuerza aérea también incluyen entrenamiento de transición (entrenamiento para pilotos experimentados para volar nuevos modelos de aviones) para pilotos mexicanos, piezas de repuesto y paquetes de mantenimiento.”²⁶⁸ En suma, los fondos de FMF también servirían para la compra de scanners de iones para ayudar a detectar drogas ilícitas y armas a través de áreas remotas de México y apoyar los esfuerzos del gobierno de México para montar operaciones de intercepción eficaces en las rutas de tráfico terrestres.

Como se indicó previamente, los fondos de los años 2008 y 2009 de FMF disponibles para proveer a las autoridades militares mexicanas estaban limitados y el 15% de ellos sujetos al cumplimiento de las condiciones sobre derechos humanos. No así, los recursos suplementarios de 2009 de FMF ya no estaban subordinados a dicha condición, pero los \$260 millones debían ser utilizados expeditamente para la asistencia aérea de la Armada de México.

Por último, los fondos del fondo ESF “se utilizarán para promover el estado de derecho y los derechos humanos mediante el apoyo a las reformas al sistema de justicia de México y el respeto a los derechos humanos. Por ejemplo, para ayudar en la implementación de las reformas del sector de justicia, el ESF debería apoyar el intercambio de colegas profesionales entre jueces mexicanos y estadounidenses a nivel federal y estatal.”²⁶⁹ En suma, financiaría la asistencia técnica para ayudar a las fiscalías mexicanas a medida que implementaban las reformas del sector judicial a nivel estatal y federal; y se proporcionaría capacitación y apoyo técnico al personal de la rama jurídica (jueces, fiscales y defensores públicos), a organizaciones no gubernamentales (ONG) y a la sociedad civil sobre el código de procedimientos penales, así como en las leyes internacionales, regionales y nacionales de protección de los derechos

²⁶⁸ “Status of Funds for the Mérida Initiative”, GAO, 3 de diciembre de 2009, p.22.

²⁶⁹ “Status of Funds for the Mérida Initiative”, GAO, 3 de diciembre de 2009, p.22.

humanos con el fin de fortalecer la capacidad de estos actores para vigilar adecuadamente y documentar violaciones de derechos humanos.

Si bien, el Congreso no hizo mayor señalamiento sobre los recursos de este fondo, un hecho a ponderar es que el Congreso estadounidense para el año fiscal de 2008 indicó que al menos \$73.5 millones de dólares debían destinarse para la reforma judicial en México; a la creación de instituciones encargadas de la aplicación de la ley y a actividades de anticorrupción. Asimismo debían destinarse \$3 millones de dólares para apoyar la creación de un registro nacional de los cuerpos de policía con el fin de tener un mayor control sobre el personal de las instituciones de seguridad; \$10 millones para programas de reducción de demanda de drogas ilícitas; y \$5 millones para programas de formación policial.

Así pues, la cuenta que transfirió más recursos para México a lo largo de los años fiscales de 2008 al 31 de marzo de 2010 fue INCLE con \$859.5 millones de dólares, seguida por FMF con \$420.8 millones de dólares y ESF con \$50 millones de dólares. La mayor parte del capital asignado estuvo destinado a la compra de distintos tipos de vehículos y sistemas de comunicación para mejorar las capacidades de intercepción y respuesta contra las organizaciones traficantes de droga, seguido por los recursos destinados a la capacitación de personal sobre temas varios como se observa en la tabla 4 un resumen del equipo y capacitación entregada a México hasta marzo de 2010.

4.3 Beyond Mérida o Mérida 2.0

Ahora bien, más allá de las primeras deficiencias observadas en este acuerdo multilateral y de los obstáculos a los que se enfrentó a lo largo de los tres años que se había originalmente pactado, el contexto de estos mismos años, especialmente el de 2009 influyó considerablemente en el futuro de la misma. Baste mencionar, que con la aprobación de los primeros fondos para la iniciativa a finales de 2008, Estados Unidos no sólo había logrado la expansión de su perímetro de seguridad en atención a sus intereses tras el 9/11, y México, bajo el mando de Felipe Calderón, la obtención de más recursos para la “guerra contra el narcotráfico”, sino que se había logrado darle vida a un proyecto multianual de seguridad regional justo en la recta final de la administración de Bush, lo cual implicaba la continuidad “garantizada” del programa incluso cuando el gobierno de Bush hubiese llegado a término.

Esto sin embargo, no significó que la cooperación se diera sin tensión alguna, por el contrario una serie de sucesos complicaron la relación bilateral.

A principios de 2009, no sólo se hacían evidentes los problemas asociados al narcotráfico y a la delincuencia organizada tanto en territorio mexicano como estadounidense, sino que el candidato demócrata ganador de las elecciones presidenciales de Estados Unidos, Barack Obama, asumía la presidencia el 20 de enero de ese mismo año, del cual se esperaba un cambio en la estrategia antinarcóticos en Estados Unidos, el cual no tuvo lugar inmediatamente.

De conformidad con lo anterior, por un lado en México “la guerra contra las drogas” había transformado al país en un territorio prácticamente de guerra, en el cual los niveles de violencia se habían disparado, especialmente en las zonas fronterizas en el norte de la república, derivado de la disputa entre las propias organizaciones traficantes, los efectos del abandono del Estado mexicano y los operativos implementados por el gobierno federal. “On top of the standard obstacles [...] is one that seems to grow by the day: outright fear of becoming the next body in the street. Mexico has never been particularly adept at bringing criminals to justice, and the drug war has made things worse.”²⁷⁰ Sobre esto, en enero de 2009, el general James Mattis, dirigente del Comando Central de Estados Unidos, en un reporte clasificó a México como una amenaza a la seguridad nacional de su país y lo llamó “Estado fallido”, equiparándolo así con países como Pakistán, mientras que Dennis C. Blair, director de Inteligencia Nacional, declaró en marzo que “la corrupta influencia y la creciente violencia de los cárteles de la droga en México y la imposibilidad del gobierno de controlar parte de su territorio”²⁷¹ tendrían efectos inmediatos en Estados Unidos.

En Estados Unidos, por otro lado, había alrededor de 35 millones de consumidores de fármacos; más de un millón de tratamientos de rehabilitación proporcionados a adictos; una población carcelaria de aproximadamente 100 000 reclusos vinculada al uso y comercio de drogas ilegales; y esto gracias a que las organizaciones delictivas distribuidoras de drogas

²⁷⁰ Mark Lacey, “In Mexican Drug War, Investigators Are Fearful” en The New York Times, Nueva York, 17 de octubre de 2009, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/10/17/world/americas/17juarez.html>, [Consultado: 10 de marzo de 2012].

²⁷¹ Jaime Hernández, “Senado de EU recorta 150 mdd al Plan Mérida”, [en línea], El Universal, México, 11 de marzo de 2009, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nación/166338.html>, [consultado: 30 de mayo de 2014].

ilícitas provenientes de/por México que habían logrado extenderse por prácticamente todos los estados de Estados Unidos. De acuerdo con el Departamento Justicia de Estados Unidos en 2009, mexicanos y colombianos controlaban el comercio de estupefacientes en 230 ciudades de Estados Unidos.

Consecuentemente, resurgió nuevamente la tradicional desconfianza prevaleciente en la relación bilateral, sobretodo en materia antinarcoóticos; y la reiterada creencia de que las amenazas, en este caso los traficantes y la droga ilícita mexicana, colombiana, etc., proviene invariablemente del exterior, omitiendo así las causas internas, como la demanda estadounidense de narcóticos ilícitos y las evidentes organizaciones criminales dentro de Estados Unidos.

Muchas más cifras negativas sobre la seguridad en México siguieron apareciendo en distintos reportes en Estados Unidos, paradójicamente a la vez que se refrendaban los recursos para los restantes años fiscales de la Iniciativa Mérida. En este sentido, tomando en cuenta el contexto del relevo presidencial en Estados Unidos, las críticas del vecino del norte anticipaban el fracaso del mecanismo de cooperación regional debido a la incapacidad de las instituciones mexicanas y la gestión actual de Calderón.

No obstante, los pronunciamientos a favor de la cooperación en materia antinarcoóticos volvieron a repuntar a finales de marzo tras el establecimiento de una agenda de visitas de la entonces nueva Secretaria de Estado, Hillary Clinton, y Obama a México, así como tras declaraciones expresando respaldo a “la guerra contra las drogas” de Calderón tales como la del general Victor Renuart, Jefe del Comando Norte del Ejército de Estados Unidos.

Por su parte, el gobierno de Calderón se dedicó a publicar reportes que imputaran las cifras presentadas sobre violencia, flujo de drogas, entre otras, y a presentar informes sobre la recepción y aplicación de los recursos en especie de la Iniciativa Mérida.

Fue nuevamente a principios de 2010 que resurgieron fuertes tensiones entre México y Estados Unidos, cuando en el mes de enero, por órdenes del Grupo Consultivo de Alto Nivel México-Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida²⁷², se estableció un grupo de trabajo

²⁷² En 2008, Bush creó el Grupo Bilateral para el Seguimiento de la Iniciativa Mérida, conformado por funcionarios a nivel subsecretario y secretario adjunto de las dependencias de ambos países a cargo de la Iniciativa Mérida, con el fin de dar seguimiento conjunto a la instrumentación de los proyectos y actividades comprendidas en la iniciativa. El mismo año y con el mismo propósito, pero en la órbita del Grupo de Contacto de

binacional para que se estudiara la violencia presente en el corredor de Ciudad Juárez – El Paso. En cumplimiento de esa tarea, dos ciudadanos estadounidenses vinculados al Consulado murieron asesinados en esa ciudad, suceso al cual Calderón se comprometió inmediatamente a dedicar todos los recursos necesarios para encontrar a los culpables y fortalecer las condiciones de seguridad pública en Ciudad Juárez. En respuesta, el gobierno de Estados Unidos emitió una nueva alerta a sus ciudadanos para restringir sus viajes a las ciudades fronterizas de Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Monterrey y Matamoros; y las quejas y críticas tampoco se hicieron esperar. Mientras que el presidente Obama manifestaba su profunda tristeza e indignación y aseguraba que su gobierno de concierto con las autoridades mexicanas trabajarían incansablemente para llevar a los asesinos ante la justicia, la secretaria de seguridad interna de su gobierno, Janet Napolitano, dejó entrever el descontento del gobierno estadounidense al declarar que la estrategia militar del presidente Calderón no estaba ayudando como se esperaba.

A esto le siguió una serie de refutaciones creando un clima de resistencia, en el cual se comenzaron a realizar los preparativos para la Segunda Reunión de Alto Nivel del Grupo Consultivo México-Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida que se llevaría a cabo el 23 de marzo de 2010 en la Ciudad de México para discutir la posibilidad de extender la aplicación de la iniciativa por más tiempo. “La misión es estructurar un nuevo enfoque para la estrategia contra el narcotráfico en México, [...] urgen resultados positivos porque la percepción general, tanto de mexicanos como estadounidenses es que se está perdiendo la batalla.”²⁷³

Como resultado se llegó al acuerdo de que: 1) se implementaría una segunda etapa de la Iniciativa Mérida; 2) ésta dejaría de ser un acuerdo multilateral para convertirse en uno

Alto Nivel para el Control de Drogas, se creó el Grupo Consultivo de Alto Nivel México-Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida, conformado por los cancilleres de ambos países y funcionarios del más alto rango que tuvieran responsabilidades en la Iniciativa Mérida. La primera reunión del Grupo de Alto Nivel tuvo lugar el 19 de diciembre de 2008 en Washington y estableció que era necesario establecer un mecanismo de instrumentación y seguimiento bilateral en México, Distrito Federal antes de finalizar el año 2009. Finalmente en 2010 se creó la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida (OBS) en la ciudad de México, integrada por 70 funcionarios mexicanos y estadounidenses, pero aproximadamente a un año de labores fue clausurada a causa de protestas encabezadas por la sociedad civil, bajo el argumento de que realizaban las agencias de inteligencia realizaban espionaje a través de tal oficina.

²⁷³ Jesús Esquivel, “La solución somos nosotros”, Proceso, Núm. 1742, 26 de marzo de 2010, Secretaría de Relaciones Exteriores, Declaración conjunta sobre cooperación bilateral contra la delincuencia organizada transnacional, 23 de marzo de 2010.

bilateral entre México y Estados Unidos²⁷⁴; 3) se replantearían sus metas originales, el número de años que estaría vigente y los ámbitos beneficiados por dicha iniciativa. Se proponía contemplar el intercambio de información entre las agencias de inteligencia de ambos países, así como entrenamiento civil en vez de destinar tantos recursos al equipamiento militar y tecnológico a las dependencias militares. En la misma línea ambos gobiernos estaban de acuerdo en destinar mayores recursos a la modernización de la frontera común para mejorar el flujo de personas y mercancías y reducir el flujo de narcóticos ilegales, así como a la creación de programas para el fortalecimiento de comunidades víctimas de las actividades del crimen organizado.

No obstante, a causa del rechazo de esta propuesta por parte del Congreso estadounidense, ésta no se materializó hasta la Tercera Reunión de Alto Nivel del Grupo Consultivo México-Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida el 29 de abril de 2011, dejando atrás la fase del aprovisionamiento de equipo y comenzando una nueva etapa que prioriza el fortalecimiento de las instituciones a través de la asistencia técnica. Así, los cuatro nuevos objetivos estratégicos, ejes o pilares que conforman la nueva etapa de la Iniciativa Mérida son:

Tabla 2

PILARES DE MÉRIDA 2.0

<i>1. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado.</i>
Objetivos: Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas.
Acciones: La Iniciativa Mérida a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento proporcionará los cimientos para lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.
<i>2. Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho.</i>
Objetivos: Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho.
Acciones: Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar los centros penitenciarios e implementar la reforma del sistema penal de justicia.
<i>3. Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.</i>
Objetivos: Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de

²⁷⁴ Se dividió la cooperación para crear mecanismos bilaterales entre Estados Unidos y Centroamérica, y Estados Unidos y el Caribe (Haití y República Dominicana).

drogas, personas, armas y efectivo.

Acciones: La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.

4. Construir comunidades fuertes y resilientes.

Objetivos: Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Acciones: Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.

Fuente: U.S. Embassy - Mexico, "Hoja Informativa. Iniciativa Mérida - Panorama general", [en línea], Dirección URL: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/docs/Merida-Initiative-Overview-MAY-2015-SPANISH.pdf>.

En este sentido, el giro que se le dio a la Iniciativa Mérida radica en suministrar una menor cantidad de equipo y enfocarse en mayor medida en la reforma de las instituciones de seguridad, de justicia y penitenciarias en México. Se busca fomentar el desarrollo económico, principalmente en las regiones más afectadas por la violencia vinculada al crimen organizado y la drogadicción. Este cambio de dirección, no ignora que las organizaciones criminales tengan mayor capacidad de fuego que las fuerzas armadas mexicanas, sin embargo, deja en claro que la guerra contra el narcotráfico en México había logrado hasta el momento tener un efecto cucaracha, que se refiere al rompimiento o división de las grandes y pocas organizaciones criminales en muchas y pequeñas organizaciones, y que la situación no había mejorado sino por el contrario había llenado al país de miles de muertos y desaparecidos, de los cuales una considerable parte eran ciudadanos inocentes atrapados en esta guerra.

De esta manera, se optó por asignar mayor prioridad a los esfuerzos nacionales y bilaterales para combatir las finanzas de estas organizaciones criminales en ambos países, para combatir el tráfico ilegal de armas, para modernizar la frontera compartida y facilitar el comercio afectado por la violencia e inseguridad vinculados al narcotráfico, y para poner un mayor énfasis sobre los jóvenes en situaciones de riesgo y vulnerabilidad.

4.3.1 Asignación y ejecución de recursos

Como producto del cambio de orientación de la Iniciativa Mérida durante su segunda fase, parte del presupuesto fue redistribuido, sin que eso afectase a los rubros que el congreso estadounidense considera fundamentales para garantizar el funcionamiento de la iniciativa, es decir, equipo y entrenamiento.

“Después de las demoras iniciales, las entregas fueron aceleradas en 2011, con más de \$500 millones de dólares en equipo, entrenamiento y asistencia técnica. Para el final del periodo de Calderón (noviembre 2012), \$1.1 mil millones de dólares en asistencia habían sido provistos. Ese total incluía aproximadamente \$873.7 millones de dólares en equipo (incluyendo 20 aeronaves y mas de \$100 millones de dólares en equipo de inspección no intrusivo) y \$146.0 millones de dólares en entrenamiento.”²⁷⁵

En el año fiscal 2013, tuvieron lugar varios retrasos debido a que el nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto apenas estaba puliendo su estrategia de seguridad. En suma el nuevo procedimiento mediante el cual las secretarías mexicanas únicamente podían hacer sus peticiones y solicitudes en relación a la Iniciativa Mérida a través de la Secretaría de Gobernación también provocó varios retrasos. Por ello, para noviembre de 2013, el Departamento de Estado de Estados Unidos, la SRE y demás secretarías concordaron en implementar un nuevo y más ágil procedimiento para aprobar los proyectos de la Iniciativa Mérida.

Fue hasta el mes de mayo de 2013 que “los presidentes Obama y Peña Nieto reafirmaron sus cometidos hacia el cuarto pilar de la Iniciativa Mérida durante la visita del presidente Obama a México. En agosto de 2013, los gobiernos de Estados Unidos y México acordaron enfocarse en la reforma del sistema de justicia, el lavado de dinero, la profesionalización de la policía federal y estatal, la seguridad fronteriza tanto al norte y sur de México y la investigación de nuevas aproximaciones sobre las causas de la violencia.”²⁷⁶

²⁷⁵ Clare Ribando Seelke, Kirstin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, [en línea], Congressional Research Service, May7, 2015, Dirección URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, [Consulta: junio 2015]

²⁷⁶ Clare Ribando Seelke, Kirstin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, [en línea], Congressional Research Service, May7, 2015, Dirección URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, [Consulta: junio 2015]

En total, del año fiscal 2010 al 2013, el Congreso de Estados Unidos aprobó más de \$1000 millones de dólares para México bajo la Iniciativa Mérida (véase tabla 5 del Anexo). Mientras que la asistencia inicial, es decir de 2008-2010 estuvo enfocada en entrenamiento y entrega de equipo para las fuerzas de seguridad mexicanas, para esta segunda fase el énfasis recayó sobre el fortalecimiento de las instituciones que han permitido el tráfico de drogas en, desde y hacia México. La estrategia ahora se enfoca en mayor medida en la construcción de instituciones fuertes y en la ampliación de los esfuerzos bilaterales para que incluyan programas de desarrollo económico y social, y fondos para los estados y municipios de México.

Para el presupuesto del año 2011 se aprobaron \$143.0 millones de dólares según lo previsto en la ley P.L.112-10. Dieciocho millones de dólares de la cuenta ESF fueron administrados por USAID y el Departamento de Estados para unidades policiales, programas de prevención de violencia juvenil y desarrollo económico, e intercambios escolares. \$117 millones de dólares fueron entregados a través de la INCLE y \$8 millones de dólares a través de FMF, lo cual supone una notable reducción de fondos comparando las cifras de los primeros dos años de la iniciativa en que los recursos vía FMF superaban los \$100 millones de dólares.

Para 2012, los fondos otorgados al segundo pilar excedieron las demás categorías de ayuda. A través de la ESF se obtuvieron \$33.3 millones de dólares y a través de la INCLE \$248.5 millones de dólares. Ese mismo año, la asistencia por parte del FMF no fue incluida como parte de la Iniciativa Mérida. Finalmente, para el año de 2013, se estableció un presupuesto total de \$227.2 millones de dólares divididos en \$32.1 millones a través de ESF y \$195.1 millones a través de INCLE.

Los recursos proporcionados a través de la Iniciativa Mérida se tradujeron en apoyo a la política antinarcóticos que implementó Felipe Calderón durante su administración y en apoyo a la estrategia de seguridad de Enrique Peña Nieto. Dado que la mayoría de los recursos fueron destinados a la compra de equipo y entrenamiento para las fuerzas de seguridad de México durante los primeros dos años de la Iniciativa Mérida, es posible señalar que inicialmente la iniciativa tiene un enfoque primordialmente de contención y coerción que implica la proyección de la fuerza estatal para velar por el cumplimiento de los ordenamientos legales, y secundariamente un enfoque de protección, pues a través de la capacitación y transferencia de

equipo se busca la aplicación de la ley y la reforma institucional. En general, los pilares originales que más atención recibieron en los primeros años fueron el primero “Desmantelamiento de las organizaciones de la delincuencia organizada” y el segundo “Asistir a México en el fortalecimiento de los controles fronterizos”. A partir de 2011 es que aumentaron las actividades relacionadas con el fortalecimiento institucional (nuevo Pilar II) y con el fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades (nuevo Pilar VI).

Tanto para la guerra contra el narcotráfico de Felipe Calderón, como para la Iniciativa en sus inicios, la intervención militar suponía un factor determinante para la lucha contra el narcotráfico, pues implica la defensa militar para lograr la seguridad territorial. Estados Unidos, por un lado, busca la reducción del flujo de drogas hacia su territorio, así como que la violencia vinculada al narcotráfico y otras actividades del crimen organizado no transgredan sus fronteras. México, por otro lado, busca recuperar territorios de la república ocupados y gobernados por las organizaciones del crimen organizado.

Derivado de lo anterior, se reforzaron las acciones conjuntas realizadas por la SEDENA, SEMAR y SSP, y se privilegió la colaboración internacional para hacer frente al narcotráfico. Estas instituciones, con el objetivo de generar líneas de investigación, acciones de capacitación y formación institucional, mantuvieron una continua presencia y participación en diversos foros internacionales, reuniones y seminarios en materia de seguridad nacional.

Dentro de las cuentas de ayuda económica de la Iniciativa Mérida, el financiamiento militar extranjero fue el más considerable. La relación y colaboración entre SEDENA y el Departamento de Defensa se intensificó considerablemente. Sobre el particular, cabe destacar el intercambio de agregados militares, instructores y estudiantes en el país con el objetivo de capacitar al personal de las distintas secretarías implicadas en la lucha contra el narcotráfico en México. Asimismo tuvo lugar un extenso intercambio de experiencias sobre procedimientos educativos, intercambio de información sobre las actividades del crimen organizado, entre otros.

En materia de seguridad fronteriza, ambos países acordaron incrementar esfuerzos respecto a los compromisos adquiridos con la firma de la Declaración de la Alianza para la Frontera de 2002. Se intercambió información sobre actividades en materia de seguridad nacional, se reforzaron los controles de seguridad, la inspección de cargamentos y se

establecieron comités binacionales para mejorar la seguridad en las aduanas y la aplicación de la ley.

Después de la firma de la Declaración de Principios y el Plan Estratégico Bilateral el 16 de junio de 2009, “el SAT y la Administración General de Aduanas empezaron a trabajar conjuntamente con sus contrapartes estadounidenses con el fin de implementar dicha declaración.”²⁷⁷ Asimismo, el número de agentes de la patrulla fronteriza se ha duplicado y se le han destinado mayores recursos dentro de la Iniciativa Mérida para impedir el tráfico ilegal de armas de fuego de Estados Unidos hacia México. En 2010 específicamente “se entregaron a la Administración de Aduanas dos sistemas de inspección de furgones y carga ferroviaria (VACIS) por un valor de \$3.5 millones de dólares para detección de armas y droga en contenedores de carga que transitan en los puertos de entrada.”²⁷⁸

En cuanto al equipo proporcionado a través de la Iniciativa Mérida, SEDENA, SEMAR y SSP recibieron unidades poligráficas, escáneres manuales de iones, modelo “Mobile Trace”, helicópteros Bell-412 no artillados para actividades de apoyo, abastecimiento y reconocimiento, helicópteros Black Hawk UH-60M, aeronaves CASA 235 sistemas de posicionamiento global (GPS), equipos portátiles para monitoreo de aire y estaciones de calibración, vehículos blindados, minivans con rayos X para retenes y operativos especiales, chalecos antibalas, equipo de comunicación de alta tecnología y capacitación sobre el uso de estos recursos para garantizar la seguridad de sus funcionarios durante las acciones para el combate al narcotráfico y demás actividades del crimen organizado.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Migración recibió torres aéreas para operaciones de vigilancia, cámaras térmicas para operaciones nocturnas de rescate y salvamento con el objetivo de incrementar la seguridad de los migrantes en la frontera norte de México²⁷⁹, mientras que el SAT recibió camionetas minivan de rayos X para utilizarlas en puntos de revisión y detectar drogas, armas, precursores químicos, contrabando, dinero, etc., así como para facilitar el libre tránsito de personas y el flujo del comercio legal.

²⁷⁷ SRE, “Avances registrados durante junio de 2010”, México, 2010.

²⁷⁸ U.S. Embassy, “Hoja Informativa: Logros en Procuración de Justicia”, México, julio 2011.

²⁷⁹ SRE, “Avances registrados durante agosto de 2010”, México, 2010.

Asimismo, dependencias como la Unidad de Inteligencia Financiera, (UIF) de la Secretaría de Hacienda Crédito Público (SHCP), la SSP, la PGR, la SEGOB, el Instituto Nacional de Migración han recibido software y hardware para fortalecer sus bases de datos y sistemas informáticos, así como capacitación para utilizar, mantener y optimizar el equipo de tecnologías de la información que dichas dependencias recibieron en el marco de la iniciativa.

En cuanto a las políticas dirigidas a la aplicación de la ley y reforma institucional, la cooperación bajo la Iniciativa Mérida también ha sido considerable. En diciembre de 2009, se anunció la apertura de una oficina para la implementación y seguimiento de la Iniciativa Mérida en el Distrito Federal. Esta oficina estaría integrada por 70 funcionarios de ambos países para trabajar de manera conjunta sobre los programas de la iniciativa y desarrollar nuevas estrategias para enfrentar los retos compartidos. La cooperación en esta oficina implicaba la instrumentación de reformas judiciales, penales, intercambio de información migratoria, entre otros, salvo labores de inteligencia. Sin embargo, aproximadamente un año más tarde la oficina fue cerrada por protestas de la sociedad civil.

La presencia y participación de autoridades estadounidenses en México se incrementó notablemente en el ámbito federal, estatal y municipal, entre las cuales destacan instructores para capacitar al personal de las diversas secretarías mexicanas. Esta capacitación se ocupa sobre diversos temas como reformas judiciales, fortalecimiento de las instituciones públicas responsables del combate al narcotráfico, derechos humanos, cultura de la legalidad, así como cuestiones operativas como manejo de software del equipo proporcionado a través de la Iniciativa Mérida.

Respecto al fortalecimiento institucional, varios cursos fueron impartidos, entre los cuales se encuentran: entrevistas en materia de violación, técnicas de investigación financiera, lavado de dinero, técnicas de investigación para unidades especiales de investigación y seguridad cibernética, capacitación forense en cibercrímenes, aplicación de la ley, detección e intercepción de contrabando, entre otros.

En este sentido, personal de la “SSP participó en diversos cursos internacionales, como por ejemplo en cursos de investigación de secuestros en la Academia Internacional de Aplicación de la Ley (ILEA, por sus siglas en inglés) en el Salvador, o en el Congreso

organizado por el Departamento de Policía de Miami sobre formulación de políticas en materia de seguridad comunitaria.”²⁸⁰

Las aduanas de México por su parte, con apoyo de la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés), estableció en 2010 una academia de entrenamiento aduanal para promover la profesionalización de nuevos inspectores de aduanas.

En suma, numerosos cursos de capacitación en materia de derechos humanos, cultura de la legalidad, entre otros fueron impartidos por personal de distintas instituciones estadounidenses como el Departamento de Justicia de Estados Unidos, el Federal Bureau of Investigation (FBI), la DEA, el Centro Nacional de Información Estratégica (NSIC), etc.

Asimismo, la Policía Federal fue capacitada para la Detención de Fugitivos, curso impartido por los US Marshalls, y “elementos del Grupo de Operaciones Especiales (GOPES) de la Policía Federal también recibieron capacitación en materia de negociación por parte del Equipo Especial de Respuesta del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF).”²⁸¹

El gobierno de Estados Unidos ha proporcionado a lo largo la iniciativa más de 100 instructores para la impartición de cursos en la Academia Superior de Seguridad Pública en San Luis Potosí, cuyos temas incluyen análisis táctico, cultura de la legalidad, derechos humanos, inteligencia estratégica, inteligencia operativa, metodología de la investigación, preservación de la escena del crimen y uso legítimo de la fuerza.

Puesto que el sistema penitenciario mexicano presenta numerosas fallas, en materia de seguridad penitenciaria la SSP recibió entrenamiento desde 2009 y ese mismo año se graduó la primera generación de funcionarios penitenciarios. “También se impartieron cursos de capacitación a funcionarios del sistema penitenciario sobre el nuevo sistema penitenciario federal mexicano, sobre el transporte de prisioneros, sobre vigilancia policial, sobre sistemas para la clasificación de internos, entre otros.”²⁸²

Asimismo, “la SSP y la PGR participaron en varios cursos de investigación sobre la delincuencia organizada, tráfico de personas y lavado de dinero impartido por fiscales del

²⁸⁰ SRE, “Avances registrados durante abril 2011”, México, 2011.

²⁸¹ SRE, “Avances registrados durante abril 2011”, México, 2011.

²⁸² SRE, “Avances registrados durante marzo de 2010”, México, 2010.

Departamento de Justicia de Estados Unidos, el FBI, la DEA, el Servicio de Impuestos Internos (IRS), así como expertos mexicanos.”²⁸³ Estos cursos incluían temas como el contraterrorismo, seguridad cibernética, abogacía oral, atención a víctimas del tráfico de personas, etc.

Cabe resaltar que los instructores también provenían de otros países fuera de Estados Unidos y México, entre ellos de Canadá y Colombia. Personal de la PGR y la SSP recibieron cursos sobre entrevistas e interrogatorios en Colombia, donde Estados Unidos tiene una amplia experiencia entrenando y capacitando a las autoridades colombianas en la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, “funcionarios de la Fiscalía Especializada contra la Violencia y Trata de Personas de la PGR y representantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) participaron en la conferencia sobre víctimas y testigos celebrada en Colombia.”²⁸⁴

En materia judicial, el Departamento de Justicia de Estados Unidos y el U.S. Marshall Service han organizado varios simposios y conferencias sobre la seguridad del sector justicia, en el que han participado la PGR, jueces, legisladores, miembros de la CNDH, organizaciones no gubernamentales, entre otros. En cuanto a la capacitación en materia de juicios orales, ésta ha ido impartida por expertos estadounidenses y mexicanos a elementos de la Policía Federal, la SRE, la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia, entre otros, bajo el auspicio de la Iniciativa Mérida. Un actor nacional con una participación activa en materia judicial ha sido el Instituto Nacional de Ciencias Penales que ha impartido cursos sobre el marco legal contra el narcotráfico, las herramientas para combatir la delincuencia organizada, abogacía oral, etc.

Sobre el particular también cabe resaltar que la Iniciativa Mérida ha apoyado a investigadores mexicanos para que monitoreen la instrumentación de la reforma del sistema de justicia penal en diversos estados de la república, e intercambios académicos para que abogados mexicanos tengan una mejor aproximación al sistema legal estadounidense.

Por otro lado, dependiendo del estado de la república los temas de los cursos de capacitación impartidos y el personal participante han variado. Sin embargo, las temáticas de los cursos que predominaron han sido cultura de la legalidad, el nuevo sistema de justicia penal, con particular énfasis en el respeto a los derechos humanos durante las investigaciones

²⁸³ SRE, “Avances registrados durante septiembre de 2010”, México, 2010.

²⁸⁴ SRE, “Avances registrados durante agosto de 2010”, México, 2010.

criminales y técnicas especializadas en materia de control de confianza. En estos cursos, conferencias, talleres y seminarios han participado no solamente agentes de policía y personal de las diferentes secretarías, sino también organizaciones de la sociedad civil como “México Unidos Contra la Delincuencia”, la academia e incluso la rama empresarial.

Cabe resaltar que la asistencia traducida en capacitación en materia judicial y penal ha crecido ampliamente desde la implementación de la Iniciativa Mérida y continúan “los programas presenciales y a distancia sobre el nuevo sistema de justicia penal en los que participaron jueces, fiscales, policías, defensores públicos, mediadores, estudiantes de derecho y representantes de organizaciones de la sociedad civil de diversos estados de la república que están participando en la implementación de la citada reforma.”²⁸⁵

En referencia al cooperación en materia de “lavado de dinero”, la colaboración de diversas dependencias federales como la SHCP y la PGR con el Departamento del Tesoro y la DEA ha aumentado considerablemente mediante programas y proyectos como el Registro de Propiedad Digitalizado para el análisis de tendencias de inversión y adquisiciones inmobiliarias con recursos ilícitos, y la entrega de equipo y formación a dependencias como UIF o la Unidad de Lavado de Dinero de la Policía Federal recibieron equipo informático y capacitación en investigaciones financieras, operaciones encubiertas entre entidades financieras y métodos para aumentar el intercambio de información entre ambos países para fortalecer las investigaciones financieras.

Ahora bien, teniendo en cuenta que “se registra un aumento en la disponibilidad de drogas ilícitas entre la población estudiantil, derivado de las nuevas estrategias de comercialización por parte de la delincuencia organizada, en una figura conocida como ‘narcomenudeo’”²⁸⁶, se ha hecho necesario desarrollar un sistema integral para el tratamiento de las adicciones, y es por ello que dentro del presupuesto de la Iniciativa Mérida desde el principio se contemplaron varios proyectos en materia de prevención de adicciones y

²⁸⁵ SRE, “Avances registrados durante diciembre de 2012”, México, 2012.

²⁸⁶ Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), “Programa de acción específico 2007-2012: Prevención y tratamiento de las adicciones”, [en línea], conacid.salud.gob.mx, Dirección URL: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/programas/PAE2007.2012_Adicciones.pdf, [Consulta: 8 de agosto de 2015].

fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades afectadas por la actividad de las organizaciones criminales y el combate de éstas.

La capacitación, la certificación de aquellos encargados del tratamiento y la conformación de coaliciones comunitarias supusieron ejes centrales sobre esta línea. El Programa de Certificación de Consejeros para el Tratamiento de Adicciones de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) supuso uno de los primeros instrumentos aprobados dentro de la Iniciativa Mérida. Este programa, suscrito con la OEA, incluía capacitación de personal médico, creación y accesibilidad a los tratamientos, detección e intervención oportuna y respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, personal del sector salud recibió capacitación para implementar pruebas clínicas para la detección e intervención, para desarrollar protocolos de atención científica para tratar y prevenir adicciones, entre otros. Un ejemplo de ello es el estudio binacional de reducción de la demanda hecho por el Instituto de Psiquiatría y la Universidad de Miami, el cual “permitió establecer los parámetros para efectuar las investigaciones clínicas para el tratamiento de adicciones y garantizar la calidad del servicio que se brinda a los pacientes.”²⁸⁷ Asimismo, se impartieron cursos sobre violencia de género a funcionarios del Ministerio Público, policías estatales y municipales, y operadores de atención telefónica de emergencia.

Además de la capacitación de funcionarios públicos, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, grupos de ayuda mutua, grupos sociales y empresariales supone otro punto importante para la prevención y tratamiento de adicciones. En Estados Unidos las coaliciones comunitarias antidroga (Community Anti-Drug Coalitions of America – CADCA) se reúnen con escuelas, empresas, servicios médicos, servicios sociales, padres de familia, organizaciones religiosas, etc. para establecer planes de acción integrales para enfrentar el problema local de drogas. A partir de este antecedente, bajo la Iniciativa Mérida se contempla la asesoría técnica para la formación de coaliciones similares en México, así como Centros de Integración Juvenil en áreas consideradas de alto riesgo. “USAID presentó la Guía de Políticas Comunitarias en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey, con la participación de autoridades municipales, policías, sociedad civil y sector privado de las tres ciudades. El proyecto se trabajó de manera conjunta con el Instituto para la Seguridad y la Democracia

²⁸⁷ SRE, “Avances registrados durante febrero de 2013”, México, 2013.

(INSYDE).”²⁸⁸ En apoyo a estas coaliciones comunitarias, la CONADIC entregó a educadores, y padres de familia de las áreas urbanas más pobladas de la frontera México-Estados Unidos (Ciudad Juárez – El Paso y Tijuana – San Diego) el material “Nueva Vida” para prevenir el consumo en ambos lados de la frontera.

Sobre esta línea de acción también se han propiciado acercamientos entre las organizaciones civiles y los gobiernos locales, por ejemplo, la reunión entre miembros de la organización Jóvenes Constructores de la Comunidad (CCM) y funcionarios de la policía municipal de Tijuana de la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, “con el propósito de fomentar la confianza y generar un intercambio de ideas entre jóvenes y la Policía Municipal de Tijuana.”²⁸⁹

De igual manera, “un grupo de ocho funcionarios de diversos gobiernos estatales viajó a Los Ángeles para participar en la Conferencia sobre Prevención e Intervención de Pandillas, así como en un recorrido del proyecto de Reducción de Pandillas y Desarrollo de la Juventud (GRYD). Se busca que los funcionarios mexicanos se familiaricen con las estrategias y proyectos que se desarrollan en GRYD para posteriormente implementarlos en algunas ciudades fronterizas.”²⁹⁰

También es importante resaltar que se creó la Red Nacional de Transferencia de Tecnología para la Atención de Adicciones (RENADIC), proyecto cuyo objetivo era conformar una plataforma tecnológica de almacenamiento de información epidemiológica, la cual podía ser evaluada por ambos gobiernos. Las coaliciones comunitarias estadounidenses proveerían bajo la Iniciativa Mérida equipo de cómputo, capacitación para la instalación y la administración del centro nacional de información y la red de almacenamiento de información. El propósito de esta acción consistía en consolidar una plataforma mediante la cual fuera posible el intercambio de información médica y estratégica, con la cual se podría pensar en un observatorio mexicano de drogas que proporcionara educación a distancia y asistencia técnica en materia de prevención y tratamiento del uso de drogas. Para 2010 se habían entregado poco más de \$6 millones de dólares para instrumentar la red y para febrero de 2013 había concluido “la fase de instalación de la Red Nacional contra las Adicciones (RENADIC) que conectará a

²⁸⁸ SRE, “Avances registrados durante septiembre de 2013”, México, 2013.

²⁸⁹ SRE, “Avances registrados durante diciembre de 2012”, México, 2012.

²⁹⁰ SRE, “Avances registrados durante mayo de 2013”, México, 2013.

los 400 centros de atención primaria y unidades de atención, los observatorios estatales de drogas y las oficinas de salud estatales, lo que permitirá mejorar la coordinación entre las autoridades federales y estatales para atender a la población y monitorear los patrones de consumo de drogas en diversos puntos del país.”²⁹¹

Por último, se implementó un recurso más denominado Cortes de Drogas. Este proyecto consistía en la capacitación de jueces, servidores públicos, policías y abogados para el procesamiento y tratamiento de rehabilitación para adictos que hubieran cometido delitos menores. En dichas cortes, previamente a presentar las conclusiones acusatorias, el inculpado es informado sobre si lo encuentran culpable y si hay pruebas en su contra, y se le ofrece la alternativa de ser tratado como enfermo por uso de drogas, y en caso de que el inculpado acepte tal trato tiene que incorporarse a un proceso de rehabilitación.

Fehacientemente para que se le ofrezca esa alternativa al inculpado deben cumplirse ciertas condiciones, entre las cuales destacan: que el infractor haya cometido un delito menor y bajo el influjo de drogas, que éste no tenga antecedentes penales y que la víctima sea subsanada mediante una indemnización.

Dicho modelo se aplicó desde el principio y hasta ahora únicamente en Monterrey, sin embargo se espera que se replique en todo el país. Sin embargo, otras partes del país también se hacen avances en relación a una justicia alternativa en materia de drogas, como por ejemplo en Toluca, Estado de México, donde el 21 y 22 de noviembre de 2013 “se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional en Justicia Terapéutica enfocado a los Tribunales para Tratamiento de Adicciones y a la creación de políticas para enfrentar las adicciones, evento que contó con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la OEA, SEGOB, Salud y el gobierno del Estado de México.”²⁹²

Mientras que en la rama académica, “en la UNAM se inauguró la Academia Mexicana de Justicia Alternativa y Terapéutica, organización de la sociedad civil que realizará investigaciones y promoverá la expansión de Tribunales para el Tratamiento de Adicciones, así

²⁹¹ SRE, “Avances registrados durante febrero de 2013”, México, 2013.

²⁹² SRE, “Avances registrados durante noviembre de 2013”, México, 2013.

como otras alternativas para personas con problemas de adicciones que cometan delitos menores.”²⁹³

4.4 Evaluación de los objetivos de la Iniciativa Mérida

A pesar de que algunos describen a la Iniciativa Mérida como un nuevo paradigma en la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia antinarcoóticos, y en efecto tiene contiene puntos novedosos y ha tenido ciertos logros, ésta ha sido muy criticada desde su negociación hasta sus resultados. Equiparando la cantidad de recursos destinados a través de la Iniciativa Mérida, ésta debería reflejar su eficiencia en la reducción de las actividades de narcotráfico sobre todo en México y en la reducción del flujo de drogas hacia Estados Unidos. Por ello, en esta parte de la unidad se evaluará dicho mecanismo bilateral tomando en cuenta indicadores de documentos oficiales que lo evalúan, reportajes y artículos de opinión para realizar el ejercicio de análisis sobre el cumplimiento de los objetivos, o bien, de la diferencia de los resultados logrados respecto a los esperados. En este sentido, se medirá el desempeño del mecanismo bilateral, se comparará lo programado con lo realizado y se establecerá un juicio sobre esta diferencia. Por otro lado, también se incluyen otros indicadores que no toman en cuenta los documentos oficiales, pero que resultan pertinentes dado que la Iniciativa Mérida es un mecanismo bilateral que busca combatir el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, por la seguridad de ambas naciones. Esto significa defensa y seguridad de intereses económicos, relaciones comerciales, etc., pero principalmente la seguridad de ambas sociedades, y por ello la evaluación con indicadores adicionales implica medir si se están cubriendo las necesidades de la población o para averiguar si la iniciativa se está desviando de lo previsto y necesita un redireccionamiento.

Específicamente, se esgriman indicadores para evaluar de manera preliminar la Iniciativa Mérida de 2008 a 2013, años en los que en México se reconoció al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. Bajo esa premisa se le declaró la guerra abiertamente hasta el cambio de administración a finales de 2012, cuando a pesar de que el combate al narcotráfico no fue el eje del nuevo gobierno, la estrategia de seguridad no distó mucho de la anterior.

²⁹³ SRE, “Avances registrados durante agosto de 2013”, México, 2013.

Se retoman, básicamente, informes oficiales estadounidenses tales como el informe realizado por la GAO en 2010 y el Plan Suplementario de Apropriaciones para el Año Fiscal 2008 para medir cuantitativamente los resultados de la Iniciativa Mérida ante la acotada documentación mexicana. Sobre estos documentos, cabe aclarar que consideré no sólo pertinente sino también adecuado ocupar algunos de los indicadores que de los que se sirvió Sebastián Tadeo Campos Groth²⁹⁴ en su investigación sobre este mismo tópico, ya que combinaba los indicadores de los mencionados informes y descartaba repeticiones entre ellos.

Otro elemento a mencionar es que en 2010, México y Estados Unidos revisaron la estrategia y redefinieron los objetivos de la iniciativa, pero no los indicadores para medir la efectividad de ésta, por lo que fue necesario disponer de otros indicadores para arrojar luz sobre la evolución de estos objetivos. Dado que los objetivos específicos de los pilares originales y los pilares de la segunda fase son similares, se fusionan en esta investigación los objetivos estratégicos de ambas fases para disponer de una mejor organización de los indicadores. Por ejemplo el primer objetivo estratégico de la primera fase de la iniciativa que se refiere a “romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales” guarda una estrecha relación con el primer pilar de la segunda fase de la iniciativa que es “afectar la capacidad operativa del crimen organizado”.

Por otro lado se hizo uso de otros indicadores complementarios extraídos de literatura especializada sobre la evaluación de políticas antinarcoóticos, ya que el mismo informe de la GAO coincide en que los indicadores oficiales resultan insuficientes para medir apropiadamente los efectos de la iniciativa por varias razones como que una gran parte de los indicadores se centran en la entrega de la asistencia y no en los efectos de ésta, lo cual supone una característica típica, pero indeseable y poco productiva de los programas de cooperación.

Objetivo 1. “Romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales” y “Afectar la capacidad operativa del crimen organizado” .

²⁹⁴ Los indicadores seguidos de (*) suponen indicadores de la tesis “La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas” del Lic. Sebastian Tadeo Campos Groth retomados en este trabajo considerando otros elementos obteniendo diversos resultados.

Sobre este particular se pretende interrumpir las rutas de tráfico e inhabilitar los envíos por aire, tierra y mar de contrabando ilícito entre México y Estados Unidos a través del financiamiento de equipo de inspección no intrusivo para México, así como a través de la reestructuración y mejora de los cuerpos de seguridad para combatir las fuerzas criminales.

1. Tendencia del flujo de drogas ilegales de México a Estados Unidos.*

A excepción del MDMA²⁹⁵, cuyos proveedores principales son organizaciones criminales transnacionales asiáticas ubicadas en Canadá, México es el mayor productor y proveedor del mercado de heroína, metanfetaminas y marihuana en Estados Unidos, así como el país por el cual transita más del 95% de la cocaína que se vende a los estadounidenses, de manera que por medio de este indicador se pretende medir la cantidad de droga incautada en la frontera entre México y Estados Unidos, zona que se ha convertido en la principal ruta de entrada de substancias ilícitas.

En este sentido, el crecimiento de los decomisos provenientes de México durante el periodo de 2008 a 2010 (véase gráfica 2) de la cocaína fue de 0.70%, de la heroína de 22.20%, de la cannabis de 7.53%, de las metanfetaminas de 26.41% y la MDMA de 46.29%. Estas cifras significan en otras palabras que “en 2010 hubo 213% más MDMA, 101% más metanfetaminas, 82.5% más heroína, 24% más marihuana y 2.1% más cocaína incautada en la frontera con México que en 2008.”²⁹⁶

Ahora bien, sobre el crecimiento de las incautaciones a partir de 2011 a 2013, los decomisos de cocaína decaen 16%, así como las de MDMA 11%, mientras que las incautaciones de la heroína crecen 11%, las de la cannabis 1.65% y las de las metanfetaminas 13.76%. Esto se traduce en que hubo 40.8% menos decomisos de cocaína y 29.6% menos de MDMA en 2013 que en 2011 (véase tabla 6). Asimismo aunque se incautó 37.25% más heroína, 5.03% más cannabis y 47.21% más metanfetaminas en 2013 que en 2011, estos porcentajes no se comparan con los de la fase inicial cuanto y menos si se toma en cuenta que el flujo de drogas hacia Estados Unidos no ha bajado en estos años.

²⁹⁵ 3,4-Methylenedioxyamphetamine

²⁹⁶ Sebastian Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM, 2012, p. 62.

Estos porcentajes indican una reducción de los decomisos de cocaína que en parte radica en la falta de disponibilidad de cocaína. Este declive de la oferta de cocaína no representa precisamente un triunfo de la Iniciativa Mérida, sino que lo explican otros factores como que los esfuerzos antinarcóticos en Colombia estén dando resultados al afectar la habilidad de los narcotraficantes para transportar la droga. “Reportes indican que la combinación del decomisos y arrestos de varios traficantes de alto nivel han logrado hacer que las organizaciones traficantes sean más reacias a mandar grandes cargamentos de droga.”²⁹⁷

Igualmente, los conflictos entre y con los “cárteles” de la droga en México han afectado el flujo de la cocaína hacia Estados Unidos, sin olvidar que según reportes estadounidenses la producción de cocaína en Colombia ha decrecido considerablemente en los últimos años.

Para complementar, en México las incautaciones de cocaína fueron también pocas (véase gráfica 3 y tabla 7). En el periodo de 2008 a 2010 hubo 20.36% menos decomisos y aunque en el siguiente lapso de tiempo mejoró la cifra, ésta siguió siendo negativa (-17.26%). Pero además cabe señalar que las incautaciones durante la segunda fase de la iniciativa fueron mucho menores, lo cual no se puede considerar un logro ni de la administración nacional ni del mecanismo de cooperación porque las drogas siguieron alcanzando su destino, incluso cuando las incautaran del otro lado de la frontera.

2. Número de extradiciones de México a Estados Unidos relacionadas con delitos de tráfico de drogas.*

Otro indicador utilizado por el gobierno estadounidense para medir el éxito de la Iniciativa Mérida como cooperación bilateral es el número de extradiciones de México a Estados Unidos, debido a que las posibilidades de que los criminales evadan la justicia de una u otra manera es mucho mayor con las actuales autoridades mexicanas.

Así pues, desde que México suscribió con Estados Unidos un tratado en materia de extradición, la entrega de nacionales al vecino del norte ha ido paulatinamente en aumento, pero definitivamente ha escalado en los últimos años. Específicamente entre 2008 y 2010 fueron 296 mexicanos enviados a Estados Unidos para ser procesados en aquel país (véase la

²⁹⁷ U.S. Department of justice/ DEA, *National Drug Threat Assessment Summary 2013*, [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: <https://www.dea.gov/resource-center/DIR-017-13%20NDTA%20Summary%20final.pdf>, p. 8, [consulta: 10 de junio de 2015].

gráfica 4). 2009 fue el año en que más individuos fueron extraditados (107), y aunque bajó en los siguientes dos años, volvió a haber un repunte en 2012 cuando hubo 115 extradiciones.

Cabe mencionar que en 2013 sólo fueron 54 mexicanos entregados a Estados Unidos. Enrique Peña Nieto acababa de asumir la presidencia en diciembre del año pasado y revirtió hasta cierto punto la amplia cooperación que Washington había experimentado con Felipe Calderón. Así el número de extradiciones disminuyó cuando se limitó el acceso a los funcionarios mexicanos a través de la “ventanilla única”.

3. Cantidad de materiales ilícitos incautados (drogas, armas, vehículos)*

A través de la Iniciativa Mérida se ha promovido el desarrollo y mejoramiento de la inteligencia y equipo para interrumpir las actividades de las organizaciones criminales que controlan el tráfico de drogas hacia Estados Unidos. De la mejora de la infraestructura se pretende obtener como resultado un aumento de la interdicción de ilícitos como drogas, armas y vehículos.

En este sentido, durante la primera fase de la iniciativa en la lucha contra el narcotráfico el crecimiento anual promedio de los aseguramientos de vehículos, entre los cuales se incluyen vehículos terrestres, aeronaves y embarcaciones fue de un 26%, mientras que en la segunda fase hubo un decrecimiento de un 27%, lo cual se debe a que fue en 2011 cuando se obtuvo el mayor número de decomisos de vehículos (37931 unidades), sin embargo en 2013 sólo se aseguraron 14297 unidades. Sobre las armas, de 2008 a 2010 creció el número de aseguramientos 17%, pero durante la segunda fase decreció un 30% (véase gráfica 5).

No obstante, es de notarse que a pesar de estos escenarios, el número de aseguramientos tanto de vehículos como de armas han aumentado considerablemente desde 2008, previo a este año los vehículos y armas aseguradas no rebasaban las 6000 y 10000 unidades respectivamente como se puede observar en la tabla 8.

Dado que previamente se señalaron los decomisos de droga, en este punto se hace referencia al número de erradicaciones de cultivos ilícitos en México (véase gráfica 6), práctica típica desde los inicios de la cooperación antinarcóticos entre México y Estados Unidos. En primer lugar, el número de hectáreas erradicadas bajó considerablemente desde el año de 2007. En los primeros seis años del siglo XXI estas cifras rondaban por las 30 mil hectáreas, sin

embargo en 2007 bajó a menos de 25 mil hectáreas y para 2013 sólo se erradicaron 5364.2 hectáreas, lo cual no implica directamente que la iniciativa tuviera éxito y cada año hubiera menos cultivos ilícitos que erradicar, ya que esos cultivos seguían fluyendo hacía Estados Unidos. Derivado de lo anterior, cabe mencionar que fue en el periodo de 2011 a 2013 cuando más decreció el número de erradicaciones de cultivos ilícitos, la marihuana 26% y la amapola 3.6% promedio anual (véase gráfica 7).

4. Aumento del papel de las agencias gubernamentales de seguridad encargadas de la lucha contra el crimen organizado.*

Independientemente de que el gobierno de Felipe Calderón aumentara el monto del presupuesto destinado a los sectores de seguridad encargados de combatir el narcotráfico, a través de la Iniciativa Mérida se apoyó a estas mismas instituciones, es decir SEDENA, SEMAR, SSP y PGR.

Así pues, en la gráfica 8 y en la tabla 9 es posible apreciar que entre 2000 y 2006 el presupuesto de la SEDENA no rebasa los 30 mil millones de pesos. Sin embargo, a partir de 2007 esta cifra no se comportó de otra manera más que de forma creciente. En el mencionado año el presupuesto de la SEDENA fue de \$31,200,896,500 de pesos mexicanos (MXN); de \$34,861,005,900 MXN en 2008 (año en que empezó a fluir la asistencia a través de la iniciativa); de \$43,632,410,311 MXN en 2010 y de \$60,810,570,686 MXN en 2013. En otras palabras, el presupuesto de la SEDENA de 2010 fue 25% mayor que el de 2008, y el monto de 2013 fue 21% más grande que el de 2010.

En lo que respecta al presupuesto de la SEMAR, en 2008 tuvo un monto de \$13,382,746,100 MXN, en 2010 una suma de \$15,991,869,193 MXN, y en 2013 se le asignaron \$21,864,854,169 millones de pesos. Estas cifras exponen otro crecimiento prácticamente lineal porque tanto el presupuesto de 2010 como el de 2013 fueron 19% mayores a 2008 y 2011 respectivamente.

Asimismo la SSP registró un considerable aumento de recursos a partir de 2007 cuando rebasó los 10 mil millones, pero fue realmente en 2009 cuando dio un repunte su presupuesto al recibir \$32,916,838,380 MXN. Derivado de lo anterior, el presupuesto de 2010 fue 64% mayor que el de 2008, mientras que el monto de 2013 fue tan sólo 16% mayor que el de 2011.

Finalmente la institución de seguridad que generalmente ha recibido menos recursos en comparación a las otras mencionadas, es decir la PGR, también ha mostrado haber recibido mayores recursos durante estos años. Fue en 2009 cuando por fin rebasó los 10 mil millones y tuvo un presupuesto de \$12,309,857,565 MXN, y aunque en los siguientes dos años recibió menos recursos, en monto de 2013 de la PGR fue 69% mayor que el de 2008.

Ahora bien, a pesar de que con el paso de los años el presupuesto de estas instituciones haya aumentado, el hecho es que el presupuesto del sector “Seguridad y Defensa” representa una pequeña parte del presupuesto total de la administración pública federal que entre 2008 y 2013 creció de 2.8% a 3.5%. Comparando estas cifras con el presupuesto que representa la Iniciativa Mérida dentro del presupuesto en Estados Unidos contra el terrorismo, pone en perspectiva que el combate del crimen organizado para Estados Unidos no es una prioridad (véase gráfica 9). Mientras que Estados Unidos ha invertido aproximadamente \$1609 billones de dólares en Irak, Afganistán y otras operaciones en la guerra global contra el terrorismo desde el 9/11 hasta 2014, para la Iniciativa Mérida se autorizaron tan sólo \$2.484 billones de dólares de 2008 a 2014. En síntesis, la Iniciativa Mérida como parte del presupuesto en Estados Unidos contra el terrorismo representa tan sólo el 0.15%.

Además de revisar los presupuestos de las entidades encargadas del combate al narcotráfico, uno de sus resultados supone el número de arrestos que hayan logrado hacer. El crecimiento anual promedio de los detenidos por delitos contra la salud fueron en general insignificantes, ya que fluctuaron del año 2008 al 2013 entre 28630 y 19723 individuos respectivamente. El año 2009 fue nuevamente el año en que más actividad hubo al haber sido 42142 individuos detenidos. En este sentido, el ritmo de crecimiento promedio de los detenidos entre 2008 y 2010 fue de 4.12% y de -22% entre 2011 y 2013.

En cuanto a las detenciones realizadas por las distintas entidades mencionadas, sobresalen las de la SEDENA y la SEMAR (véase gráfica 10). Definitivamente en el año de 2011 hubo mucha actividad por parte de ambas autoridades, la SEDENA logró 12624 detenciones y la SEMAR 1563. De 2008 a 2010 el crecimiento promedio anual de las detenciones de la SEDENA fue de 13%, en tanto que el de la SEMAR fue de un 71%. Pero a comparación de los años que comprenden la primera fase de la iniciativa, de 2011 a 2013

ambas instituciones presentaron menores resultados al decrecer el promedio anual de sus detenciones un 17% (SEDENA) y un 15% (SEMAR).

5. Ejecuciones ligadas al narcotráfico*

Otra forma de medir la capacidad y el poder de las organizaciones traficantes y si están siendo afectados por las medidas tomadas es a partir del número de delitos que cometen. Debido a que desde el inicio de su gestión Felipe Calderón declaró la guerra contra el crimen organizado la violencia en el país se disparó dificultando la distinción de crímenes perpetrados por el narcotráfico. Sin embargo, las muertes ligadas al narcotráfico son distinguibles de los demás tipos de homicidios porque poseen características especiales.

En 2010 fue publicado el último conjunto de datos completo por parte del gobierno mexicano sobre homicidios vinculados al crimen organizado, y desde entonces no ha habido cifras oficiales anuales públicamente disponibles sobre estos homicidios. Sin embargo, en base a la trayectoria de cifras dadas a conocer en los últimos años por diversas fuentes como el INEGI, SNSP, Milenio y el Reforma se estima que los homicidios estilo crimen organizado entre 2006 y 2013 llegó cerca de los 147846 homicidios.²⁹⁸

La información varía según la base de datos, por lo que se analizan los datos condensados por el informe “Drug Violence in Mexico” de la Universidad de San Diego, cuyas datos son el INEGI y SNSP, y que varían según el medio de comunicación que la reporta. En este caso se obtuvieron las cifras del periódico “Milenio” y el periódico “Reforma”. Ambos periódicos publicaron artículos con datos tanto del INEGI como del SNSP. Así pues, entre 2008 y 2010 el promedio de homicidios dolosos atribuidos al crimen organizado según el Milenio con datos del INEGI fue de 43.8%, mientras que con datos del SNSP fue de 51.9%. Durante ese mismo periodo de tiempo, el promedio de homicidios vinculados al crimen organizados según el Reforma con datos del INEGI fue de 38.3%, y con datos del SNSP fue de 45.3%.

²⁹⁸ Proceso: La Redacción, “Más de 12 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón, : INEGI”, [en línea], proceso.com.mx, México, 30 de julio de 2013, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>, [consulta: 12 de abril de 2015].

Ahora bien, durante la segunda fase de la Iniciativa Mérida (2011-2013), el Milenio con datos del INEGI señala que alrededor del 45.7% del total de los homicidios fueron atribuidos al crimen organizado, entretanto con información del SNSP fue de 55.8%. El Reforma, por otro lado, indica que con datos del INEGI el 38.3% de los homicidios dolosos fueron atribuidos al crimen organizado, y que con datos del SNSP fue el 46.7%.

Como es posible observar en la tabla 10 la determinación de la aproximada proporción de los homicidios resultado del crimen organizado depende de las fuentes utilizadas, sin embargo las cifras no dejan de ser alarmantes puesto que en los dos periodos de tiempo de nuestro interés los homicidios vinculados al crimen organizado fluctúan entre una tercera parte y un 50% del total de los homicidios, siendo el 2011 el año con más pérdidas humanas por esta guerra contra el narcotráfico (véase gráfica 11).

6. Procesos legales por lavado de dinero*

En 2012 “el Congreso de Washington D.C. señaló que entre 19 mil millones y 29 mil millones de dólares de ganancias ilícitas fluyen, anualmente, desde Estados Unidos hacia cárteles del narcotráfico y otros grupos criminales en México. Asimismo, el Departamento de Estado de la Unión Americana, por su parte, precisa que los cárteles del narcotráfico “blanquean” efectivo por un valor que va de 8 mil millones a 25 mil millones de dólares anuales.”²⁹⁹ Este dinero supone una pieza clave para las organizaciones narcotraficantes, ya que les permiten corromper a las autoridades para poder operar en completa impunidad, así como para comprar armas, entre otros.

Otros modelos cuyas cifras no distan mucho de las anteriores son los del Global Financial Integrity y el de la Universidad de Columbia que indican que: “En Estados Unidos las actividades criminales tienen ganancias de 196 mil millones de dólares (1.36% del PIB), de los cuales 182 mil 600 millones probablemente serán lavados.”³⁰⁰ Mientras que en México,

²⁹⁹ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/LXII Legislatura Cámara de Diputados, *Lavado de dinero: indicadores y acciones de gobierno binacionales*, [en línea], México, Marzo 2012, Dirección URL: www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../file/Carpeta-17-lavado-de-dinero.pdf, [consulta: 26 de diciembre de 2015].

³⁰⁰ *Ibid.*

“los ingresos como máximo van de 36 mil a 38 mil 800 millones de dólares (3.6% del PIB), y de éstos de 10 mil a 14 mil 500 millones serán blanqueados.”³⁰¹

El problema del lavado de dinero va en detrimento de las finanzas públicas, puesto que los efectos de este delito “imponen drásticos aumentos al gasto en policía, fuerzas armadas, judicatura, servicios de salud.”³⁰² Por lo mismo, los procesos legales contra aquellos que lavan dinero de procedencia ilícita son de suma importancia, sin embargo el combate del crimen organizado por esta vía es remiso.

La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la instancia encargada de recibir y analizar reportes de operaciones económicas para identificar y prevenir el lavado de dinero en México. Esta instancia de 2008 a 2010 reportó 755 probables responsables detenidos por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita. De esta cifra fueron solo 233 consignados, es decir el 30.75%. Durante la segunda fase de la iniciativa se presentaron 1037 probables responsables detenidos por el mismo delito, de los cuales fueron únicamente 294 consignados que representa el sólo el 28.2% del los probables responsables detenidos (véase gráfica 12).

En los informes de gobierno se da cuenta de algunos avances contra el blanqueo de capitales, entre los cuales destacan el endurecimiento de las sanciones y la tipificación de la conducta del financiamiento al terrorismo, así como de los resultados del combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita (véase tabla 11).

Objetivo 2. “Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región” e “Institucionalizar las reformas para mantener el Estado de derecho” .

Sobre este objetivo cabe decir que los casos de corrupción e impunidad de las autoridades de seguridad y los funcionarios de gobierno han sido un problema significativo que ha dificultado aún más la campaña contra las organizaciones criminales traficantes de droga. El sistema judicial está atestado de casos pendientes, tan sólo en 2008 la tasa de detención preventiva

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Marcos Kaplan, “Economía criminal y Lavado de Dinero”, *Revista Jurídica*, núm. 85, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/art/art10.htm, [consulta: 2 de mayo de 2015].

ascendía al 40%. Ese mismo año Felipe Calderón firmó un decreto de reforma judicial después de haber obtenido la aprobación del Congreso y los estados para modificar la Constitución Mexicana. En virtud de la reforma, México tenía ocho años para reemplazar sus procedimientos judiciales, pasando de un proceso a puerta cerrada sobre la base de argumentos escritos a un sistema de juicio público con argumentos orales y la presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario. Además de los juicios orales, el sistema judicial se adoptaron mecanismos adicionales alternativos de solución de conflictos, los cuales deberían ayudar a que el sistema de justicia sea más flexible y eficiente. Mientras sucede esta transición, los indicadores son los siguientes:

1. Porcentaje de la acumulación de casos federales criminales.*

El panorama generalizado del sistema de justicia mexicano se caracteriza por la lentitud, la corrupción y la impunidad, afirmación que lamentablemente se ve apoyada por las cifras sobre la población interna de sentenciados y procesados por delitos de fuero federal (véase gráfica 13). De 2008 a 2010 el número de sentenciados cayó drásticamente de 61% a 49%, contrario a la población procesada que creció de 39% a 50%. Durante la segunda fase, en 2011 bajó nuevamente el porcentaje de los internos sentenciados (46.7%) y aunque se recuperó para el siguiente año (49.8%), en 2013 el porcentaje de sentencias bajó a 48.3%.

El panorama no es distinto si se toman en cuenta los juicios promovidos en estos mismos lapsos de tiempo (véase gráfica 14). Durante ambas fases de la Iniciativa Mérida los rubros de mayor porcentaje fueron los juicios de existencia anterior y juicios en trámite, que suponen juicios que se arrastran de años anteriores sin resolución alguna, mientras que el menor porcentaje fue el de juicios concluidos, lo cual confirma la lentitud e ineficacia del sistema judicial mexicano.

De 2008 a 2010, el promedio de los juicios de existencia anterior fue aproximadamente de 39%; el promedio de los juicios iniciados fue de 11%, así como el de los juicios concluidos; y el promedio de los juicios en trámite fue de 38%. Cabe mencionar que en 2008 y 2010 la cifra de los juicios concluidos rebasó la cifra de los juicios iniciados, lo que significa que en esos años se redujo el número de juicios en existencia.

Ahora bien, de 2011 a 2013 los promedios no varían mucho a excepción de que el total de juicios en trámite, en consecuencia el número de juicios totales aumentó aproximadamente 30%. Así pues, de 2011 a 2013, el promedio de los juicios de existencia anterior fue de 30%; el promedio de los juicios iniciados fue de 19%, pero el promedio de los juicios concluidos cayó a 10%.

En síntesis, a pesar de las medidas puestas en práctica como el “Programa de Abatimiento de Rezagó”, el desempeño del sistema judicial sigue siendo bastante pobre, lo cual concuerda con la percepción de la población mexicana sobre el desempeño, es decir el nivel de efectividad, de las autoridades sobre su trabajo, (véase gráficas 15 y 16). Los jueces, el ministerio público y la policía judicial como las figuras más representativas del sistema judicial son en su mayoría consideradas poco o nada efectivas según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 y 2013.

2. Porcentaje del número de quejas ciudadanas atendidas por la PGR en materia de derechos humanos.*

Uno de los puntos más controversiales para liberar los fondos de la Iniciativa Mérida fue el fomento de una cultura de respeto a los derechos humanos en la procuración de justicia. En este sentido antes de proceder a las quejas atendidas en materia de derechos humanos, cabe mencionar que con el propósito de incorporar dicha cultura se dieron cursos, talleres, seminarios y conferencias dirigidos a los funcionarios públicos. La PGR, por ejemplo, de 2008 a 2010 participó en 389 actividades de capacitación de promoción de la cultura de los derechos humanos, mientras que de 2011 a 2013 participó en tan sólo 321 cursos, lo cual contrarrestaría el nuevo enfoque de la segunda fase de la Iniciativa Mérida que priorizaba una cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos por encima de un ataque frontal a las organizaciones criminales.

Cabe aclarar que hubo más asistentes a estos cursos, talleres y actividades en la segunda fase (18938 individuos) que en la primera (15759 individuos), pero las horas de capacitación en total de 2011 a 2013 fueron menos que durante la primera fase. En este sentido, de este indicador se obtiene un resultado mixto porque estos datos cuantitativos no proveen de

información cualitativa que indique la aplicación de los conocimientos obtenidos en esas actividades a los servicios públicos.

Por esta razón se tomó en cuenta un indicador oficial de la PGR llamado “Orientación y atención en derechos humanos” que consiste en brindar orientación jurídica y atención a solicitudes de información en materia de derechos humanos. De 2008 a 2010 hubo un total de 2395 orientaciones jurídicas, cifra que subió durante los siguientes tres años a un monto total de 3631. Si bien, existe la posibilidad de que estos números carezcan de valor sin un indicador cualitativo que pueda indicar que dicha orientación fue satisfactoria para el solicitante, se podría decir que existe un incipiente interés por parte de la ciudadanía de estar informados.

Ahora bien, respecto a la atención de quejas en materia de derechos humanos es posible señalar que de 2008 a 2010 el número de quejas varió poco. En 2008 se atendieron 1581 quejas, en 2009 esta cifra subió a 1931, pero bajó nuevamente en 2010 a 1632. Durante la segunda fase, en 2011 las quejas volvieron a ascender esta vez a 2147, pero en los siguientes dos años bajó gradualmente a 1988 en 2012 y 1629 en 2013. Esto arroja un balance poco favorable para las instituciones porque las quejas ciudadanas en materia de derechos humanos subió considerablemente de un periodo a otro.

3. Porcentaje de mexicanos encuestados que a) tienen confianza en las autoridades* y b) que creen que las autoridades están corrompidas.

De este indicador se obtuvieron resultados mixtos dependiendo de la autoridad que se tratara. La Marina y el Ejército, por ejemplo, son las instituciones en las que más confían los mexicanos incluso después de que se librara una guerra contra el narcotráfico en territorio mexicano entre otros. En 2011, el nivel de confianza en la Marina era de 50.5%, mientras que el del Ejército era de 45.9%, y estas cifras subieron para 2013 a 57.5% y 51.9% respectivamente (véase gráficas 17 y 18).

Este escenario no se repite con las demás autoridades. Los números más alentadores los sostienen los jueces y la policía federal bajo el entendido de que el 12.8% de los encuestados en 2011 tienen mucha confianza en los jueces y el 18.5% confía mucho en la policía federal. Sin embargo, el 58.8% y el 46.6% tiene poca confianza en los jueces y en la policía federal respectivamente.

Fuera de las instituciones mencionadas, el resto de las autoridades (Ministerio Público, Policía Ministerial, Policía Estatal, Policía Preventiva Municipal y Policía de Tránsito) apenas rebasan el 10% de los encuestados que tienen mucha confianza en ellas.

Si bien en 2013 los niveles de confianza en las autoridades mejoraron, esta mejoría es mínima. A excepción de la Marina, el Ejército y la Policía Federal más del 50% de los encuestados tienen poca o nada de confianza en las demás autoridades, lo cual refleja un país implorando justicia en el vacío.

La previa afirmación, la respalda la encuesta sobre la percepción de corrupción, indicador que arroja luz sobre la situación actual y un problema que requiere de atención. (véase gráficas 19 y 20). Una vez más la Marina y el Ejército obtienen buenos resultados. En 2011 el 70.5% de los encuestados tienen una buena imagen de la Marina y creen que no es corrupta, mientras el 65.2% piensa lo mismo del Ejército. No obstante, las demás autoridades tienen la imagen por los suelos. Más del 50% de los encuestados creen que jueces, el Ministerio Público, la Policía Federal, Estatal, Preventiva Municipal y de Tránsito es corrupta, situación que a pesar de que mejora para 2013, no es posible percibir un cambio drástico en la percepción de corrupción de los mexicanos.

Objetivo 3. El fortalecimiento de los controles territorial, marítimo y aéreo de la región.

Este apartado pretende englobar los dos objetivos originales de las dos fases de la Iniciativa Mérida que se titulan “Asistir a los gobiernos centroamericanos, caribeños y mexicano para el fortalecimiento y controles territorial, marítimo y aéreo” y “Crear la estructura fronteriza del siglo XXI”, esto en razón de que “Beyond Mérida” ya no incluye a los países centroamericanos ni caribeños.

En 2010, México y Estados Unidos declararon su intención de colaborar en la mejora de la frontera México-Estados Unidos con el objetivo de coordinar el desarrollo de infraestructura, expandir los programas de Viajero Confiable y envíos y establecer proyectos piloto para la preautorización de carga y mejorar el intercambio de información entre las agencias de seguridad.

En este sentido, la creación de la frontera del siglo XXI supone una frontera más compleja que una simple línea entre dos naciones soberanas basada en:³⁰³ 1) la mejora de la seguridad pública a través de un mayor intercambio de información, detección y enjuiciamiento; 2) el aseguramiento del flujo transfronterizo de bienes y personas; 3) la agilización del comercio legítimo y viajar a través de inversiones en personal, tecnología e infraestructura; 4) involucrar a las comunidades fronterizas en el comercio transfronterizo; y 5) el establecimiento de políticas bilaterales para un manejo colaborativo de la frontera. Derivado de lo anterior los indicadores son los siguientes:

1. Inscripción en programas que permiten el ingreso de forma rápida y sencilla a México o Estados Unidos.

Programas de inscripción voluntaria como “Viajero confiable” o “Transportista confiable” proveen a los funcionarios de gobierno con información suplementaria que permite evaluar con mayor precisión el riesgo presentado por alguien que busca ingresar a México o Estados Unidos. Individuos y comerciantes que cruzan frecuentemente la frontera pueden inscribirse en estos programas proporcionando al Servicio de Administración Tributaria (SAT) o al U.S. Customs and Border Protection documentación adicional, sometiéndose a la verificación de antecedentes y tomando medidas para aumentar la seguridad de la cadena de suministro. A cambio, las autoridades ofrecen un servicio acelerado en las fronteras y el uso de carriles exclusivos que les permiten ahorrar tiempo y dinero, incentivando así su participación en los programas.

Derivado de lo anterior, dichos programas disminuyen los tiempos de espera, minimizan la necesidad de dotación de personal y carriles adicionales, y aumentan la seguridad en la frontera, al permitir a los funcionarios centrar su atención en el tráfico que representa un nivel más alto de riesgo.

En la ilustración 2 se puede observar el desarrollo de tres programas de confianza: Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection (SENTRI), FAST y Customs-Trade Partnership Against Terrorism (CTPAT). Los tres programas son voluntarios, la diferencia

³⁰³ Clare Robando Seelke, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, [en línea], Estados Unidos de América, *Congressional Research Service*, 22 de julio de 2011, Dirección URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/170503.pdf>, p.24, [consulta: 6 de junio de 2015].

radica en que el primero es para individuos, el segundo es para vehículos y el tercero está enfocado en mejorar la seguridad de las cadenas de suministro de las empresas participantes en relación con el terrorismo.

Ahora bien, en los tres programas han aumentado las inscripciones. De 2004 a 2013, la tasa de crecimiento fue de 272%, en tanto que el valor de 2013 de FAST fue 27% más grande que el valor de 2006, y finalmente SENTRI creció de 2006 a 2013 362%.

A pesar del positivo escenario que muestran estas cifras, menos de la mitad del tráfico a través de la frontera pasa por los programas de confianza, esto porque los carriles especiales para los viajeros y comerciantes confiables no se extienden hasta donde el tráfico empieza en un día ocupado, por lo que los viajeros se encuentran atrapados en un cuello de botella que les niega una parte importante de los beneficios que originalmente de les ofrecieron.

Por otro lado, los viajeros y comerciantes generalmente de enfrentan a dos tipos de cuotas a la hora de inscribirse en los programas. En primer lugar, están las cuotas por el hecho de inscribirse, pero luego se añaden las cuotas por el uso de los carriles especiales en ciertos puertos. En muchas ocasiones, la suma del total de los pagos es similar a la suma total de lo que se pagaría sin estar inscrito a algún programa.

2. Tasa de desempleo en la región fronteriza

Las economías de México y Estados Unidos están íntimamente conectadas y evolucionando continuamente. Ejemplo de esto es precisamente la economía de la frontera México-Estados Unidos. “Avances en la tecnología de la información, la competencia global y la recuperación global han cambiado las industrias de la región. Los avances tecnológicos, junto con las nuevas técnicas de fabricación, logística y gestión empresarial han llevado a la industria de manufactura de bajo costo a manufactura más avanzada.”³⁰⁴

Sin embargo, a pesar de que se han implementado programas de industrialización, y sectores como el de defensa, salud, justicia, comunicaciones y transportes, educación y turismo han crecido, la tasa de desempleo creció considerablemente entre 2009 y 2011 en los estados

³⁰⁴ Erick Lee, Christopher Wilson, “The U.S.-Mexico Border Economy in Transition”, [en línea], Estados Unidos de América, *Wilson Center*, febrero 2015, Dirección URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Border_Economy_Transition_Wilson_Lee.pdf, p. 96, [consulta: 11 de junio de 2015].

fronterizos tanto estadounidenses como mexicanos como se puede observar en las graficas 21 y 22, cuando la guerra contra el narcotráfico en México estuvo en pleno auge. En 2008, cuando se aprobaron los primeros recursos para la Iniciativa Mérida la tasa de desempleo en Arizona era de 6.2%, en California de 7.5%, en Nuevo México de 4.5% y en Texas de 4.9%, pero para 2013 esas cifras subieron respectivamente a 10.4%, 12.2%, 8.1% y 8.1%.

La tasa de desocupación en las entidades federativas fronterizas mexicanas por su parte evolucionaron de manera similar. En 2008 la tasa de desocupación en Baja California fue de 2.8%, en Chihuahua de 4.2%, en Coahuila de 4.9%, en Nuevo León de 4.3%, en Sonora de 4% y en Tamaulipas de 4.5%. 2010 fue el año en el que se reportaron las tasas más altas en Baja California con 5.6%, Chihuahua con 6.9%, en Coahuila con 8.1%, en Nuevo León con 6.8% y en Sonora con 6.3%. El peor año para Tamaulipas fue 2011 con 8.5% de tasa de desocupación.

Las razones que explican estas cifras son varias, entre ellas el hecho de que diversas industrias en expansión a lo largo de la frontera cada día necesiten e inviertan más en trabajadores con mayores cualificaciones, así como la violencia derivada de la estrategia de confrontación basada en operativos militares y policíacos con su respectiva respuesta por parte de los criminales.

3. Tráfico de armas de fuego

“Hasta hace algunos años (2002) la mayor parte de los delitos violentos cometidos en México estaban asociados al uso de armas punzocortantes y otros objetos físicos utilizados por el criminal para amedrentar a su víctima. Hoy la situación es muy distinta, pues según un estudio de 2010, en 67.7% de los casos los delincuentes emplean armas de fuego.”³⁰⁵

Dado que en México la política de armas a nivel doméstico es poco flexible, la importación ilegal supuso la solución para obtenerlas. Según el Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés), aproximadamente el 70% de las armas incautadas en México provienen de Estados Unidos, y algunas de las razones son las siguientes: 1) la cercanía geográfica; 2) las laxas regulaciones y el de por sí gran número de armas circulando en manos privadas en Estados Unidos; 3) el enorme flujo

³⁰⁵ David Pérez Esparza, Eugenio Weigend Vargas, “Más armas, más delitos, más homicidios”, *Nexos*, México, núm. 429, septiembre 2013, p. 14.

comercial en la frontera compartida; entre otras. Como evidencia la gráfica 23, de 2009 a 2013 entre el 69% y 87% de las armas provenían de Estados Unidos.

Sin embargo, por la naturaleza ilícita del tráfico, el número exacto de las armas traficadas desde Estados Unidos hacia México es desconocido. Aunado a esto, las razones por las cuales el número de armas rastreadas e incautadas refleje fluctuaciones de año a año responden a varios factores, como por ejemplo que en 2010 se introdujo el programa E-Trace en español en México, introducción que requería tiempo y entrenamiento para que fuese aplicado correctamente por los oficiales encargados; o en 2012 que se esperaba un periodo de ajuste por la nueva administración de Enrique Peña Nieto, la cual implicó la centralización del acceso a programa E-Trace por parte de la Procuraduría General de la República derivando en un menor número de oficiales para registrar armas en el sistema.

La importancia del análisis del tráfico de armas radica en que “según el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (NDIC en inglés) las organizaciones mexicanas de traficantes son las principales beneficiarias del tráfico de armas y municiones de Estados Unidos hacia México.”³⁰⁶ La mayoría de estas armas son compradas legalmente en tiendas y ferias de armas en Estados Unidos y luego traficadas ilegalmente a través de la frontera sur, siendo al menos la mitad de estas armas de alto calibre.

Ahora bien, estas cifras concuerdan con el crecimiento de la industria, sobre todo en los estados sureños de la unión. Entre 1998 y 2003³⁰⁷ la producción de *shotguns* y de *rifles* se mantuvo relativamente estable, sin embargo en 2004 Estados Unidos eliminó la prohibición de la venta de rifles de asalto, por lo que la producción empezó a crecer y de manera notoria a partir de 2007. Llama la atención que durante este año se desplegó la estrategia de seguridad nacional de Calderón y se negoció la Iniciativa Mérida.

A la vez que la producción en Estados Unidos aumentaba, se registraba un aumento de la disponibilidad de armas de grueso calibre en México (véase la gráfica 24), y también un aumento de la incidencia delictiva de alto impacto en los estados del norte de México.

³⁰⁶ Luis Astorga, “El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes”, International Drug Policy Consortium, Estados Unidos, marzo de 2010, p.2.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 17.

“Mientras que para el periodo de 1998-2004 los homicidios en el norte de México ocupaban el 12% del nacional, para el periodo de 2005-2010 ocuparon en promedio el 20%.”³⁰⁸

En términos generales, la disponibilidad de armas en sí misma no necesariamente genera delitos y/o violencia, sin embargo si da pie a que incrementen y sean más difíciles de controlar. Dicho esto, al igual que el tráfico de drogas, el tráfico de armas se encuentra inmerso en una relación de corresponsabilidad entre los países de origen y destino, y aunque las capacidades y responsabilidades de los países implicados son diferentes se trata de un área en la que ambos tienen que trabajar para garantizar el sano desarrollo de la región fronteriza, ya que la violencia inevitablemente daña las relaciones comerciales y vida cotidiana de ambas sociedades.

Objetivo 4. Construcción de comunidades fuertes y resilientes.

Este objetivo fusiona los objetivos “Disminuir la demanda de drogas” y “La construcción de comunidades fuertes y resilientes”, dado que ambos pilares se centran en abordar las causas subyacentes de la delincuencia y la violencia, promover la seguridad y el desarrollo social, y la construcción de comunidades que pueden soportar las presiones de la delincuencia y la violencia. Bajo esta premisa funcionarios mexicanos y estadounidenses trabajan de manera conjunta para diseñar e implementar programas para comunidades en zonas de alta criminalidad, así como para capacitar a los líderes locales, representantes de la sociedad civil y los actores del sector privado para dirigir los esfuerzos de prevención del delito en sus comunidades.

1. Porcentaje de la población que tiene acceso a los centros “Nueva Vida” .*

En 2008 Felipe Calderón Hinojosa puso en marcha la Campaña Nacional de Información para una Nueva Vida que se enfocó en “la sensibilización e información sobre las consecuencias del consumo de sustancias psicoactivas, así como sobre factores de riesgo y de protección mediante recomendaciones para padres de familia, y talleres de crianza positiva y desarrollo de

³⁰⁸ *Ibid.*

habilidades para la vida; además de tareas de detección, orientación y consejería en adicciones.”³⁰⁹

En este sentido, una prioridad era el fortalecimiento de los servicios de atención integral oportuna para el tratamiento y la reintegración social del adicto a través de una Red de Unidades Médicas de Alta Especialidad, Centros de Atención Primaria de las Adicciones “Nueva Vida” (CAPA) y Centros Nueva Vida (CNV).

Así pues, en el año de 2008 1,268,797 personas entre 12 y 17 años de edad fueron atendidas en alguno de los 269 Centros Nueva Vida. En 2009 el número de centros ascendió a 302, pero el número de personas atendidas descendió aproximadamente un 50% a 642976. En 2010 el número de centros volvió a aumentar, esta vez a 322 establecimientos y paralelamente creció la cifra de acciones de prevención. “Entre septiembre de 2009 y agosto de 2010 se realizaron acciones de prevención en los Centros Nueva Vida que han beneficiado a un total de 2,133,328 adolescentes de 12 a 17 años de edad.”³¹⁰

Para 2011, la red de atención de Centros Nueva Vida siguió fortaleciéndose, “con un total de 323 establecimientos, mismos que de septiembre de 2010 a agosto de 2011 atendieron a 2 millones 981 mil 477 personas.”³¹¹ Finalmente para agosto de 2012, en 335 centros operando se llevaron a cabo 353,073 sesiones de terapias breves para adolescentes que iniciaban el consumo de alcohol y otras drogas, así como tratamientos grupales y prevención de recaídas.

Ahora bien, con el cambio de gobierno a finales de 2012, las acciones de prevención de adicciones cambiaron, así como las instituciones encargadas de prestar servicios en materia de prevención. Los Centros Nueva Vida no desaparecieron, pero en la nueva administración la Secretaría de Salud priorizó los servicios a través de las Unidades de Especialidades Médicas-Centros de Atención Primaria en Adicciones (UNEMES-CAPA). En este sentido, se iniciaron operaciones en 25 nuevas UNEMES-CAPA para ampliar la red a 335 centros, [...] en los que

³⁰⁹ Secretaría de Salud Pública, *6º Informe de labores*, [en línea], México, 2012, Dirección URL: http://portal.salud.gob.mx/contenidos/transparencia/rendicion_de_cuentas/pdf/6_labores.pdf, p. 74. [consulta: 8 de mayo de 2015].

³¹⁰ Secretaría de Salud Pública, *5º Informe de labores*, [en línea], México, 2011, Dirección URL: http://portal.salud.gob.mx/contenidos/transparencia/rendicion_de_cuentas/pdf/5_labores.pdf, p. 123, [consulta: 8 de mayo de 2015].

³¹¹ *Ibid.*

se llevaron a cabo más de 128,792 sesiones ente intervenciones y tratamientos breves para adolescentes que empezaban a consumir alcohol y otras drogas.

2. Drogadictos en México según la Encuesta Nacional de Adicciones.*

El consumo y mercado interno de drogas ilegales en México constituyen un argumento para el combate al narcotráfico, la guerra frontal contra las drogas y la adopción de mecanismos de cooperación como la Iniciativa Mérida. Sin embargo ni el consumo mexicano ni el estadounidense son un indicador principal en la evaluación ni diseño de la Iniciativa Mérida.

Sobre la ilegalidad de las drogas, cabe aclarar que se reconocen como tal cuando una sustancia química que altera el funcionamiento del cuerpo de alguna forma, excluyendo a los nutrientes, es usada indebidamente ya sea considerada lícita o ilícita. Una droga lícita de uso instrumental, es decir cuando es vendida con o sin prescripción médica como los analgésicos o estimulantes, deja de serlo cuando es obtenida de manera ilegal por diferentes motivos como la automedicación. Por otro lado, se encuentran las drogas declaradas ilícitas por las leyes nacionales e internacionales como la cocaína, la heroína, entre otros.

El abuso de estas sustancias producen cambios en el cerebro produciendo un intenso deseo de consumirlas continuamente y en mayores cantidades, por lo que se crea un círculo vicioso que se ha convertido en un problema de salud pública en México.

Históricamente, incluso antes de que la marihuana fuera declarada ilegal, este opiáceo ha sido preferentemente consumido por la población mexicana, preferencia que hasta la fecha continúa como se puede observar en la gráfica 25. De hecho, la tendencia del consumo de la marihuana ha aumentado en los últimos años, a pesar de la guerra contra las drogas, al igual que el resto de las sustancias plasmadas en la gráfica. En 2008 el consumo de la marihuana era de 4.8%, porcentaje que subió a 6.5% en 2011. La cocaína por su parte, subió de 2.7% a 3.6%; los alucinógenos de 0.8% a 1.1.% y los inhalables de 0.4% a 0.9%.

Resulta pertinente señalar que estos porcentajes reflejan la tendencia del consumo de drogas “alguna vez en la vida”. No obstante, la encuesta carece un criterio definido del “uso”, “abuso” y “dependencia”. Aunque sobrevalorado, el consumo de drogas en México ha aumentado.

3. Incremento de los municipios participantes en la Estrategia “Limpiemos México” .*

La estrategia “Limpiemos México”, cuyo objetivo era fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social, suponía el principal programa de prevención del delito nacional apoyado por la Iniciativa Mérida. En este sentido, su monitoreo arroja luz sobre el nivel de mejoramiento de condiciones de vida que prevengan conductas delictivas.

Así pues, de 2008 a 2010 se crearon 356 redes ciudadanas en municipios participantes de la estrategia (una red por municipio). En 2008 el 40% de la población de los municipios del país que participaron se beneficiaron de la implantación de la estrategia, en 2009 el 60% y en 2010 el 63%. Durante los siguientes dos años de la administración de Calderón en los que todavía siguió operando “Limpiemos México” se crearon 109 redes más y se logró beneficiar hasta el 75% de la población de los municipios para finales de 2012.

4. Incidencia delictiva

Este indicador va de la mano con el indicador “Ejecuciones ligadas al narcotráfico” previamente desglosado, por lo que en esta parte el énfasis recae sobre la extorsión y los secuestros.

Otros dos indicadores de incidencia delictiva son las extorsiones y los secuestros, cuyas cifras dibujan un fenómeno complejo porque durante 2008 y 2009 al igual que los homicidios, los secuestros y extorsiones aumentaron de manera paralela (véase gráfica 26). Los homicidios aumentaron 22%, las extorsiones 30% y los secuestros 28%. Sin embargo, en 2010 y 2011 cuando la cifra de homicidios creció considerablemente, la cifra de secuestros y extorsiones bajó, no tanto como a cifras previas al caos al que se entró en 2007, pero finalmente los números fueron menores. Dentro de este marco, cuando la cifra de homicidios empieza a bajar en 2012 y 2013, las extorsiones y los secuestros aumentaron. A la vez que los homicidios se redujeron en un 15%, las extorsiones aumentaron un 12% y los secuestros un 19%. Este fenómeno se explica en razón de cuando los homicidios adquirieron mayor relevancia pública, las autoridades concentraron sus esfuerzos en éstos, dejando de lado su atención por otros

delitos como el secuestro o la extorsión. De esta manera, se hacen presentes los incentivos para que un espiral delictivo en todos los delitos tenga lugar.

En este sentido, aunque hubo años en los que hubo menos casos de secuestros y extorsiones, las cifras de estos años siguen siendo alarmantes y no se comparan al número de había al iniciar el siglo, es decir en el año 2000 las extorsiones reportadas sumaban un total de 1168 y los secuestros 591, pero en 2013 las primeras se multiplicó 7 veces dando un saldo total de 8199 casos, mientras que los secuestros se duplicaron a 1698 casos.

5. Atentados contra funcionarios públicos y periodistas

Otro indicador son los atentados contra funcionarios públicos, focalizándonos en alcaldes (presidentes municipales) por ser los tomadores de decisiones más expuestos a los criminales, y contra periodistas por ser los representantes de la “prensa libre”.

Sobre el primer grupo victimológico se dibujan tres escenarios: cuando llega a la plaza otro grupo delincencial; cuando el funcionario ya no es de utilidad; y cuando el funcionario público no quiere aceptar sobornos o chantajes. Cuando ocurre la primera situación “van sobre la persona que le brindaba protección al cártel contrario. Las organizaciones delictivas necesitan un cerco de protección. Es lo que en algún momento se llamaba ‘La ley de los metales’: o plata o plomo, es decir estás conmigo o contra mí.”³¹²

En el segundo escenario, cuando el funcionario ya no es de utilidad para la organizaciones criminal lo eliminan, y la tercera causa para que “criminales quieran matar a un presidente municipal es porque no quieren aceptar el negocio que les ofrece el narco. No ceden al chantaje, soborno o presión y es cuando dicen los delincuentes ‘o me brindas protección o ya sabes cuál es la consecuencia’.”³¹³

En cualquier caso, el número de alcaldes y ex alcaldes asesinados en México de 2008 a 2010 fue de 35, siendo 2010 el año más funesto. Mientras que de 2011 a 2013 el monto fue de 31 (ex-) alcaldes asesinados, quedando 2012 y 2013 empatados con 12 asesinatos cada año (véase gráfica 27).

³¹²Jesús Badillo, “Presidentes municipales bajo fuego: 45 muertos en 8 años”, [en línea], México, milenio.com, 19 de agosto de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/policia/Asesinan_a_alcaldes-matan_a_presidente_municipal-crimen_asesina_a_alcaldes_0_354564752.html, [consulta: 14 de marzo de 2015].

³¹³*Ibid.*

Los periodistas por su parte, “han sido aterrorizados a escribir historias de crímenes barbáricos. La investigación de sospechosos criminales conduce a amenazas del periodista, sus colegas, familiares y el bombardeo de las instalaciones periodísticas. El progreso puede ser seguido por la capacidad de los periodistas mexicanos de poder regresar al periodismo de investigación y la disposición de los editores de dar nombres en sus columnas de opinión. El progreso ocurrirá cuando los periodistas puedan identificar oficiales públicos corruptos e investigar sus vínculos con organizaciones criminales.”³¹⁴

Mientras eso sucede México sigue siendo uno de los países más peligrosos para trabajar para un periodista o editor. Las cifras de periodistas asesinados confirmados de 2008 a 2010 fue de 160 individuos, a la vez que había 78 casos sin confirmar. De 2011 a 2013 hubo 195 periodistas asesinados confirmados y 87 por todavía sin confirmar (véase gráfica 28).

4.5 El balance

Sobre el primer objetivo que es “*trastornar la capacidad operativa del crimen organizado*” se manejaron seis indicadores de los cuales no se obtuvieron resultados positivos. Por ejemplo el primer indicador que analiza la tendencia del flujo de drogas ilegales de México hacia Estados Unidos, a excepción de los decomisos de cocaína y MDMA que decrecieron durante la segunda fase de la iniciativa, las incautaciones de la heroína, marihuana y metanfetaminas crecieron, lo cual en términos generales podría considerarse un logro positivo. Sin embargo, el flujo de drogas hacia Estados Unidos ha seguido constante, lo que significa que las organizaciones traficantes han ingeniado más formas de ingresar la droga a Estados Unidos. Sin olvidar que el decremento de las incautaciones de narcóticos se puede deber a varios otros factores que no se miden como el número de oficiales para inspeccionar vehículos y personas a través de las fronteras, el cambio de rutas de trasiego de drogas, la diversificación de actividades de las organizaciones del crimen organizado para recaudar fondos, etc. De ahí la dificultad para analizar las causas de las fluctuaciones en los decomisos de droga.

³¹⁴ Diana Villiers, “Measuring Success in the Drug War: Criteria to Determine Progress in Mexico’s Efforts to Defeat Narco-traffickers”, [en línea], brookings.edu, 25 de mayo de 2010, Dirección URL: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/05/25-mexico-drug-war-negroponte>, [consulta: 14 de septiembre de 2015].

El segundo indicador, por su parte, señala el número de extradiciones relacionadas con delitos por tráfico de drogas de México a Estados Unidos. En Estados Unidos mientras mayor sea el número de extradiciones se considera que se capturó un mayor número de cabecillas de organizaciones y que estarían encerrados en una cárcel estadounidense, de donde es mucho más difícil escaparse en comparación a las cárceles mexicanas. Bajo esa tónica, la cooperación ha fallado, ya que el último año analizado el número de extraditados fue de 54. Esta cifra también se podría interpretar como que hay menos traficantes de alto calibre que arrestar y después extraditar, pero la proliferación de los “cárteles” indica lo contrario.

Ahora bien, para Estados Unidos la extradición de estos criminales supone una victoria, pero para México supone una vergüenza, ya que demuestra que nuestras instituciones no son confiables y son incapaces de cumplir con sus labores. De manera que por ambos lados, el resultado es negativo.

Respecto a la cantidad de materiales ilícitos incautados, si bien de 2008 a 2010 aumentó el número de aseguramientos tanto de vehículos como de armas y durante la segunda fase decrecieron, cabe señalar que el número de unidades aseguradas ha aumentado, es decir que por cada aseguramiento se han recabado una mayor cantidad de ilícitos. En suma, las erradicaciones de cultivos ilícitos en México decreció, pero la producción sigue constante, por lo que se obtiene un resultado mixto de este indicador.

Sobre el aumento del papel de las agencias gubernamentales de seguridad encargadas de la lucha contra el crimen organizado, el respectivo presupuesto de las autoridades encargadas de combatir el narcotráfico (SEDENA, SEMAR, PGR, SSP) aumentó durante los años analizados, pero comparando el presupuesto total de la Iniciativa Mérida con el presupuesto que Estados Unidos destina a las operaciones antiterroristas en Medio Oriente es una mínima parte, lo cual nos da una idea del lugar que ocupa la guerra contra las drogas y seguridad mexicana en la lista de prioridades de Estados Unidos. Conviene aclarar que el presupuesto se refleja en las detenciones, entre otros. Así como el número de extradiciones, el número de arrestos hechos que se lograron de 2008 a 2010 aumentó considerablemente, pero durante la segunda fase decreció, lo cual se puede interpretar como un logro de esta lucha contra el crimen organizado, pero la violencia relacionada al narcotráfico, la producción de drogas y el consumo constante contradice esa aseveración.

El número de ejecuciones ligadas al narcotráfico apoya lo previamente mencionado. Si bien las cifras fluctúan entre ambas fases de la iniciativa, las cifras siguen siendo alarmantes puesto que entre 2008 y 2013 los homicidios ligados al narcotráfico representan entre una tercera parte y un 50% del total de los homicidios dolosos.

Por otro lado, es indispensable recordar que para debilitar a una organización traficante no basta atacar desde la superficie, sino que se tiene que ir a la raíz, es decir a la estructura económica, las rutas, entre otros. Así que sobre los procesos legales por lavado de dinero en México estos no son la principal vía de ataque. De 2008 a 2010 los reportes no llegaban ni a mil y la cifra de casos consignados es apenas una tercera parte de ese total, luego en la segunda fase de la iniciativa se presentaron 1037 probables responsables detenidos por lavado de dinero, sin embargo sólo 294 casos fueron consignados, lo cual aunque sigue representando una tercera parte del total, el incremento de los individuos consignados es relativamente poca. Se puede interpretar como un resultado positivo, pero lento y endeble.

Ahora bien, sobre el segundo objetivo “*Dar mayor fuerza a las instituciones*” se observaron tres indicadores. El primero se refiere al porcentaje de la acumulación de casos federales criminales mientras que el número de sentenciados tiende a decrecer en los años analizados, el porcentaje de la población sentenciada tiende a aumentar, lo cual se traduce en un sistema legal lento que aunque supuestamente está en vías de ceñirse a la premisa de “inocente hasta que se demuestre lo contrario”, la realidad indica lo contrario. Este argumento se apoya en los juicios promovidos en estos mismos lapsos de tiempo, puesto que el porcentaje de juicios concluidos en comparación al porcentaje de juicios de existencia anterior y en trámite es mínima. En este sentido, el desempeño del sistema judicial mexicano sigue siendo bastante nimio.

Respecto al porcentaje del número de quejas ciudadanas atendidas por la PGR en materia de derechos humanos, como se ha mencionado previamente los cursos han abundado, quizá menguaron durante la segunda fase de la iniciativa, pero el número de participantes aumentó. Cuantitativamente hablando, como prácticamente todos los indicadores, este resultado podría interpretarse como positivo. Por otro lado, las quejas ciudadanas en materia de derechos humanos aumentaron durante ese periodo de tiempo, lo resulta ser un signo positivo por parte de la ciudadanía.

En cuanto al porcentaje de mexicanos encuestados que a) tienen confianza en las autoridades y b) que creen que las autoridades están corrompidas, para ambos casos tanto la Marina como el Ejército salen airosos, puesto que son las instituciones en las que más confían los mexicanos y que menos creen que están corrompidas. En un punto medio se encuentran las autoridades como los jueces y la policía federal que aproximadamente el 50% de los mexicanos creen que son confiables y no están corrompidas. El resto de las autoridades como el ministerio público, la policía ministerial, la estatal, la preventiva municipal y de tránsito son las menos confiables y las que más corrompidas están ante la percepción mexicana.

En el tercer objetivo “*Crear una estructura fronteriza para el siglo XIX*” se abordan tres indicadores. Del primero que se refiere a la inscripción en programas que permiten el ingreso de forma rápida y sencilla a México o Estados Unidos se puede decir que lanzan cifras alentadoras que sugieren que un buen funcionamiento de los programas que sirven de apoyo al prospero desarrollo de las relaciones comerciales en la frontera con Estados Unidos. No obstante, menos de la mitad del tráfico atraviesa la frontera por esos programas que tienen un amplio margen para una optimización.

Sobre el segundo indicador que se trata sobre la tasa de desempleo en la región fronteriza, tanto en Estados Unidos como en México el desempleo aumentó. Como se mencionó previamente este desempleo responde a un dinamismo en las industrias fronterizas, pero también a la violencia derivada del crimen organizado.

Finalmente, el tercer indicador habla sobre el tráfico de armas de fuego. Mientras que en Estados Unidos se dan las condiciones para un mercado amplio, en México las organizaciones traficantes las aprovechan, lo que se traduce en una creciente disponibilidad de armas en el país. Si bien han puesto en marcha varios programas como e-trace o Gunrunner, entre otros, la mayor parte de las armas detectadas son gracias a los enfrentamientos entre organizaciones y no a investigaciones.

El último objetivo “*Construcción de comunidades fuertes y resilientes*” se evaluó a través de cinco indicadores. El primero se refiere al porcentaje de la población que tiene acceso a los centros “Nueva Vida” del cual se obtuvieron resultados mixtos, ya que aunque el número de centros creció a lo largo de este periodo de tiempo, el número de personas atendidas fluctuó, cifra que se relaciona directamente con el siguiente indicador sobre los drogadictos en México

según la Encuesta Nacional de Adicciones. Según esta encuesta el porcentaje de la población que ha consumido algún tipo de droga ilícita ha ido en aumento, no obstante, cabe recordar que esta encuesta contabiliza a las personas que alguna vez en su vida la consumieron, no a consumidores dependientes, por lo cual se podría interpretar como un resultado negativo el que haya más consumidores y pocas personas que atienden a los centros “Nueva Vida”, pero por otro lado tampoco se puede hablar de un consumo tangible creciente.

Ahora bien, sobre el incremento de los municipios participantes en la estrategia “Limpiemos México” se obtienen resultados positivos, puesto que en el periodo analizado las redes ciudadanas en municipios participantes de la estrategia fueron en aumento, pero insuficientes ya que los recursos destinados a este cuarto pilar de la iniciativa son pocos.

En referencia a la incidencia delictiva, se obtiene que durante la primera fase tanto homicidios, como secuestros y extorsiones aumentaron considerablemente, pero que durante la segunda etapa cuando los homicidios menguaron los secuestros y extorsiones continuaron aumentando, de manera que el resultado sigue siendo negativo, ya que la violencia prevalece, argumento que se apoya en el siguiente y último indicador que trata sobre los atentados contra funcionarios públicos y periodistas. Durante los primeros años las cifras de alcaldes, ex alcaldes y periodistas asesinados doblan las cifras de la segunda etapa, lo cual indica un signo de mejoría, pero sin poder erradicar la violencia y tener un saldo blanco.

En síntesis, el objetivo de trastornar la capacidad operativa del crimen organizado no se cumple a cabalidad, tan sólo superficialmente, ya que el flujo de drogas hacia Estados Unidos continuó constante, a pesar de los decomisos, las extradiciones, el aumento de presupuesto para las autoridades encargadas del combate y el laxo ataque a la estructura económica de las organizaciones criminales.

Asimismo, el objetivo de dar mayor fuerza a las instituciones aunque se fortaleció durante la segunda etapa de la iniciativa, sigue siendo bastante endeble sin un empuje y apoyo suficiente. El tercer objetivo, por su cuenta presenta resultados pobres, contrario al cuarto objetivo que aunque es uno de los pilares que más margen de optimización tiene y que se debería apoyar porque indirectamente sugiere soluciones de índole social presenta resultados alentadores, pero insuficientes.

Observaciones finales

Los seres humanos tendemos a la repetición, volvemos una y otra vez a lo conocido, a lo familiar, por lo que somos los candidatos perfectos para cometer el mismo error una y mil veces. La guerra contra las drogas ha costado miles de millones de pesos, miles de vidas humanas y no ha demostrado otra cosa más que el incremento de la influencia corruptora del narcotráfico, el deterioro de la seguridad pública, la erosión de la autoridad del gobierno en varias regiones del país y el aumento de la violencia vinculada a este fenómeno, por lo cual sujetarla a una reexaminación y debatir cualquier otra alternativa resulta completamente legítimo.

En respuesta a esta situación y a que el tipo de amenazas entre México y Estados Unidos coincidieron, en 2007 se negoció la Iniciativa Mérida, mediante la cual, con el uso de entrenamiento y equipo estadounidenses se fortalecerían los organismos militares y policiales mexicanos para que tuvieran la capacidad de luchar contra los “cárteles”.

Ya que la iniciativa pronosticaba un compromiso a largo plazo por parte de Estados Unidos para enfrentar este fenómeno junto con México, funcionarios de ambos países se refirieron a este programa como un “nuevo paradigma” en la relación de seguridad bilateral.

Sin embargo, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, los antecedentes de regulaciones y esfuerzos de cooperación bilaterales previos a esta iniciativa son varios, y aunque en las relaciones bilaterales dicho mecanismo sea uno de los mayores esfuerzos antinarcóticos desde los años noventa que ha incrementado la comunicación, cooperación y operaciones bilaterales en materia de seguridad, la Iniciativa Mérida también es la más reciente encarnación del viejo paradigma antinarcóticos de Estados Unidos, pero inmersa en la noción del perímetro de seguridad norteamericano.

Después de haber quedado claro que ninguno de los dos países podía atacar el narcotráfico por sí solos de manera eficiente, uno de los puntos más loados del mecanismo de cooperación fue que actuarían bajo el principio de *responsabilidad compartida*. Si bien, previamente este principio ya se había mencionado entre México y Estados Unidos como cuando se firmó la *Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas* en 1997, también cabe recordar que el *Proceso de Certificación de las Drogas* existió hasta 2002. Esta medida

unilateral por parte de Estados Unidos reafirmaba el enfoque asistencialista e imponía sanciones a los países no certificados, lo cual minaba categóricamente el espíritu de cooperación que establecían.

Dicho esto, a pesar de que ya no hay calificación unilateral y Estados Unidos reconoce su parte de responsabilidad en esta problemática, la cooperación continúa orientándose fundamentalmente en atacar la oferta. Esta estrategia se enfoca principalmente en la prohibición e interdicción internacional, así como en fortalecer a las fuerzas de seguridad de los países productores y de tránsito, dejando de lado acciones de prevención, programas de desarrollo económico y social, entre otras.

Si bien, existen regiones del país con altos niveles de caos, violencia y crimen donde no sólo es entendible, sino necesario que se aplique una estrategia dura contra las organizaciones criminales, también es cierto que la iniciativa, incluso durante la segunda fase, carece de balance y pone poca atención a los factores causantes de este fenómeno, como por ejemplo en México: la pobreza y desigualdad, un gobierno federal, estatal y municipal débil y/o corrupto; y en Estados Unidos: la alta demanda de drogas ilegales y el flujo de armas a través de la frontera hacia México.

Los objetivos originales de la Iniciativa Mérida estuvieron dirigidos prácticamente a desarticular las organizaciones traficantes de narcóticos mediante el incremento de arrestos, aumento de decomisos, entre otras acciones tradicionales que tendrían éxito a corto plazo y que nada más serían un paliativo para profundos problemas relacionados al narcotráfico en México. La repartición de recursos da cuenta del corto alcance de la estrategia. El 65% de los recursos fueron dados a través de INCLE, el 32% a través de FMF y tan sólo el 4% a través de ESF. En otras palabras, los recursos fueron dispuestos principalmente para proveer de equipo y tecnología a las fuerzas de seguridad mexicanas, para mejorar la infraestructura y sistemas de información de las antes mencionadas y también no militares, así como para mejorar la seguridad pública y apoyar una reforma judicial, de anticorrupción, entre otras. Se trata de recursos invertidos en medidas reaccionarias y contingentes, más no preventivas. El pequeño porcentaje restante fue utilizado para la creación de programas dirigidos a la sociedad civil, a la creación de instituciones y fortalecimiento del estado de derecho.

Por otro lado, los nuevos pilares de la Iniciativa Mérida si bien tuvieron un cierto giro, ya que el tercer y cuarto pilar estaban dirigidos facilitar el flujo seguro de personas y bienes, así como a promover el desarrollo económico y social de las comunidades víctimas de las violencia vinculada al crimen organizado³¹⁵, INCLE siguió siendo el principal filtro de recursos. Cabe recordar que en 2012 terminaba la administración de Felipe Calderón y empezaba la de Enrique Peña Nieto, de manera que en 2013 se empezaba a poner en marcha su estrategia de seguridad para alcanzar un “México en Paz”, donde los derechos humanos fueran respetados y protegidos. Para una “mejor” planeación, ejecución y evaluación de la su estrategia suprimió la SSP adjudicándole sus funciones a la Secretaría de Gobernación. Al convertirse esta entidad en el principal filtro y conexión con las autoridades estadounidenses que de alguna manera estaban vinculadas con la Iniciativa Mérida, esto supuso retrasos en la entrega de los recursos la asistencia estadounidense, una de múltiples áreas donde se pueden realizar cambios y mejorar.

De cualquier manera, el objetivo principal de esta cooperación era desarticular las organizaciones traficantes de drogas para así reducir tanto el flujo de drogas hacia Estados Unidos como la paz en México. Sin embargo, la ejecución de este esfuerzo poco equilibrado arrojó pobres resultados que no reflejan una mejoría relativa de la situación de inseguridad como se mostró en el balance previo.

Sobre el objetivo de “*trastornar la capacidad operativa del crimen organizado*” es posible decir que el flujo de drogas hacia Estados Unidos siguió constante sobretodo el de cocaína, a pesar del incremento de las incautaciones de heroína, marihuana y metanfetaminas durante la segunda fase de la iniciativa.

El número de extradiciones relacionadas con delitos por tráfico de drogas de México hacia Estados Unidos, como se ha mencionado previamente mientras mayor sea el número mayor es el rango de éxito según Estados Unidos. En este sentido las extradiciones de narcotraficantes aumentaron con ciertas fluctuaciones hasta 2012, pero en 2013 este número bajó drásticamente. Se podría decir que la cooperación ha fallado, ya que el último año analizado el número de extraditados fue de 54, o bien se podría decir que como hay menos

³¹⁵ 2009 fue el año con mayor número de muertes en estados fronterizos, de ahí la preocupación estadounidense por la posible propagación de esta violencia a través de la frontera hacia su territorio.

traficantes de alto calibre que arrestar y después extraditar es un éxito, pero la proliferación de los “cárteles” indica lo contrario. No sólo el número de organizaciones criminales ha aumentado (Beltrán Leyva, Jalisco Nueva Generación, Sinaloa, Juárez, Tijuana, Golfo, Zetas, Familia Michoacana, Caballeros Templarios, por mencionar a los de mayor influencia), sino que precisamente por la estrategia ofensiva contra estas organizaciones se obtuvo como resultado una fragmentación en grupos tal vez con menor influencia, pero que siguen operando no necesariamente traficando droga, pero perpetrando otro tipo de delitos concernientes al crimen organizado, así como de grupos denominados autodefensas que al poco tiempo traicionan su objetivo original de proteger a la sociedad y se degeneran en otra forma de autoridad supresora. En suma, para el hecho de que haya la necesidad de extraditar criminales solo demuestra la falta de capacidades y corrupción del andamiaje institucional para impartir justicia, para resguardar a los criminales sin que puedan seguir operando desde el encierro, para evitar que se escapan o evadan la justicia, y para defender y proteger a la sociedad.

Respecto al papel de las agencias gubernamentales de seguridad encargadas de la lucha contra el crimen organizado, el respectivo presupuesto de las autoridades encargadas de combatir el narcotráfico (SEDENA, SEMAR, PGR, SSP), éste ha aumentado durante los años analizados. Sin embargo, presupuesto total de la Iniciativa Mérida respecto al presupuesto que Estados Unidos destina a las operaciones antiterroristas en Medio Oriente es nimio en comparación, de lo cual se entiende el grado de prioridad que ocupa el narcotráfico en Estados Unidos, en otras palabras un tema que ofrece oportunidades sólo en determinados momentos.

Sin embargo, mientras tanto el número de ejecuciones ligadas al narcotráfico en México si bien fluctúan entre ambas fases de la iniciativa, las cifras siguen siendo inquietantes dado que entre 2008 y 2013 los homicidios ligados al narcotráfico representan entre el 30-50% del total de los homicidios dolosos.

Ahora bien, respecto a los avances para despojar a las organizaciones criminales de los recursos económicos obtenidos del tráfico de drogas y otras actividades ilícitas, estos son positivos, pero poco proporcionales a la magnitud del fenómeno, lentos y endeble. Si bien, se han implementado mecanismos de cooperación entre agencias mexicanas y estadounidenses para mejorar el intercambio de información y de acción conjunta, el enfoque de este ámbito sigue enfocándose en frenar las remesas fuera del territorio estadounidense, aunque la mayor

parte de los recursos “lavados” se queden allá. El gran golpe debería ser sobre el dinero, que es finalmente lo que mueve a las organizaciones traficantes.

Este es un punto que merece atención y acción tanto en México como en Estados Unidos, es necesario un cambio tanto en el discurso como en la práctica para combatir el narcotráfico, de manera que incluya estrategias más eficaces para fortalecer la capacidad de investigación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y para prevenirlos y detenerlos.

Sobre el segundo objetivo “*Dar mayor fuerza a las instituciones*” se puede concluir que el desempeño del sistema judicial mexicano dista mucho de ser eficaz y transparente, como lo demuestran los porcentajes de casos federales acumulados, el número de casos concluidos y el porcentaje de población procesada. El sistema jurídico mexicano está particularmente poco capacitado para participar en un ataque frontal al crimen organizado, no sólo al narcotráfico. El sistema legal mexicano no tiene leyes específicas sobre organizaciones criminales que puedan ser utilizadas contra los “cárteles” y el sistema en su conjunto, todo el andamiaje institucional que conforma el Estado no es menos corrupto que las instituciones encargadas de la impartición de justicia. Procesos jurídicos y leyes arcaicas continúa operando, y derivando así en un lento y poco efectivo sistema judicial.

A esta situación se suman las quejas ciudadanas en materia de derechos humanos, las cuales aumentaron durante el periodo estudiado. Esto da cuenta de el continuo abuso por parte de las autoridades de seguridad, a pesar de las condiciones que el Congreso estadounidense puso al 15% de los recursos de la Iniciativa Mérida y los esfuerzos domésticos que se hayan llevado a cabo. Si bien, el condicionamiento estadounidense, así como la prohibición de entrenar a militares extranjeros implicados en violaciones de derechos humanos suponen un reconocimiento del problema por parte de Estados Unidos, hace falta poner mayor atención a este tema. Durante la segunda fase de la iniciativa se ha avanzado en ofrecer intercambios y cursos para promover la cultura de los derechos humanos en México, así como en la reforma constitucional publicada en el DOF el 18 de junio de 2008 que supone la base del proceso de transformación del sistema de justicia penal mexicano mediante el cual se pretende recuperar gradualmente la confianza en la impartición de justicia al reducir la impunidad. No obstante, mientras entre en vigor dicha reforma que no afecta a todo el sistema jurídico mexicano, las

quejas dan cuenta del crecimiento exponencial de los abusos de las fuerzas de seguridad, los cuales son un indicador de las fallas del sistema de justicia militar.

Derivado de lo anterior, los condicionamientos sobre la retención de recursos de la Iniciativa Mérida, aunque sugieren una especie de certificación unilateral que bien se pudo haber negociado y creado un organismo bilateral para su seguimiento y evaluación, no es posible decir que carecen completamente de fundamento, ya que por un lado en todo otorgamiento de un crédito, de una ayuda, siempre hay condicionamientos; y eso debería ser entendible. Por otro lado, invertir en cuerpos de seguridad susceptibles a la corrupción y a la violación de derechos humanos implicaría continuar con el círculo vicioso, lo cual no beneficia a ninguna de las partes implicadas. De hecho fueron precisamente estos condicionamientos, y las quejas de ONGs como Human Rights Watch que sacaron a la luz varias irregularidades en torno a quejas en materia de derechos humanos en México. Sin embargo, se tiene que separar claramente la necesidad de que exista una atención internacional sobre lo que sucede con los derechos humanos en México y el hecho de que estos fueran utilizados como caballo de Troya dentro de la Iniciativa Mérida, puesto que las condiciones en relación a la observación de los derechos humanos supuso una cortina de humo para ocultar la verdadera intención de Estados Unidos que era penetrar a las fuerzas armadas mexicanas. Cabe resaltar que en este sentido, la Iniciativa Mérida fue exitosa para Estados Unidos. La vigilancia internacional es totalmente válida y necesaria, más no la de un solo país, y mucho menos la de un país que opera como comisario del mundo.

Ahora bien, la violación de derechos humanos no se aleja mucho de la problemática en materia de seguridad pública. Aunque la percepción ciudadana confía ampliamente tanto en la Marina como en el Ejército y consideran que son las autoridades menos corruptas, seguidos por los jueces y la policía federal, los ciudadanos encuestados consideran que autoridades como el ministerio público, la policía ministerial, la estatal, la preventiva municipal y de tránsito son las menos confiables y las más corruptas.

Respecto al tercer objetivo “*Crear una estructura fronteriza para el siglo XIX*” es posible señalar que se alcanzaron resultados mixtos por amplio margen de maniobra, por varias razones. La primera es en la búsqueda de un flujo seguro y rápido de personas y mercancías, los diversos programas implementados arrojan resultados positivos y áreas para mejorar. No

obstante, la zona fronteriza continua requiriendo de atención, ya que aunque es dinámica económica, social y culturalmente la tasa de desempleo tanto del lado estadounidense como del mexicano ha aumentado, lo cual deriva de industrias que ya no requieren mano de obra, sino profesionales, así como de la violencia derivada del crimen organizado, entre otras.

En segundo lugar, el tráfico de armas de fuego continua siendo una problemática para la cual aún no se implementa una solución efectiva. Aunque la Iniciativa Mérida no compromete a Estados Unidos a tomar acciones para reducir el tráfico de armas hacia México, comunicados al respecto se han hecho. En la práctica Estados Unidos tiene laxas leyes sobre la adquisición y uso de armas. La mayoría de las armas incautadas en México provienen de Estados Unidos. Éstas son compradas legalmente en tiendas y ferias, y luego son traficadas ilegalmente a través de la frontera sur. Aunado a esto, se le puede añadir la complicación del flujo de partes de armas hacia México para luego ser ensambladas ahí, ya que 1) las leyes estadounidenses no requieren que las manufacturas o importadores identifique cada parte de las armas; y 2) cualquier individuo en Estados Unidos, incluyendo personas que no tienen permiso de poseer armas o municiones como convictos, puede legalmente adquirir o poseer partes de armas que no están proscritas tener por la ley. Este podría ser un punto donde Estados Unidos podría trabajar.

Por otro lado, las agencias encargadas del tema en Estados Unidos, la ATF y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) tendrían previamente a duplicar tareas. Desde 2009, ambas agencias trabajan para mejorar su coordinación en el combate al tráfico de armas mediante ejercicios conjuntos, no obstante, ninguna de las dos agencias monitorea regularmente la implementación del memorándum de entendimiento interagencias para mejorar su coordinación. Lo cual deriva en la falta de un mecanismo que asegure que la apropiada coordinación se esté llevando a cabo entre ambas agencias y por lo tanto, en que haya lagunas en la información compartida y malentendidos relacionados a sus roles y responsabilidades.

Ahora bien, también hay que tomar en cuenta que mientras los desafíos en esta materia continúan, la colaboración México-Estados Unidos sobre el tráfico de armas aunque es persistente, también es pausada. Según reportes estadounidenses, el cambio de administración bajo Enrique Peña Nieto revaluó la cooperación México-Estados Unidos, incluyendo el

combate al tráfico de armas. La implementación de la Ventanilla Única afectó varios procesos de la Iniciativa Mérida y el trabajo en conjunto que hasta entonces se había llevado a cabo, como por ejemplo que la Secretaría de Gobernación se volviera la principal unidad administrativa que coordinara el entrenamiento y equipo derivado de la iniciativa, incluyendo la capacitación relacionada al tráfico de armas. Asimismo, el gobierno mexicano decidió establecer como único punto de contacto a la PGR para aprobar cualquier investigación conjunta con las agencias estadounidenses sobre esta materia, cambio que también se vincula con el hecho de que se redujera el número de autoridades trabajando en el tráfico de armas, puesto que se trata de un delito federal. A estos obstáculos se le suma como de costumbre la corrupción e impunidad endémicas de México que se encuentran arraigadas en todos los niveles del gobierno, y a las cuales no se han querido combatir de fondo y son precisamente las que permiten que el narcotráfico continúe operando. Si bien, la cooperación para el combate del tráfico de armas es persistente, también es una realidad que no se han logrado grandes avances en la disminución del flujo de armas que ingresan al país, ni para ampliar el margen de rastreo, y mientras no se detenga el flujo de armas de Estados Unidos a México simplemente no va a ser posible avanzar significativamente en la estrategia contra el narcotráfico.

Finalmente, sobre el cuarto objetivo “*Construcción de comunidades fuertes y resilientes*” sólo es posible decirse que es el área donde más hace falta trabajar para que haya un balance en la iniciativa y sobretodo para atender de raíz problemas de índole económico y social que también son causas de la expansión del narcotráfico en México.

En México, desde hace varias décadas el narcotráfico dejó de ser visto como un problema de salud, sin embargo México ya no sólo es un país productor ni de tránsito, sino también consumidor. Previo a la prohibición, la marihuana era comúnmente conocida y consumida, pero actualmente el consumo asciende a narcóticos y sustancias ilícitas que contribuyen a la degeneración de nuestra sociedad. De ahí que la recuperación psicológica y reinserción social de los químico-dependientes merezca una mayor atención de la que se le presta actualmente. La principal debilidad del sector público de salud sobre el abuso y adicción de sustancias ilegales radica principalmente en el área de prevención, singularmente enfocado en la población adolescente que es sector con mayor propensión a iniciarse en el consumo de drogas.

En 2007 se inició el proyecto de Unidades Médicas Especializadas – Centros de Atención Primaria en Adicciones (UNEME-CAPA) con el fin de prevenir, tratar y formar personal para el control de las adicciones en nuestro país. El número de Centros Nueva Vida aumentó durante el tiempo estudiado, sin embargo, el número de pacientes fluctuó. Teniendo en cuenta que el número de personas que alguna vez han consumido sustancias ilegales, sin que puedan considerarse consumidores dependientes, aunado a que la mayoría de los recursos están dirigidos a la caza de narcotraficantes, es factible señalar que esta estrategia preventiva incipiente cuenta con limitados medios para atender a la creciente población que abusa de drogas año con año.

Así como la Iniciativa Mérida ha invertido en formar a los elementos de las autoridades de seguridad y a la rama jurídica del país, tomando en cuenta el aumento de consumidores de drogas ilegales surge la necesidad de también formar a más profesionales en el área de prevención, ya que el proceso completo de tratamiento y rehabilitación depende de ellos. Sobre este punto, implementar modelos educativos de prevención en las escuelas supone otra medida para crear una estrategia de prevención integral.

Por otro lado, se requiere además la inversión en programas para reinsertar a los químico-dependientes a la sociedad a través de mecanismos que reduzcan o eliminen la necesidad de asistencia social. En relación a este punto, cabe mencionar los resultados positivos de la estrategia “Limpiemos México”, un programa que busca que las comunidades se ayuden a si mismas. No obstante, como todos los esfuerzos preventivos requieren de mayores recursos, y estos no van a llegar si se continua por la misma vía que sólo ha probado hacer un mayor mal que bien y se necesita hacer conciente al público de ello.

A pesar de que hay esfuerzos ciudadanos por entablar un diálogo con las autoridades para cambiar el enfoque de esta problemática, informar a la sociedad y que ésta se involucre es urgente y no sólo para tratar este tema. Se harán entonces necesarios más investigaciones sobre la problemática del abuso de sustancias, así como del narcotráfico para evaluar estrategias alternativas. Sin investigación y evidencia no es posible implementar soluciones que en realidad funcionen. Por mencionar un ejemplo, los números actuales de las encuestas sobre adicciones no distinguen la diferencia entre el uso y el abuso de drogas, pero las cifras que arrojan afectan las medidas que se toman para tratar una problemática que bien podrían ser más

de una. Asimismo, podría haber un mejor balance y cooperación entre las respuestas de contención y prevención que constituyan una respuesta integral, holística para las particularidades de la problemática general que nos aqueja. México por si mismo y en cooperación con cualquier otro país no podrá atender de manera efectiva todas las problemáticas derivadas de las drogas ilícitas hasta que no se estudien las causas de las adicciones y del tráfico de drogas.

Finalmente, como señalaron Eliot Engel y Jim Webb Western en el Western Hemisphere Drug Policy Commission Act, H.R. 2134, 2009, no es ocioso remarcar que mientras no se modifiquen los paradigmas que sustentan esta lucha, se seguirá dando vueltas en círculo. La Iniciativa Mérida se enfocó en acciones de contención y supone una reacción al desarrollo del narcotráfico en un momento en el que ambas agendas de seguridad coincidieron y dejaron de lado transitoriamente sus respectivas reservas: México por su parte, que la cooperación con el vecino del norte sea percibida como proclive a atentar contra la seguridad nacional, y Estados Unidos por el suyo que la cooperación se vea arrasada por la corrupción endémica de México.

Así pues, la prioridad de la iniciativa supuso contener y disminuir el tráfico de drogas hacia Estados Unidos. Para ello, como es costumbre del vecino del norte enfocó la amenaza fuera de sus fronteras, de manera que la colaboración implicara el desarrollo de un mecanismo de cooperación a través del cual provee de asistencia al país anfitrión de esta ayuda para fortalecer sus capacidades, principalmente de las instituciones militares. Desde la proclamación del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional del país en los ochenta hasta este tipo de cooperación, estos suponen factores determinantes para que la lucha contra el narcotráfico se militarizara y que la cooperación bilateral careciera de balance. La Iniciativa Mérida no sólo no ayudó a mejorar la seguridad pública en varias regiones del país, sino que la agravó, ya que la confrontación con los cárteles generó aun más violencia en lugar de frenarla, afectando comunidades enteras, desplazamientos forzados, miles de huérfanos, desaparecidos y muertos. Paradójicamente, se obtuvo un resultado que Estados Unidos también quería evitar a toda costa, puesto que como indica en todos sus informes teme que la violencia traspase la frontera hacia su territorio. De ahí que al renegociarse la iniciativa, se buscó balancear tanto objetivos como recursos, pero éstos siguieron siendo desiguales, pocos y otorgados a destiempo.

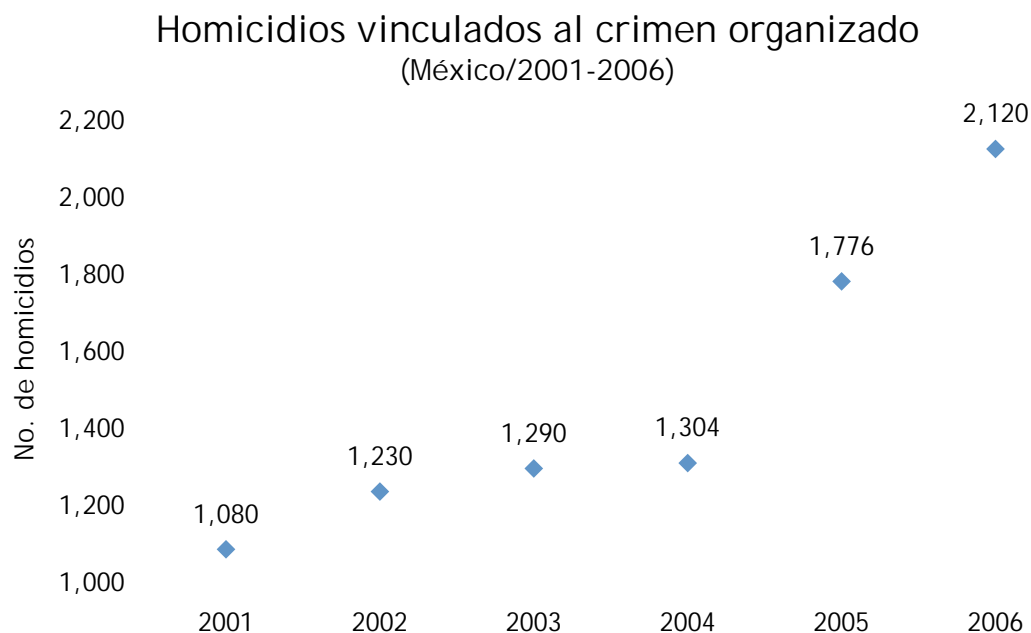
Pese a que se había logrado llegar a nuevos niveles de cooperación con Estados Unidos en materia de antinarcoóticos, como lo expresaba la figura de la responsabilidad compartida, la realidad es que la única expresión tácita de ésta fue la parte del presupuesto, ya que la disposición estadounidense para tomar medidas más serias para apoyar este mecanismo de cooperación como en el ámbito de frenar el flujo de armas y dinero “lavado” hacia México, es poca. Si bien, no se puede exigir a una nación vecina que solucione problemas internos o circunstancias que le generan problemas al otro país, ya que estos dependen exclusivamente de su gobierno nacional, también es cierto que hay un compromiso oral y áreas en las que se debe trabajar y seguir insistiendo.

En México por su parte, ha recibido dinero para reforzar sus capacidades, pero sigue siendo un Estado incapaz de controlar las áreas de responsabilidad exclusiva como el tema de sus fronteras. La política antinarcoóticos mexicana carece de un equilibrio y objetivos que superen el corto plazo. Ésta carece de un diagnóstico integral y parece responder a las necesidades inmediatas de la administración en turno y a presiones estadounidenses, es decir que no existe continuidad. Conforme cambian los periodos presidenciales cambian los nombres de las instituciones, los proyectos, las prioridades, dejando cabos sueltos que se traducen en los errores de la administración pasada a señalar durante todo el primer año de gobierno.

Por ello, es necesario un proyecto de nación y derivado de ello una concepción de seguridad nacional, vinculado a los intereses nacionales, apoyado por la población y no moldeados conforme a las necesidades e intereses externos, especialmente los estadounidenses que desde hace varias administraciones se han tomado paulatinamente más en cuenta. Contrario a Estados Unidos que tiene sus objetivos nacionales claros en todo momento y cuyo proyecto nacional es continuo, México carece de una falta de visión estratégica y multidisciplinaria, convirtiéndose en un país reactivo no sólo en materia de seguridad nacional, sino muchos otros ámbitos. La estrategia de seguridad nacional debe basarse en la seguridad del ser humano, y no en la protección del gobierno en turno. Sólo así se podrá evitar el mal uso de aquellos que detentan el poder y se podrán atender riesgos que requieren atención y que de no atenderse pueden convertirse en amenazas a la seguridad nacional del país que no son sólo organizaciones criminales.

Anexo

Gráfica 1



Fuente: Justice Project in Mexico, "Drug Violence in Mexico, Data and Analysis from 2001-2009", [en línea], Estados Unidos, 2010, Dirección URL: justiceinmexico.org/resources-2/drug-violence.

Tabla 3

Presupuesto Iniciativa Mérida para México por cuenta de ayuda económica
(Años fiscales 2008-2010/Millones de dólares)

Cuenta de ayuda económica	FY2008 (P.L. 110-252)	FY2009 (P.L. 110-252)	FY2009 (P.L. 111-8)	FY2009 (P.L. 111-32)	FY2010 (P.L. 111-117)	Total de las cuenta
ESF	20.0	0.0	15.0	0.0	15.0	50.0
INCLE	215.5	48.0	246.0	160.0	190.0	859.5
FMF	116.5	0.0	39.0	260.0	5.3	420.8
Total	352.0	48.0	300.0	420.0	210.3	1,330.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Clare Ribando Seelke, "Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues", Estados Unidos de América, Congressional Research Service, 19 de abril de 2010.

Tabla 4

Equipo y capacitación entregados a México a través de la Iniciativa Mérida
(2008-marzo de 2010)

Equipo	Fecha de entrega
26 vehículos blindados	Mayo 2009
62 servidores y programas de computación para la Plataforma México	Junio 2009
Equipo técnico	Julio y diciembre 2009
5 camionetas de rayos X	Agosto 2009
Servidores y software OASISS	Agosto 2009
Equipo biométrico	Septiembre 2009 y enero 2010
Software de verificación de documentos	Septiembre 2009
Equipo balístico de rastreo (IBIS)	Septiembre 2009
30 scanners de iones	Octubre 2009
Equipo y formación en comunicación de rescate	Octubre y noviembre 2009
Equipo de protección personal	Octubre y noviembre 2009
5 helicópteros Bell	Diciembre 2009
10 minicamionetas de rayos X móviles	Diciembre 2009
Software Constanza	Febrero 2010
100 unidades de polígrafos	Marzo 2010
13 Suburban blindadas	Abril 2010
Capacitación	Fechas de entrega
230 funcionarios asistieron a conferencias sobre tráfico de armas	Abril 2009 a octubre 2009
187 oficiales de la SSP capacitados en instrucción y clasificación correccional	Abril 2009 a diciembre 2009
Proyecto de la Naciones Unidas sobre derechos humanos inaugurado	Julio 2009
4,392 investigadores de la SSP entrenados	Julio 2009 a enero 2010
Más de 10,000 funcionarios mexicanos capacitados por programas de creación de capacidades del USAID en las siguientes áreas:	Agosto 2009 a marzo 2010
<ul style="list-style-type: none"> • Consejos de participación ciudadana • Protección y restitución de víctimas • Intercambios judiciales • Tráfico de personas • Derechos humanos • Servicios preventivos y alternativas de resolución de 	

casos	
<ul style="list-style-type: none"> • Educación continua para policías, fiscales y otros funcionarios • Reforma penal 	
Más de 200 fiscales e investigadores mexicanos capacitados en litigación oral, tráfico de personas y extradición	Septiembre 2009 a marzo 2010
28 entrenadores caninos	Octubre 2009 a abril 2010
293 funcionarios de nivel medio y alto entrenados	Octubre 2009 a noviembre 2009
45 funcionarios miembros del gobierno capacitados en materia antisequestro	Noviembre 2009 a enero 2010

Fuente: Elaboración propia con datos de GAO, "Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures", Estados Unidos de América, 22 de julio de 2010.

Tabla 5

Presupuesto Iniciativa Mérida para México por cuenta de ayuda económica
(Años fiscales 2010-20103/Millones de dólares)

Cuenta de ayuda económica	FY2010 (P.L.111-117)	FY2010 Supp. (P.L.111-212)	FY2011 (P.L.112-10)	FY2012 (P.L.111-32)	FY2013	Total de las cuenta
ESF	15.0 ^a	0.0	18.0	33.3	32.1	98.4
INCLE	190.0	175.0	117.0	248.5	195.1	925.6
FMF	5.3	0.0	8.0	s/n*	s/n	13.3
Total	210.3	175.0	143.0	281.8	227.2	1,037.3

Fuente: Elaboración propia con datos de Clare Ribando Seelke, "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", Estados Unidos de América, Congressional Research Service, 12 de junio de 2013.

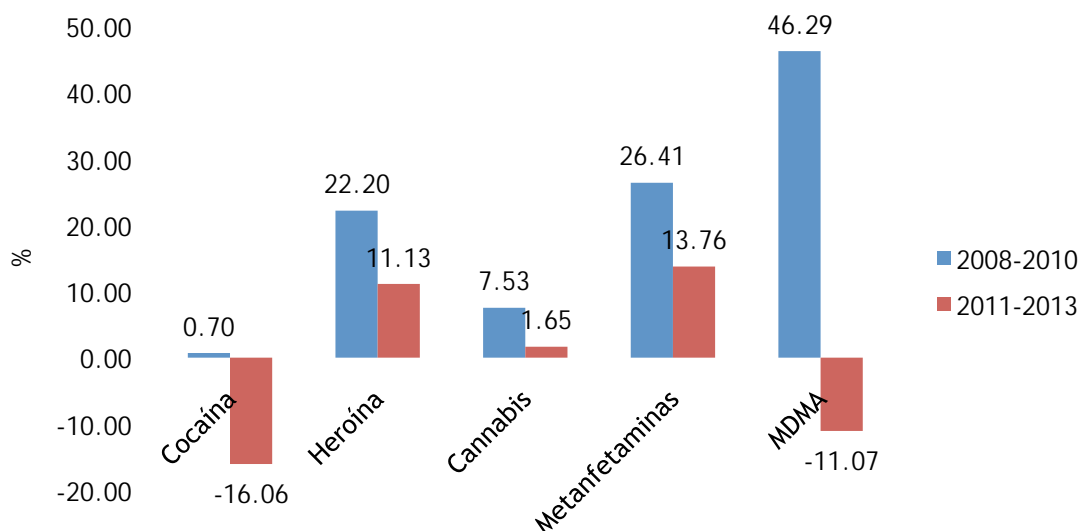
Notas:

^a \$6 millones fueron después reprogramados para los esfuerzos del programa de cambio climático global del Departamento de Estados.

*Desde el principio del año fiscal 2012, la asistencia por parte del FMF no es incluida como parte de la Iniciativa Mérida

Gráfica 2

Crecimiento anual promedio de los decomisos de drogas en la frontera sur de EE.UU.



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Justicia, "National Drug Threat Assesment 2011, 2013, 2014", Estados Unidos de América.

Tabla 6

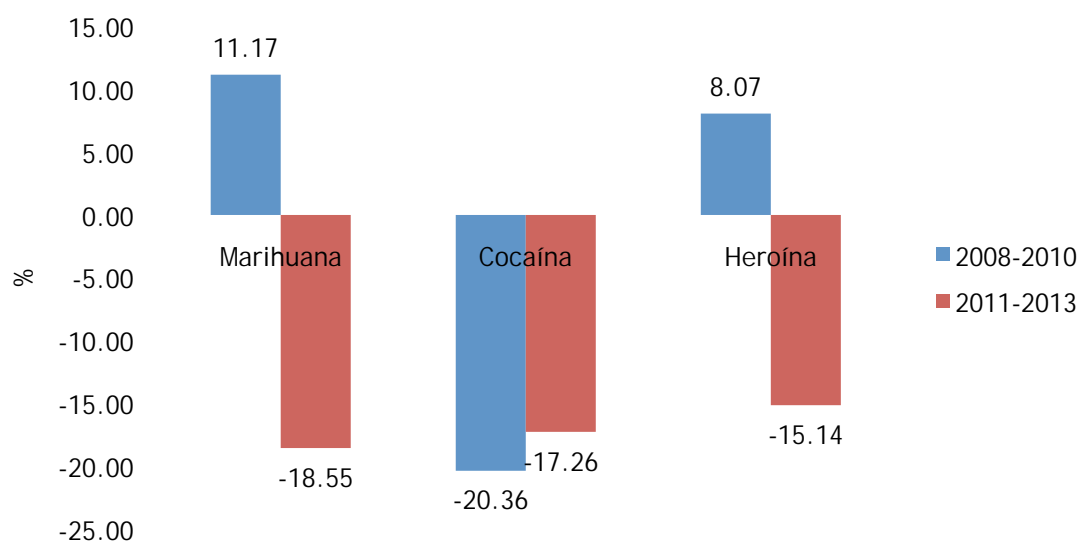
Tasa básica de crecimiento de los decomisos de drogas en la frontera sur de EE.UU. (%)

Periodo	Cocaína	Heroína	Cannabis	Metanfetaminas	MDMA
2008-2010	2.12	82.46	24.33	101.98	213.04
2011-2013	-40.86	37.25	5.03	47.21	-29.66

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Justicia, "National Drug Threat Assesment 2011, 2013, 2014", Estados Unidos de América.

Gráfica 3

Crecimiento anual promedio de los decomisos de drogas en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, México, p.78; Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p.55.

Tabla 7

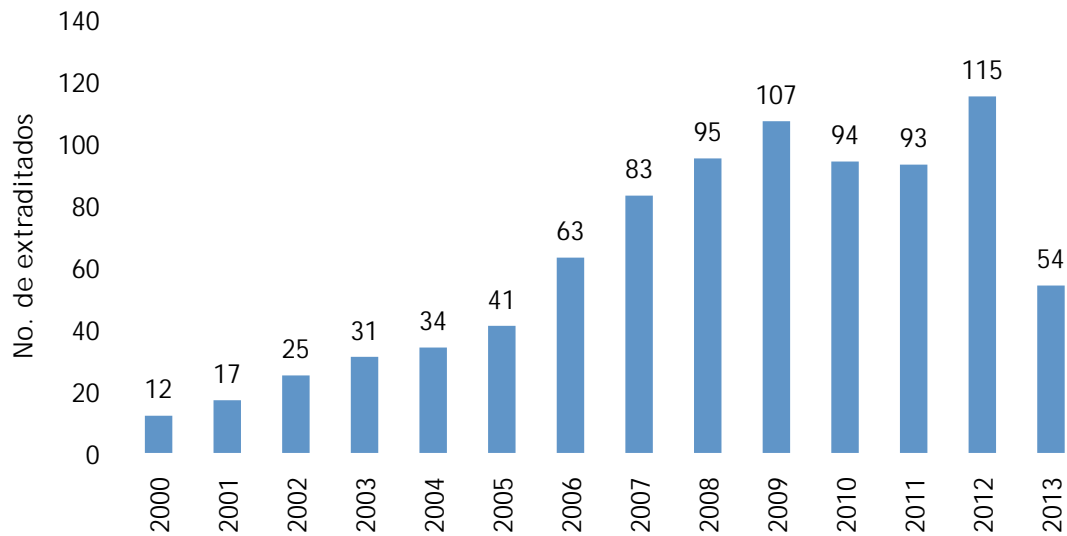
Tasa básica de crecimiento de los decomisos de drogas en México (%)

Periodo	Marihuana	Cocaína	Heroína
2008-2010	37.38	-49.49	26.22
2011-2013	-45.97	-43.36	-38.89

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, México, p.78; Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p.55.

Gráfica 4

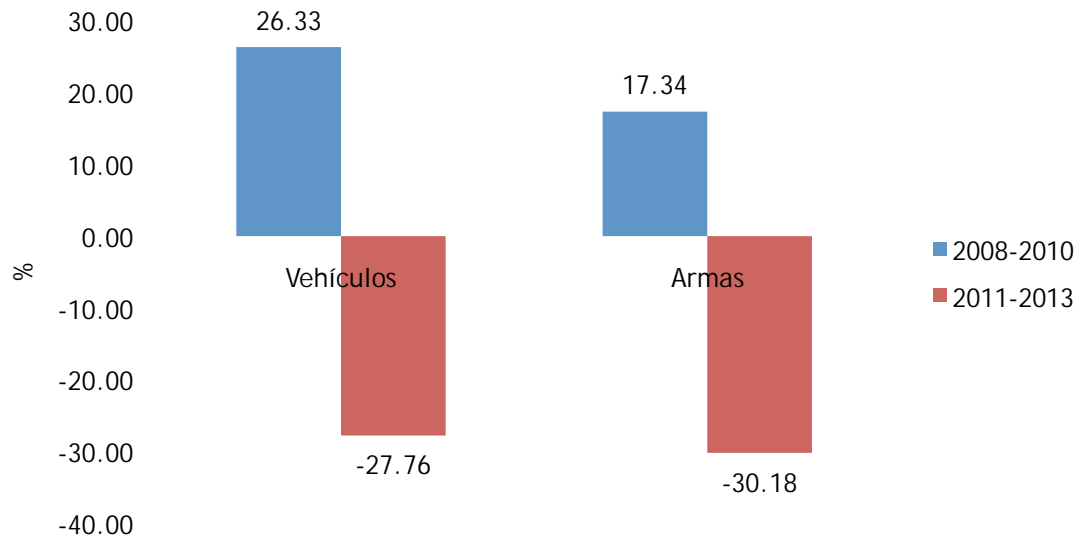
Individuos extraditados de México a Estados Unidos (2000-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del U.S. Department of Justice y el U.S. Department of State.

Gráfica 5

Crecimiento anual promedio de los aseguramientos de ilícitos en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, México, p.78 y de Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p.55.

Tabla 8

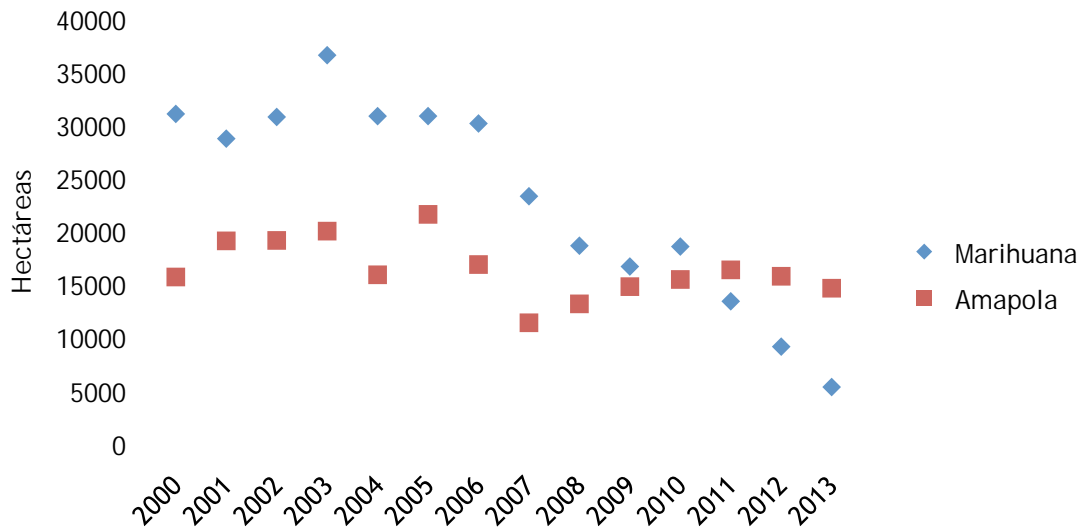
Esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico
(2000-2013)

Año	Erradicación (hectáreas)		Aseguramientos (unidades)		Detenidos (nacionales y extranjeros)
	Marihuana	Amapola	Vehículos	Armas	
2000	31061.4	15717.9	3287	7494	16035
2001	28735.1	19116.5	2672	8466	16581
2002	30774.9	19157.9	2025	8381	14231
2003	36585.3	20034	2057	5626	13571
2004	30852.5	15925.6	2684	5577	23459
2005	30856.9	21609.2	2365	5115	28651
2006	30161.5	16889.9	2533	4220	18914
2007	23315.7	11410.5	5412	9576	29381
2008	18660.2	13189.3	9316	21047	28630
2009	16703.5	14810.8	11883	32588	42142
2010	18581.4	15484.3	18781	34004	32318
2011	13430.3	16389.4	37931	40406	41675
2012	9164.7	15786.2	28913	25799	28813
2013	5364.2	14662.2	14297	13755	19723

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, México, p.78 y de Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p.55.

Gráfica 6

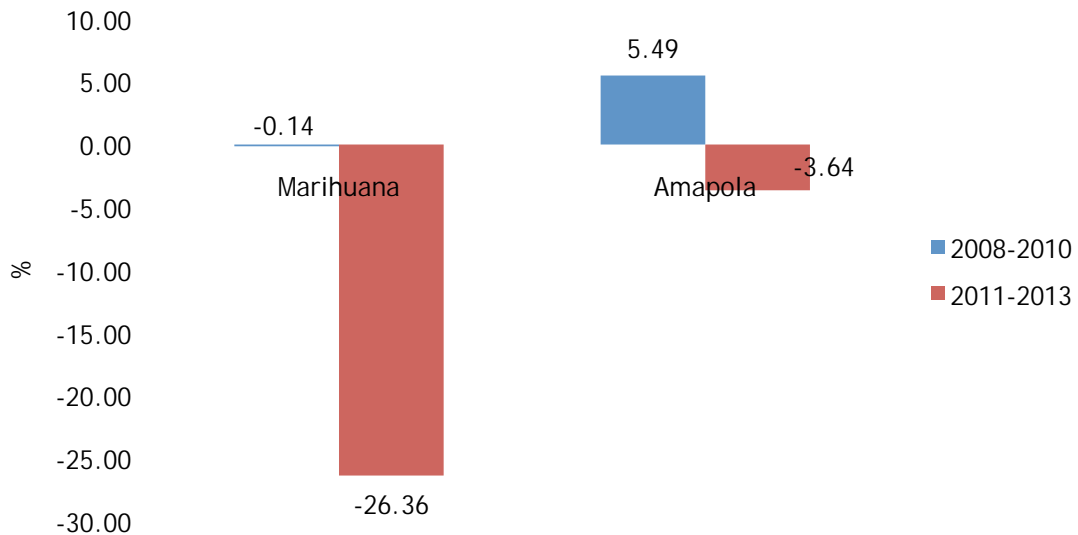
Erradicación de cultivos ilícitos (México/2000-2013)



Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, México, p.78; Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p.55.

Gráfica 7

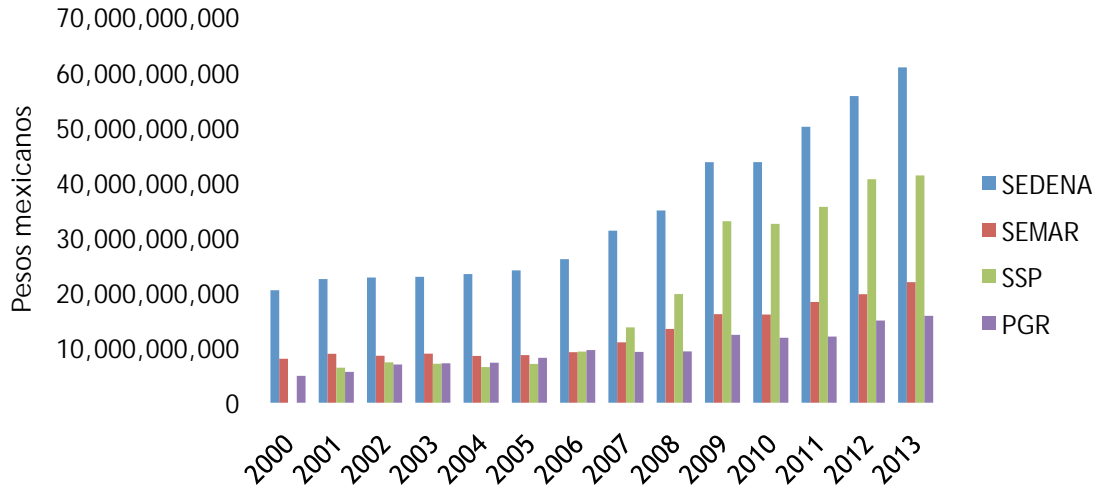
Crecimiento anual promedio de las erradicaciones de cultivos ilícitos en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, México, p.78 y de Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p.55.

Gráfica 8

Presupuesto del gobierno federal sector Seguridad
y Defensa
(México/2000-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2013 en millones de pesos corrientes", [en línea], México, Dirección URL: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tabla 9

Presupuesto del gobierno federal y del sector Seguridad y Defensa
(2000-2013/Pesos mexicanos)

	2000	2001	2002	2003
Presupuesto total Administración Federal	1,187,437,086,592	1,361,866,500,000	1,463,334,300,000	1,524,845,700,000
Sector Seguridad y Defensa				
SEDENA	20,400,873,690	22,424,626,000	22,705,420,000	22,831,496,500
SEMAR	7,971,606,100	8,873,400,000	8,518,470,000	8,899,171,701
SSP	----	6,350,105,050	7,320,140,000	7,067,231,446
PGR	4,875,030,000	5,594,400,000	6,932,584,900	7,154,274,950
Total	33,247,509,790	43,242,531,050	45,476,614,900	45,952,174,597
Incremento porcentual del presupuesto		30.06	5.17	1.05

de Seguridad y
Defensa (1)

	2004	2005	2006	2007
Presupuesto total Administración Federal	1,650,505,100,000	1,818,441,700,000	2,000,072,400,000	2,260,412,500,000
Sector Seguridad y Defensa				
SEDENA	23,332,790,200	24,002,172,080	26,031,900,900	31,200,896,500
SEMAR	8,488,209,330	8,636,421,790	9,163,510,800	10,951,321,100
SSP	6,462,687,360	7,036,818,690	9,274,400,000	13,664,682,654
PGR	7,256,508,790	8,143,595,140	9,550,581,000	9,216,539,400
Total	45,540,195,680	47,819,007,700	54,020,392,700	65,033,439,654
Incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa (1)	-0.90	5.00	12.97	20.39
	2008	2009	2010	2011
Presupuesto total Administración Federal	2,569,450,200,000	3,045,478,600,000	3,176,332,000,000	3,438,895,500,000
Sector Seguridad y Defensa				
SEDENA	34,861,005,900	43,623,321,860	43,632,410,311	50,039,456,571
SEMAR	13,382,746,100	16,059,281,110	15,991,869,193	18,270,177,440
SSP	19,711,622,600	32,916,838,380	32,437,776,662	35,519,104,867
PGR	9,307,808,800	12,309,857,565	11,781,474,057	11,997,812,200
Total	77,263,183,400	104,909,298,915	103,843,530,223	115,826,551,078
Incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa (1)	18.81	35.78	-1.02	11.54

	2012	2013			
Presupuesto total Administración Federal	3,706,922,200,000	3,956,361,600,000			
Sector Seguridad y Defensa			Incremento porcentual 2000-2013 (2)	Incremento porcentual 2006-2012 (3)	Incremento porcentual 2012-2013 (4)
SEDENA	55,610,989,782	60,810,570,686	15.24	18.94	9.35
SEMAR	19,679,681,622	21,864,854,169	13.41	19.13	11.10
SSP	40,536,522,049	41,217,172,226	45.76	56.18	1.68
PGR	14,905,074,010	15,760,503,313	17.18	9.34	5.74
Total	130,732,267,463	139,653,100,394	24.62	23.67	6.82
Incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa (1)	12.87	6.82			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2000-2013 en millones de pesos corrientes, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

(1) Se calculó por cada año el incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al año anterior.

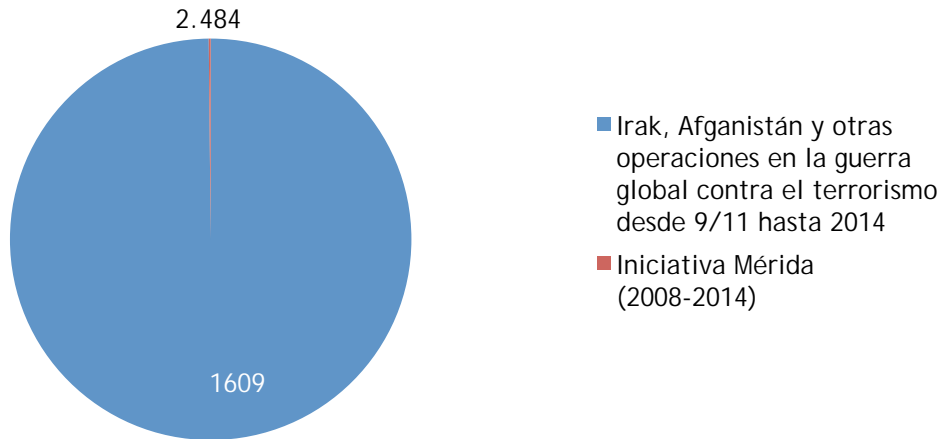
(2) Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2013 por cada una de las dependencias.

(3) Se calculó el incremento porcentual del año 2006 con respecto al año 2012 por cada una de las dependencias.

(4) Se calculó el incremento porcentual del año 2012 con respecto al año 2013 por cada una de las dependencias.

Gráfica 9

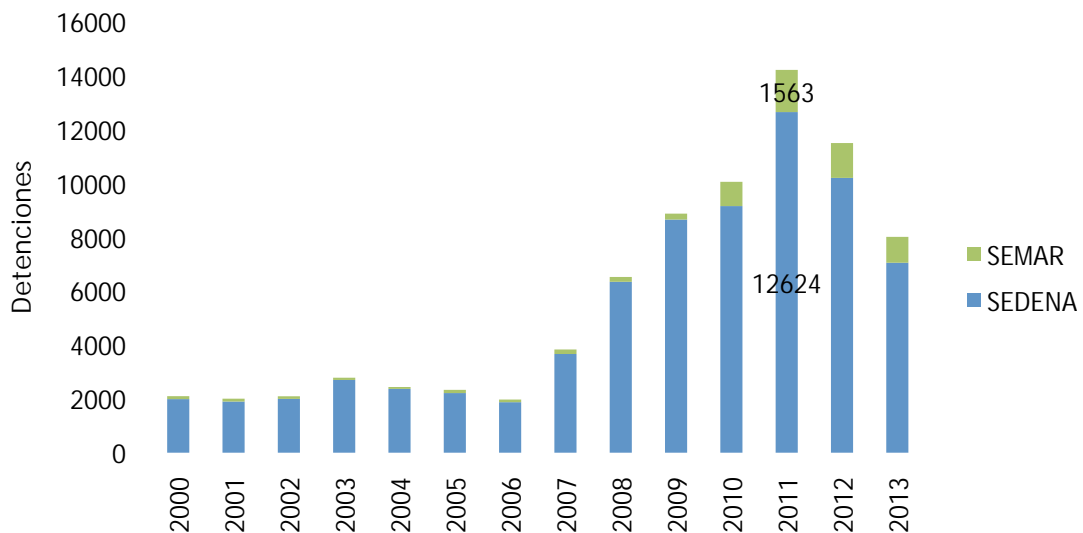
Presupuesto en Estados Unidos contra el terrorismo (Billones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de Amy Belasco, "The Cost of Irak, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11", Estados Unidos de América, Congressional Research Service, 8 de diciembre de 2014.

Gráfica 10

Personas detenidas en el combate al narcotráfico (México/2000-2013)



Fuente: Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno 2012*, México, p.78; Presidencia de la República, *Tercer Informe de gobierno 2014-2015*, México, p.55.

Tabla 10

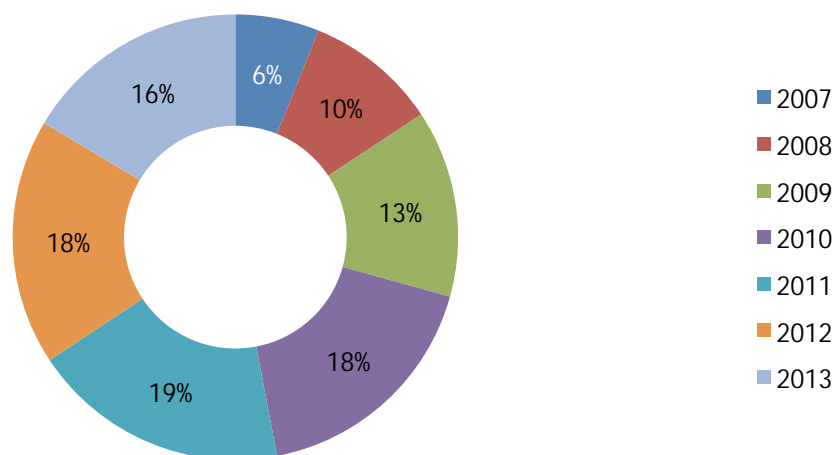
Porcentaje de los Homicidios Dolosos atribuidos al Crimen Organizado
(México/2007-2013)

Años	Milenio (INEGI %)	Milenio (SNSP %)	Reforma (INEGI %)	Reforma (SNSP %)
2007	31.3	27.0	25.6	22.1
2008	40.5	43.2	36.6	39.0
2009	41.8	51.4	33.3	40.9
2010	49.1	61.2	45.0	56.0
2011	45.2	54.6	45.5	55.0
2012	47.7	57.2	38.1	45.7
2013	44.4	55.6	31.5	39.5

Fuente: Justice in Mexico, "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2014", Estados Unidos de América, 2015.

Gráfica 11

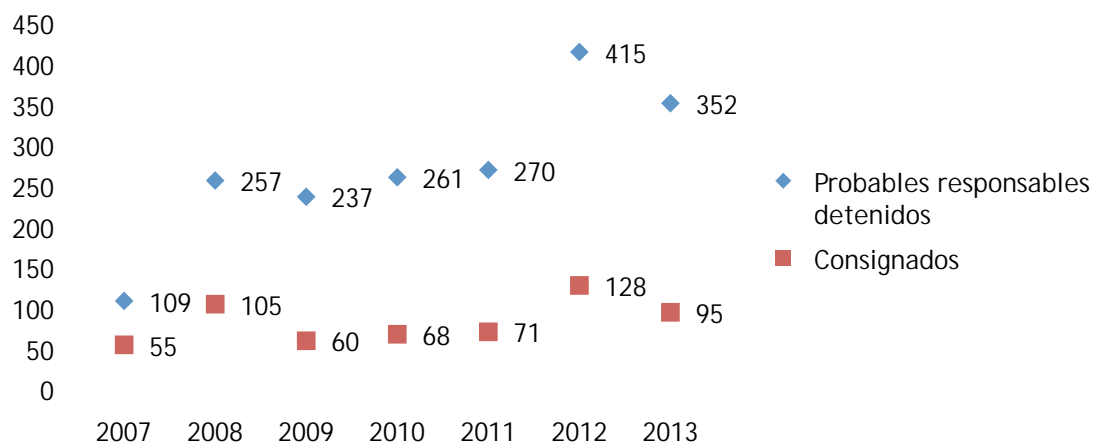
Ejecuciones vinculadas al narcotráfico
(México/2007-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de La Redacción, "Mas de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi", [en línea], Proceso.com.mx, 30 de Julio de 2013, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/348816/mas-de-121-mil-muertos-el-saldo-de-la-narcoguerra-de-calderon-inegi>.

Gráfica 12

Probables responsables detenidos y consignados a nivel federal por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (México/2007-2013)



Fuente: Juan Pablo Aguirre Quezada, "Lavado de dinero en México: alcances y retos pendientes", [en línea], México, Cuaderno No. 13, abril 2015, p. 12, Dirección URL: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ArticulosdelInterGeneral/documentos/261634444-Lavado-de-Dinero-en-Mexico-Alcances-y-Retos-Pendientes-2015.pdf>.

Tabla 11

Resultados del combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero, 2007-2013)

Concepto	Datos anuales						
	2007	2008	2009	2010	2011*	09/2012 07/2013	09/2013 07/2014
Dinero asegurado							
Pesos mexicanos (miles)	11,425.60	28,394.80	48,113.50	19,492.50	10,728.37	1,069.52	1,929.90
Dólares americanos (MILES)	17,491.20	71,641.30	56,122.10	24,662.17	7,034.66	3,797.66	5,794.59
Averiguaciones previas iniciales	199	276	245	305	173	204	289
Averiguaciones previas	160	210	253	254	120	141	194

despachadas							
Órdenes de aprehensión libradas	48	29	27	60	15	417	373
Procesos penales iniciales	34	62	62	43	32	37	110.00
Número de personas contra las que se ejerció acción penal	59	84	220	252	81	152	176.00
Sentencias condenatorias	4	28	19	13	11	213	61
Total de detenidos	131	128	152	114	71	82	79
Organizaciones delictivas desarticuladas	2	0	10	6	0	0	3

Fuente: Elaboración propia con datos de Juan Pablo Aguirre Quezada, "Lavado de dinero en México: alcances y retos pendientes", [en línea], México, Cuaderno No. 13, abril 2015, p. 12, Dirección URL: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ArticulosdelInterGeneral/documentos/261634444-Lavado-de-Dinero-en-Mexico-Alcances-y-Retos-Pendientes-2015.pdf>.

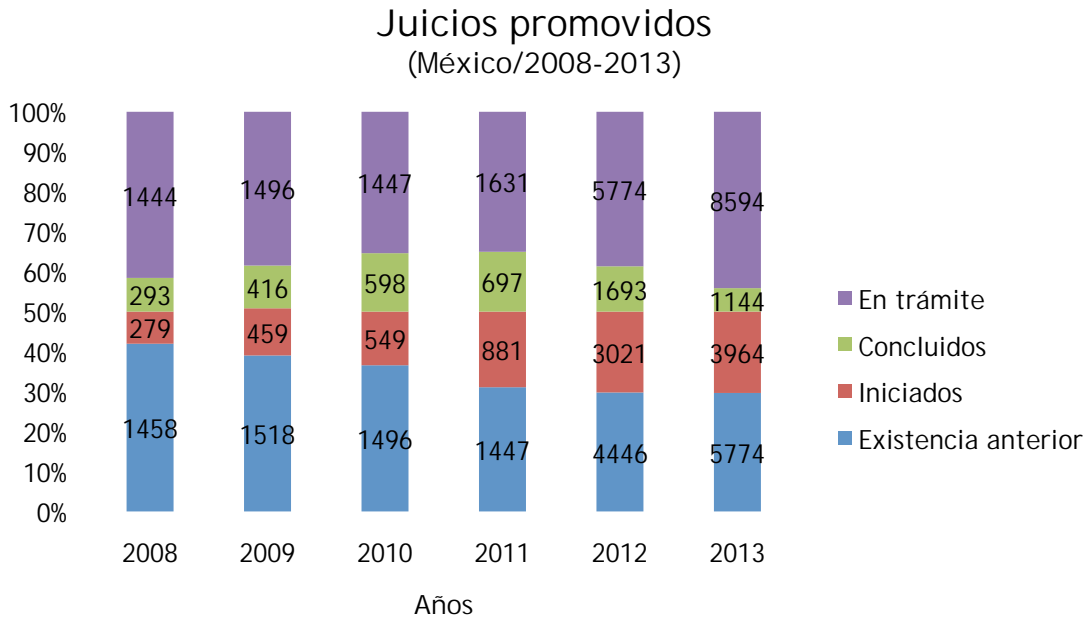
Gráfica 13

Población interna de sentenciados y procesados por delitos de fuera federal (México/2008-2013)



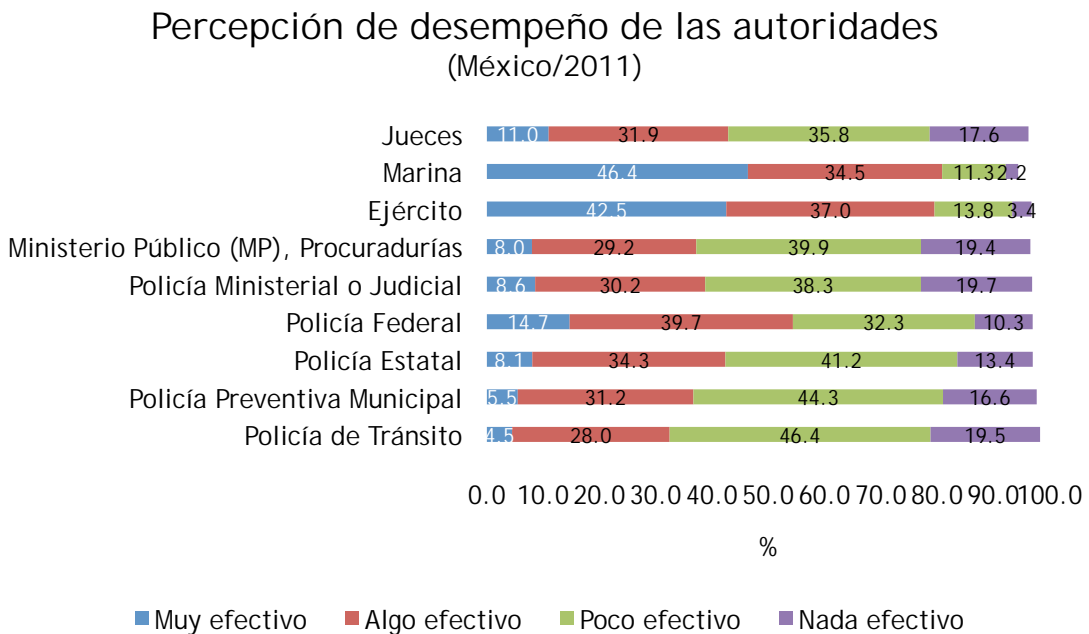
Fuente: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p. 50.

Gráfica 14



Fuente: Presidencial de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, p.54

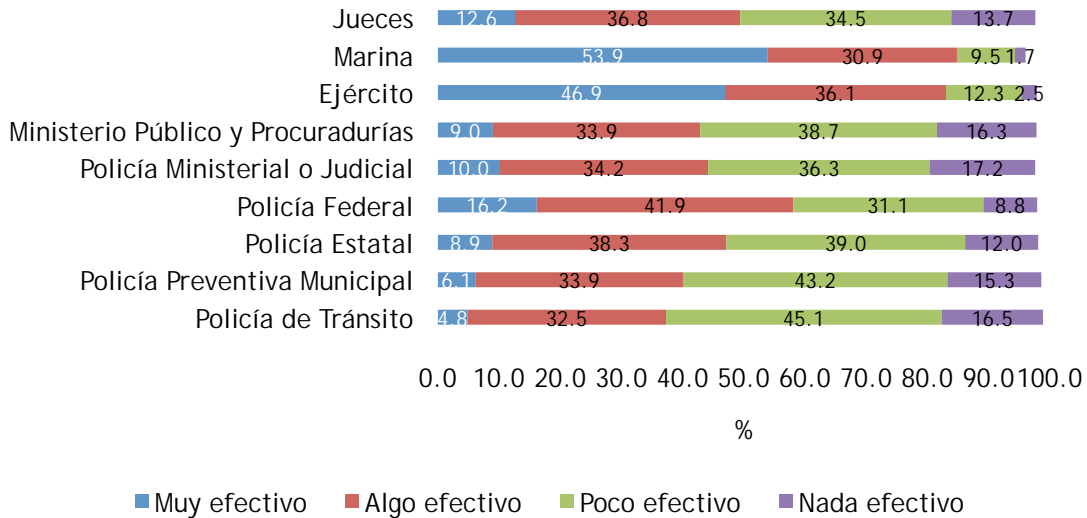
Gráfica 15



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE)", México, 2011.

Gráfica 16

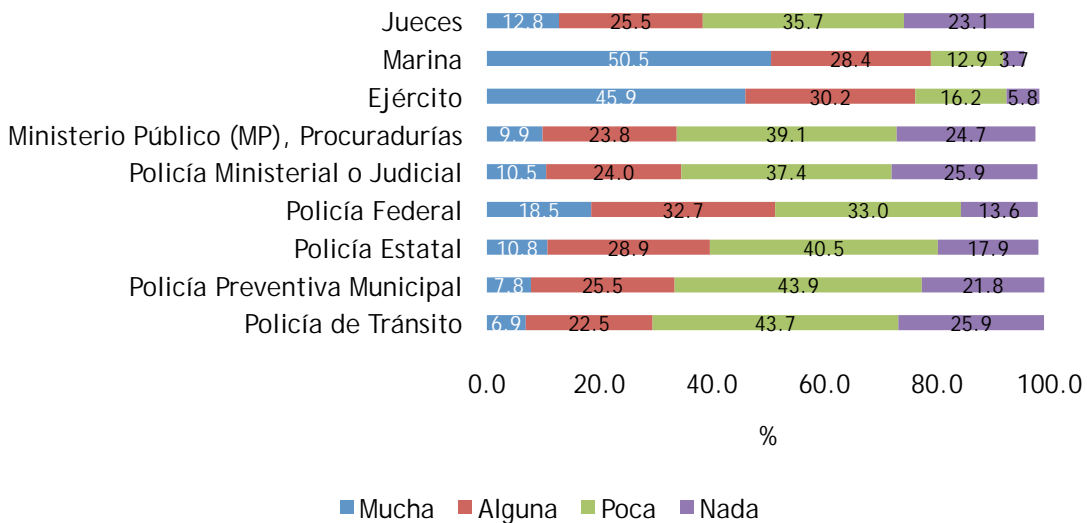
Percepción de desempeño de las autoridades (México/2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE)", México, 2013.

Gráfica 17

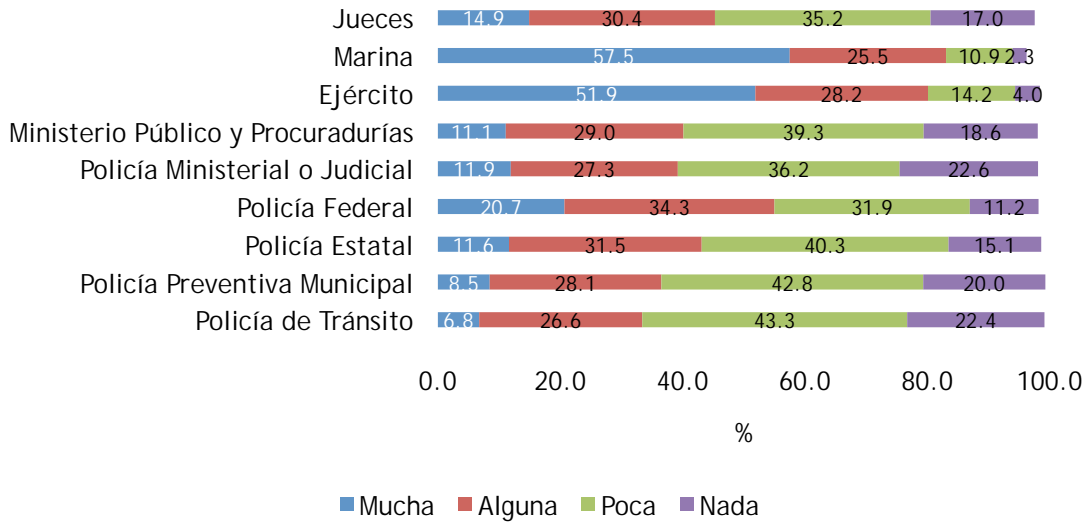
Nivel de confianza en las autoridades (México/2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE)", México, 2011.

Gráfica 18

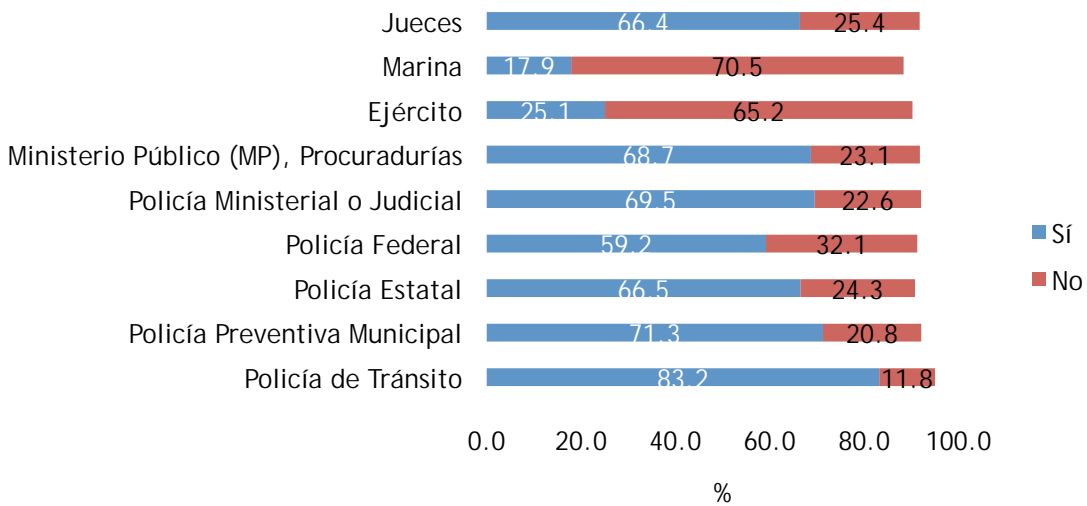
Nivel de confianza en las autoridades (México/2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE)", México, 2013.

Gráfica 19

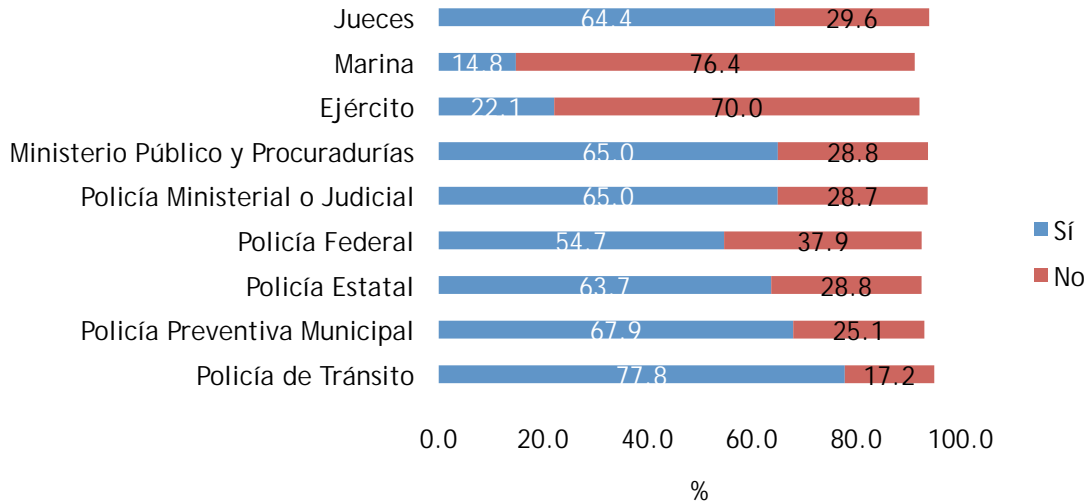
Percepción de corrupción (México/2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE)", México, 2011.

Gráfica 20

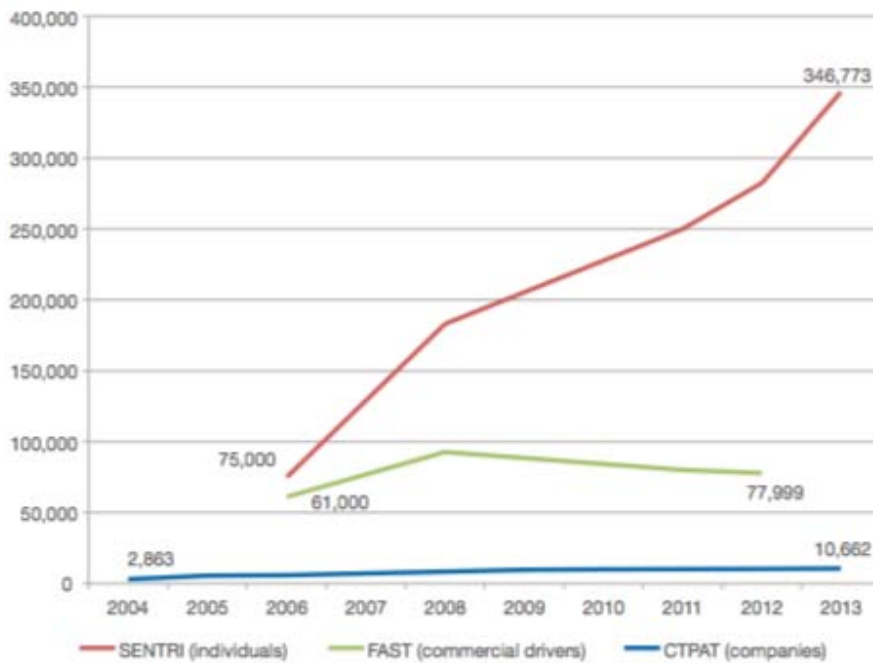
Percepción de corrupción (México/2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE)", México, 2013.

Ilustración 2

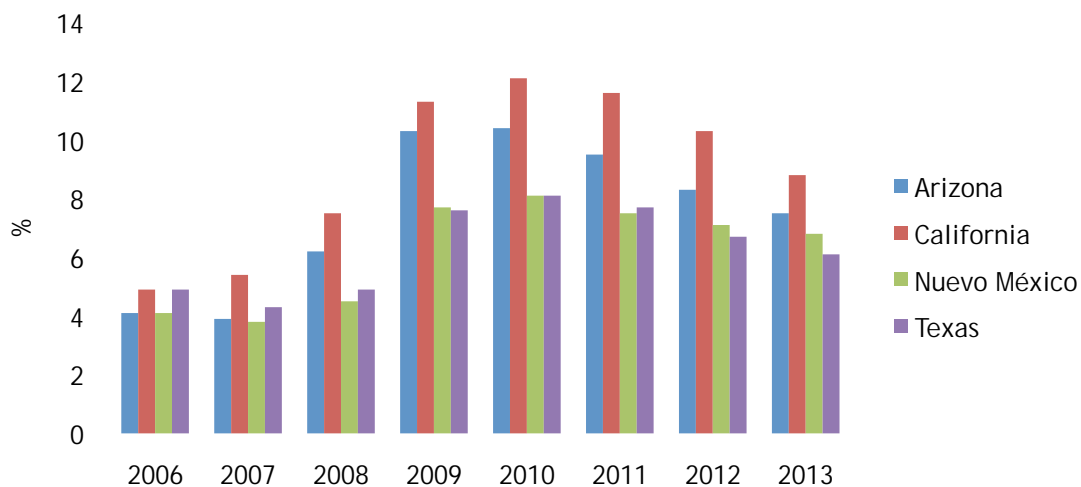
Programas de confianza en la frontera México-Estados Unidos



Fuente: Erick Lee, Christopher Wilson, "U.S.-Mexico Border Economy in Transition", [en línea], Estados Unidos de América, febrero 2015, p.96, Dirección URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Border_Economy_Transition_Wilson_Lee.pdf.

Gráfica 21

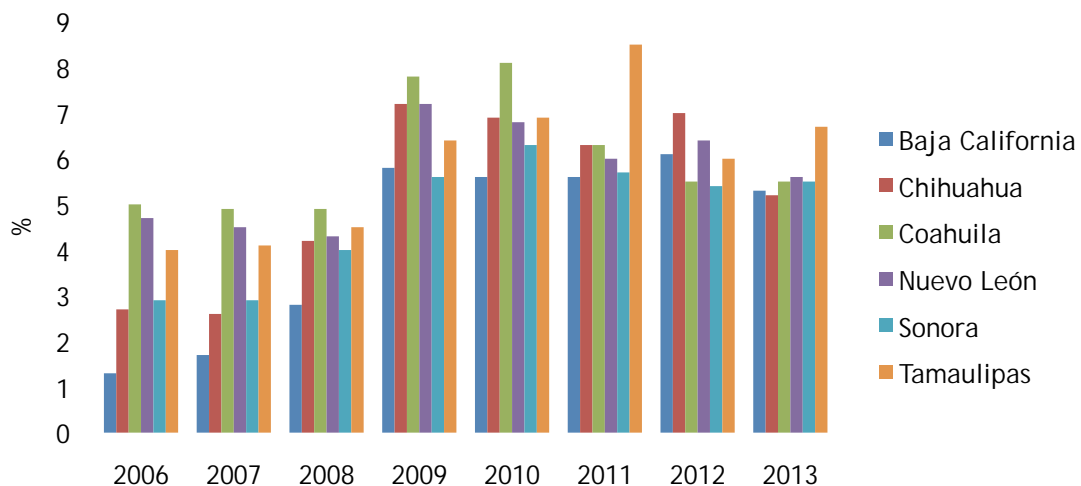
Tasa de desempleo en los estados fronterizos estadounidenses con México (2006-2013)



Fuente: Erick Lee, Christopher Wilson, "U.S.-Mexico Border Economy in Transition", [en línea], Estados Unidos de América, febrero 2015, p.96, Dirección URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Border_Economy_Transition_Wilson_Lee.pdf.

Gráfica 22

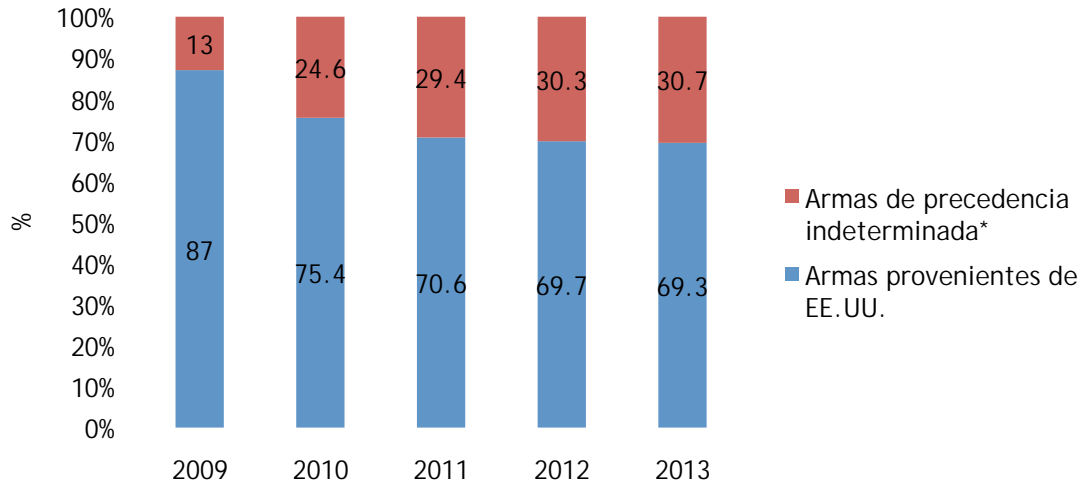
Tasa de desocupación en los estados fronterizos mexicanos con Estados Unidos (2006-2013)



Fuente: Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2012, México.

Gráfica 23

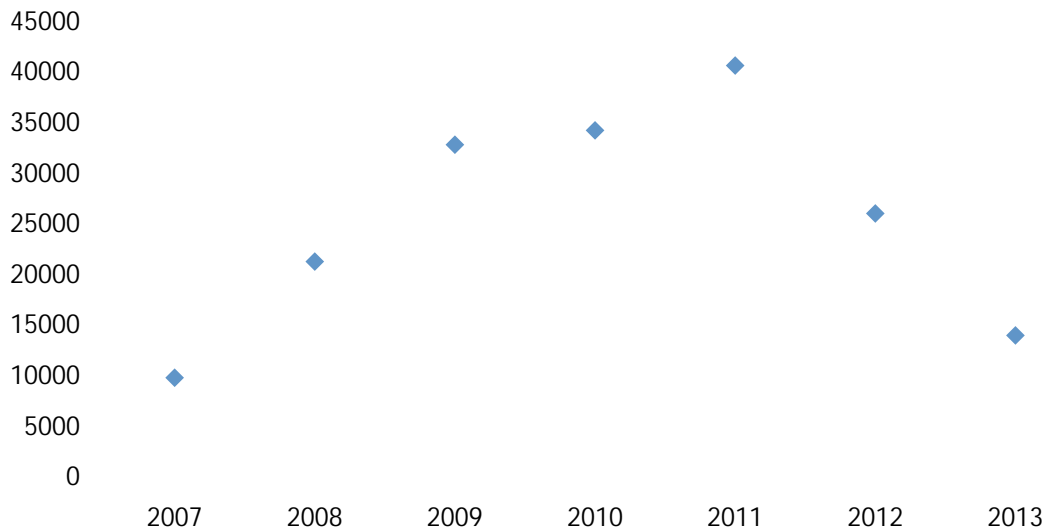
Armas de fuego recuperadas en México y entregadas al ATF para rastrear (2009-2013)



Fuente: David Pérez Esparza, Eugenio Weigend Vargas, "Más armas, más delitos, más homicidios", Nexos, núm. 429, México, septiembre 2013, p. 14.

Gráfica 24

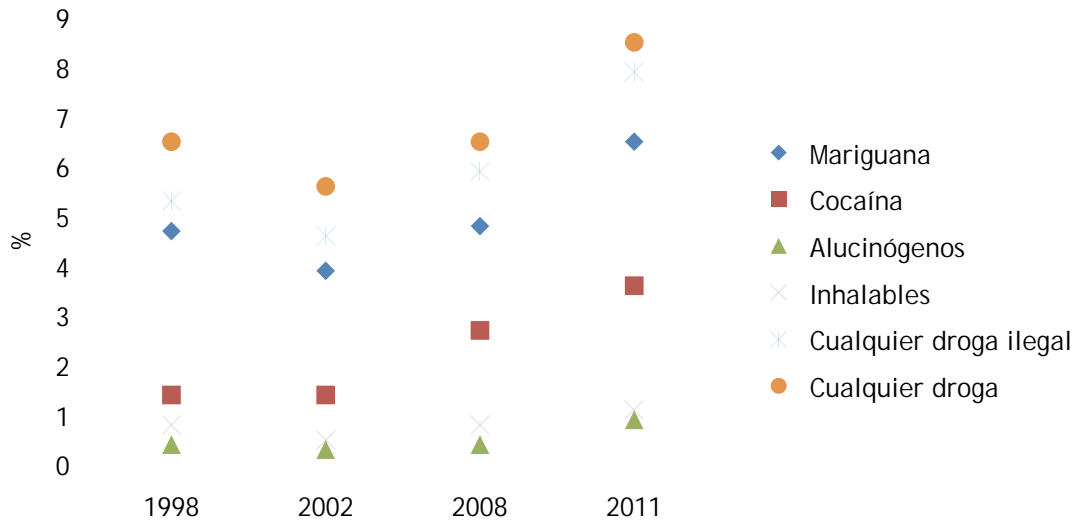
Número de armas aseguradas (México/2007-2013)



Fuente: David Pérez Esparza, Eugenio Weigend Vargas, "Más armas, más delitos, más homicidios", Nexos, núm. 429, México, septiembre 2013, p. 14.

Gráfica 25

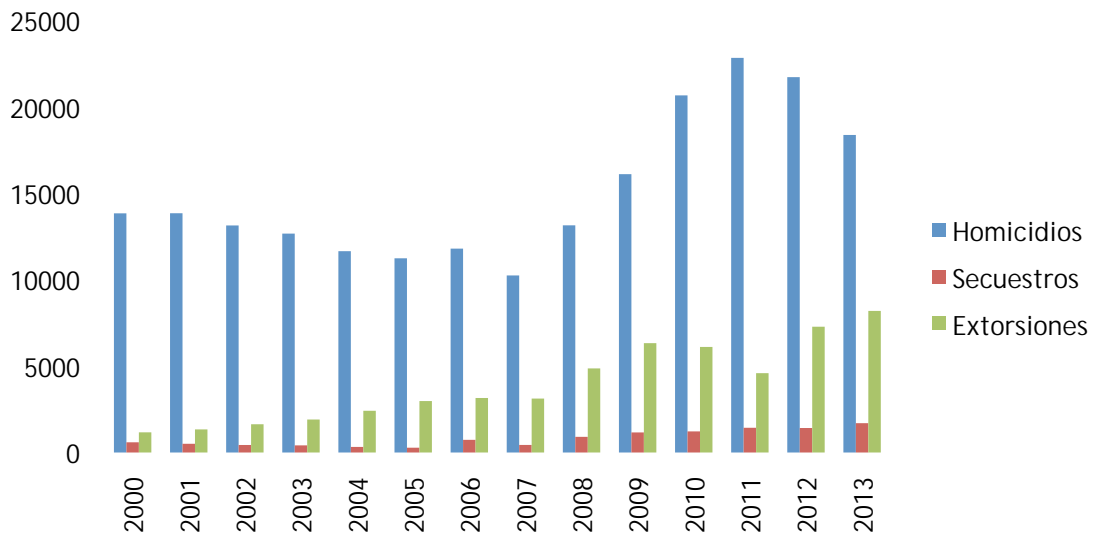
Tendencia del consumo de drogas alguna vez en la vida, población total de 12 a 65 años en México



Fuente: Elaboración propia con datos de CONADIC, "Encuesta Nacional de Adicciones (1998, 2002, 2008, 2011)", México.

Gráfica 26

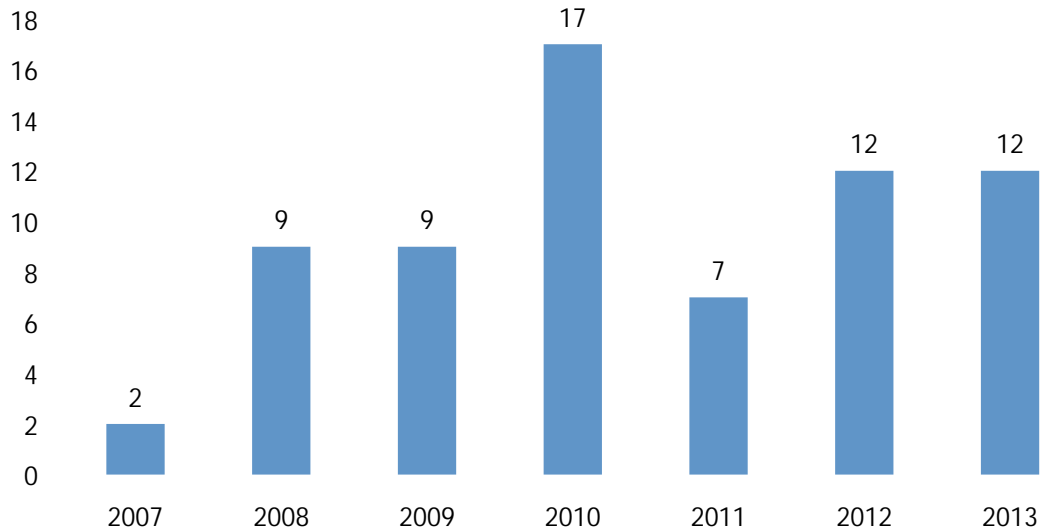
Cifras de incidencia delictiva (México/2000-2013)



Fuente: Centro Nacional de Información, "Cifras de incidencia delictiva", México, 2014.

Gráfica 27

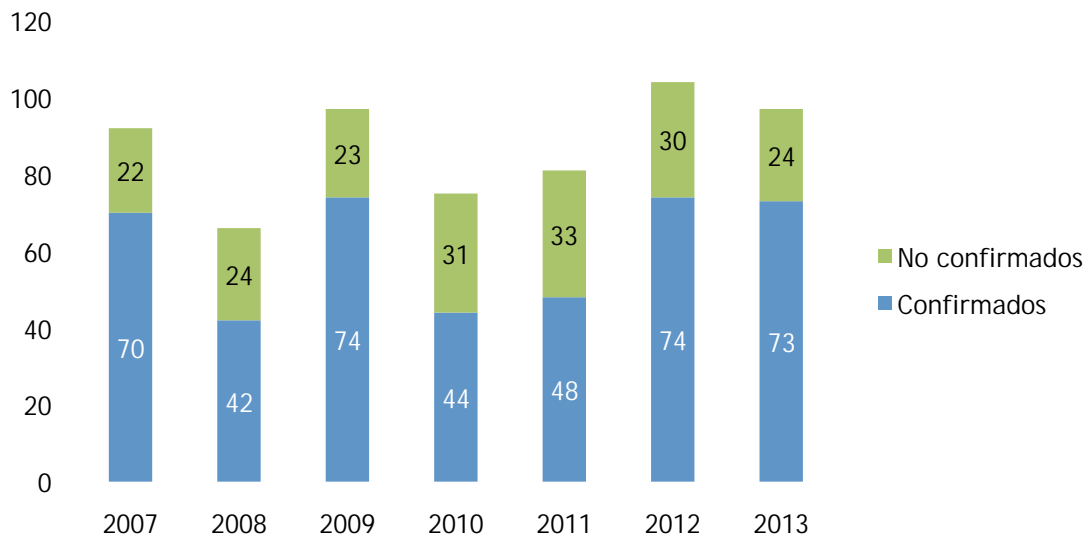
Alcaldes y exalcaldes asesinados (México/2007-2013)



Fuente: Justice in Mexico Project, "Drug violence in Mexico. Data and analysis through 2014", [en línea], Estados Unidos de América, 2015, Dirección URL: <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-final.pdf>.

Gráfica 28

Periodistas asesinados (México/2007-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de Committee to Protect Journalists (CPJ), "Journalists killed in Mexico since 1992", [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: <https://cpj.org/killed/americas/mexico/>.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- Acuerdo de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio diagnóstico conjunto*, México-Estados Unidos, México, Talleres de formación Gráfica S.A. de C.V., 1997.
- Aguayo Quezada, Sergio; Bagley, Michael Bruce (Comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, 416p.
- Aguayo Quezada, Sergio; Bailey, John (Coordinadores), *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, 346p.
- Aguilar Camín, Héctor; Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 14a. edición, 1995, 318p.
- Alvarado, Arturo; Serrano, Mónica (Coordinadores), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, 361p.
- Arzt, Sigrid, “La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana”, *USMEX 2003-04 Working papers series*, Estados Unidos de América, Center for U.S.-Mexican Studies/UC San Diego/Fundación Rafael Preciado, 2003, 35p.
- Astié-Burgos, Walter, *Encuentros y desencuentros entre México y Estados Unidos en el siglo XIX. Del porfiriato a la posguerra fría*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, 459pp.
- Astorga Almanza, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007, 337p.
- Baylis, John; Smith, Steve, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Estados Unidos de América, Oxford University Press, 2001, 2ª edición, 667p.
- Benítez Manaut, Raúl “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, México, marzo-abril, 2009, pp.173-189.
- Benítez Manaut, Raúl *Seguridad Hemisférica: debates y desafíos*, México, CISAN-UNAM, Cuadernos de América del Norte, núm. 4, 2005.
- Benítez Manaut, Raúl, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *Foro Internacional*, vol. 4, núm. 4 (166), México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 2001, pp. 963-991.

- Benítez Manaut, Raúl, “Seguridad y Defensa en México: ¿De la Revolución a la Globalización?”, *Foreign Affairs: Latinoamérica*, vol. 3, núm. 4, México, ITAM, octubre-diciembre, 2003, pp. 160-171.
- Benítez Manaut, Raúl, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México 1821-1990”, *Revista de Administración Pública*, s/v, núm. 98, México, INAP, 1998, pp.57-78.
- Benítez Manaut, Raúl; Rodríguez Sumano, Abelardo; Rodríguez Luna, Armando, *Atlas de Seguridad y la Defensa 2009*, México, Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE), 2009, 407p.
- Benítez Manaut, Raúl, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, CASEDE, 2010, 150p.
- Berdal, Mats, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y Continuidad*, México, FCE, 2005, 361p.
- Bouzas, Roberto “Las políticas comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: Desde la Alianza para el Progreso hasta la iniciativa para la Cuenca del Caribe”, *Cuadernos Semestrales: Las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas*, s/v, núm. 17, México, CIDE, 1985.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Reino Unido, ECPR Press, 2008, 318p.
- Cadena Montenegro, José Luis, “Geopolítica del narcotráfico. México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LII, núm. 210, México, UNAM, septiembre-diciembre, 2012, p.45-58.
- Campos Groth, Sebastián Tadeo, *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2012, 144p.
- Cavalla Rojas, Antonio (Comp.), *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, México, UNAM, 1979, 475p.
- Chabat, Jorge, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *Documentos de Trabajo del CIDE*, s/v, núm. 193, México, CIDE, noviembre, 2009, pp.1-22.

- Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, *Documentos de Trabajo del CIDE*, s/v, núm. 196, México, CIDE, enero, 2010, pp.1-18.
- Chabat, Jorge; Bailey, John (Comp.), *Crimen transnacional y seguridad pública: Desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza y Janés, 2003, 660p.
- Cid Chávez, Alejandro, *Importancia y análisis de la seguridad nacional en México*, Tesis de licenciatura en Derecho, México, UNAM-Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2012, 324p.
- Cintra, José Thiago, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo*, México, Mimeo, CISEN, 1991.
- Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Estados Unidos de América, Congressional Research Service, 19 de abril de 2010, 30p.
- Clark Kinder, Douglas “Bureaucratic Cold Warrior: Harry J. Anslinger and Illicit Narcotic Traffic”, *Pacific Historical Review*, vol. 50, núm. 2, Estados Unidos de América, University of California Press, mayo, 1981, pp.169-191.
- *Cooperación para la seguridad de EE.UU., México y América Central*, Estados Unidos, Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, 23 de octubre de 2007.
- Craig, Richard B. “La campaña permanente: Mexico’s antidrug campaign”, *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, vol. 20, núm. 2, Estados Unidos de América, Center for Latin American Studies at the University of Miami, mayo, 1978, pp.107-131.
- Curzio, Leonardo, *La seguridad México-Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir*, México, CISAN-UNAM, Cuadernos de América del Norte, núm. 8, 2006.
- Davenport-Hines, Richard, *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas 1500-2000*, México, FCE, 2003, 543p.
- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, España, Tecnos, 2007, 477p.
- Del Olmo, Rosa, “La cara oculta de la droga”, Poder y Control. Revista hispano-latinoamericana de disciplinas sobre el control social, Promociones Publicaciones Universitarias, s/v, núm.2, 1987, pp.23-48.
- Ed Vulliamy, *Amexica: War Along the Borderline*, Londres, Bodley Head, 2010, 337p.

- Ezcurra, Ana María, *El conflicto del año 2000: Bush intervencionismo y distensión*, México, El Juglar, 1990, 179p.
- Fernández de Castro, Rafael; Blackmore, Hazel (Coordinadores), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, FCE, 2008, 516p.
- Galen Carpenter, Ted, *Bad Neighbor Policy. Washington's Futile War on Drugs in Latin America*, Estados Unidos de América, Palgrave, 2003, 288p.
- Garza Gegúndez, Ana, “La política exterior de México frente al narcotráfico”, *Bien común y Gobierno*, México, El Colegio de México, s/v, núm. 63, México, febrero, 2000, pp.13-20.
- González Casanova, Pablo (Coordinador), *El Estado en América Latina: Teoría y Práctica*, México, Siglo XXI-UNU, 1990, 608p.
- González, Guadalupe; Tienda, Marta, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, FCE, 1989, 176p.
- Gootenberg, Paul, “Policy Issues: Cocaine’s Long March North, 1900-2010”, *Latin American Politics and Society*, vol. 54, núm. 1, Estados Unidos de América, University of Miami, 2012, pp.159-180.
- Gootenberg, Paul, *Andean Cocaine. The making of a global drug*, Estados Unidos de América, UNC Press, 2008, 464p.
- Gutiérrez Oropeza, Luis, *Díaz Ordaz. El hombre. El gobernante*, México, Gustavo de Anda, 1988.
- Hixson, Walter L., *The Myth of American Diplomacy, National Identity and U.S. Foreign Policy*, Estados Unidos de América, Yale University Press: New Haven, 2008, 391p.
- Insulza, José Miguel, “La primera Guerra Fría: Percepciones estratégicas de la amenaza soviética (1945-1968)”, *Cuadernos Semestrales: Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana*, s/v, núm. 12, México, CIDE, 1982.
- Lipset, Seymour Martin, *American Exceptionalism. A double-edged sword*, Estados Unidos de América, Norton&Company, 1997, 352p.
- Lugo Barranco, Germán Fermín, *La Seguridad Nacional de México luego de los Atentados Terroristas del 11 de septiembre de 2001, implicaciones y perspectivas*, Tesis de Licenciatura de Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPyS, 2004.

- Maciel, Agustín (Coordinador), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de San Luis, 2003, 340p.
- Martínez Pretelín, Armando, “Poder y seguridad nacional en un época de cambio”, *Revista de Administración Pública*, s/v, núm. 101 – Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, México, INAP, 1998, pp.139-142.
- Mathea Falco, “Foreign Drugs. Foreign Wars”, *Daedalus*, vol. 121, núm. 3, Estados Unidos de América, The MIT Press & American Academy of Arts & Sciences, verano 1992, pp.1-14.
- Mathea Falco, *The Making of a Drug Free America: programs that work*, Estados Unidos de América, Three Rivers Press, 1994, 258p.
- Medina Martínez, Fuensanta, “La transformación del concepto de seguridad nacional en México”, *Revista de El Colegio de San Luis. Nueva Época*, México, El Colegio de San Luis, s/v, núm. 3, enero-junio, 2012, pp.218-235.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-200*, México, FCE, 2010, 417p.
- Mercille, Julien, “Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the ‘war on drugs’ in Mexico”, *Third World Quarterly*, vol. 32, núm. 9, Reino Unido, Routledge, 2011, pp.1637-1653.
- Meyer, Lorenzo, “El primer tramo del camino”, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, Tomo II, 1976, pp.1183-1271.
- Musto, David, *La enfermedad americana. Orígenes del Control de narcóticos en EU*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1993, 380p.
- Musto, David (Ed.), *Drugs in America: A Documentary History*, Estados Unidos de América, New York University Press, 2002, 575p.
- Nadelmann, Ethan, “U.S. Drug Policy: A Bad Export”, *Foreign Policy*, Núm. 70, Estados Unidos de América, Washingtonpost-Newsweek Interactive, LLC, primavera 1988, pp.83-109.
- Pellicer de Brody, Olga, “La seguridad nacional en México”, *Cuadernos Políticos*, s/v, núm. 27, México, Era, abril-junio, 1979, pp.27-34.
- Pereyra, Guillermo, “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, México, UNAM, julio-septiembre, 2012, pp.429-460.

- Piñeyro, José Luis, “El Cotidiano: la seguridad nacional implícita”, *El Cotidiano*, vol. 24, núm. 156, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, julio-agosto, 2009, pp.133-147.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- Preston, Julia; Dillon, Samuel, *Opening Mexico: The making of a democracy*, Estados Unidos de América, Farrar, Strauss and Giroux, 2004, 592p.
- Rodríguez Sumano, Abelardo (coord.), *La urgente seguridad democrática: la relación de México con Estados Unidos*, México, Taurus, 2008, 432p.
- Rodríguez Sumano, Abelardo (Coordinador), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/ Universidad de Guadalajara, 2011, 506p.
- Roett, Riordan (Comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991, 343p.
- Rosas González, María Cristina (Coord.), *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C./Editorial e/UNAM, 2011, 332p.
- Rosas González, María Cristina, *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM-FCPyS/Embajada de Canadá, 2004, 489p.
- Santana, Adalberto, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004, 269p.
- Saul Landau, *The dangerous doctrine national security and U.S. foreign policy*, Estados Unidos de América, Westview Press, 1988, 201p.
- Saxe-Fernández, John; Delgado, Gian Carlo, *Imperialismo económico en México. Las operaciones del Banco Mundial en nuestro país*, México, Debate, 2005, 165p.
- Schulz, Donald E., *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security*, Estados Unidos de América, US Army War College, SSI Special Report, 1997, 36p.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Declaración conjunta sobre cooperación bilateral contra la delincuencia organizada transnacional”, México, 23 de marzo de 2010.

- Selser, Gregorio, *Reagan: de El Salvador a las Malvinas*, México, MEX-SUR, 1982, 318p.
- Smith, Clint E., *México ante los Estados Unidos: Historia de Convergencia*, México, Grijalbo/UAM, 1995, 197p.
- The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Estados Unidos de América, Febrero de 1995.
- Tulchin, Joe S.; Benítez Manaut, Raúl; Diamint, Rut (Eds.), *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo/Universidad de Bologna, 2006, 532p.
- Vereza C., Mónica; Núñez G., Silvia (Coordinadores), *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México, CISAN/UNAM, 2014, 1ª edición electrónica, 331p.
- Vidal de la Rosa, Godofredo, “Nuevas reflexiones sobre la (in)seguridad nacional mexicana”, *El Cotidiano*, s/v, núm. 71, México, septiembre, 1995.
- Walker III, William O., *Drugs in the Western Hemisphere. An Odyssey of Cultures in Conflict*, Estados Unidos de América, Scholarly Resources, 1996, 269p.
- Wolf, Sonja, “La Guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, *Foro Internacional*, vol. 51, núm. 4 (206), México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 2011, pp.669-714.

Fuentes electrónicas

- “Narcotic Problems Cited But Federal Commissioner Says situation is Not Hopeless” [en línea], Estados Unidos de América, *The New York Times*, 17 de junio de 1952, Dirección URL: http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9502E23BBC4F52DFB0668_389649EDE&scp=1&sq=Narcotic+Problems+Cited++Federal+Commissioner+Says+Situation++Hopeless&st=p , [consulta: 12 de mayo de 2012].
- Arámbula Reyes, Alma, *Iniciativa Mérida. Compendio*, [en línea], México, Cámara de Diputados LX Legislatura-Centro de Documentación de Información y Análisis, junio de 2008, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>, [consulta: 9 de agosto de 2015].
- Aranda, Jesús, “El gobierno preparado para una respuesta violenta del narco”, [en línea], México, *La Jornada*, jornada.unam.mx, 22 de enero de 2007, Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/22/index.php?section=politica&article=003n1p01>, [consulta: 14 de mayo de 2015].

- Astorga, Luis, “Mexico: Its democratic transition and narcoterrorism”, [en línea], 2009, Dirección URL: <http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/obama/pdfs/Astorga>, [consulta: 30 de octubre de 2014].
- Bagley, Bruce Michael, “*Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales del siglo XXI*”, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: https://knightcenter.utexas.edu/austinforum2011_sp.pdf, [consulta: 28 de abril de 2015].
- Buzan, Barry, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, [en línea], Gran Bretaña, *International Affairs*, vol.67, núm, 3, julio, 1991, Dirección URL: <http://www.jstor.org/stable/2621945?seq=2>, [consulta: 13 de enero de 2015].
- Calderón Hinojosa, Felipe, “Discurso de toma de posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, [en línea], México, *El Universal*, 02 de diciembre de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/02/index.php?section=politica&article=008n1p01>, [Consulta: 13 de agosto de 2014].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Informes Presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado*, [en línea], México, abril de 2012, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-16.pdf>, [consulta: 23 de noviembre de 2014].
- Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional*, [en línea], México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, 2005, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, [consulta: 8 de junio de 2014].
- Carlsen, Laura, “A Premier on Plan Mexico”, [en línea], Washington, *SCOOP: Independant News*, 7 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.scoop.co.nz/stories/HL0805/S00074.htm>, [Consultado: 9 de mayo de 2013].
- Castillo García, Gustavo, “En nombre de la paz social extradita México a 15 presos a E.U. 10 son narcos”, [en línea], México, *La Jornada*, jornada.unam.mx, 20 de enero de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/20/index.php?section=politica&article=005n1p01>, [consulta: 12 de abril de 2015].

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), *Seguridad Nacional*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.cisen.gob.mx/snSegNal.html>, [consulta: 7 de noviembre de 2014].
- Chanona Burguette, Alejandro, “Regional Integration and Security: A comparative Perspective of the European Union and North America”, [en línea], México, *Norteamérica. Revista Académica*, s/v, s/n, enero-junio, 2006, Dirección URL: <http://www.cisan.unam.mx/Norteamérica1/pdfs/Alejandro%20Chanona%20.pdf>, (consulta: 14 de diciembre de 2014).
- Ciro Pérez Silva, “México no admite juicios externos sobre su política, responde Los Pinos”, [en línea], La Jornada, 28 de enero de 2005, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2005/01/28/003n1pol.php>, [consulta: 15 de junio de 2015].
- Colegio de Defensa Nacional, *La identidad nacional, pilar fundamental de la seguridad nacional*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.sedena.gob.mx/pdf/art_int/identifi_nal_segna1.pdf, [consulta: 7 de noviembre de 2014].
- Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC), “Programa de acción específico 2007-2012: Prevención y tratamiento de las adicciones”, [en línea], México, conacid.salud.gob.mx, Dirección URL: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/programas/PAE2007.2012_Adicciones.pdf, [Consulta: 8 de agosto de 2015].
- Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, “La Iniciativa Mérida: Mitos vs. Hechos”, [en línea], México, usembassy-mexico.gov, 23 de junio de 2009, Dirección URL: <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf>, [consulta: 10 de agosto de 2013].
- Diario Oficial de la Federación (DOF), *PND 2001-2006*, [en línea], México, 30 de mayo de 2001, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705848&fecha=14/01/2003, [consulta: 14 de abril de 2015].
- Díaz Briseño, José, “Piden quitar freno a Iniciativa Mérida”, [en línea], México, [Reforma.com](http://reforma.com), 4 de junio de 2008, Dirección URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?DocId=989929-1066&str=INICIATIVAMERIDA>, [consultada: 14 de agosto de 2014].
- Emmerich, Gustavo Ernesto, “México-Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta”, [en línea], México, *Frontera Norte*, vol.15, núm. 29, enero-junio, 2003,

Dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13602901>, [consultado: 15 de mayo de 2014].

- Esquivel, Jesús, “La solución somos nosotros...”, [en línea], México, eldiariodecoahuila.com.mx, 21 de marzo de 2010, Dirección URL: <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2010/3/21/lomejordelaapro-166380.asp>, [consulta: 26 de octubre de 2015].
- Government Accountability Office (GAO), *Status of Funds for the Mérida Initiative*, Estados Unidos de América, GAO, 3 de diciembre de 2009, Dirección URL: www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf, [consulta: 17 de septiembre de 2015].
- Habana de los Santos, Misael, “El crimen organizado rebasó el programa México seguro: Peyrot”, [en línea], México, laJornada.unam.mx, 20 de septiembre de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/09/20/index.php?section=politica&article=013n1pol>, [consulta: 12 de abril de 2015].
- Hernández, Jaime “Senado de EU recorta 150 mdd al Plan Mérida”, [en línea], El Universal, México, 11 de marzo de 2009, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nación/166338.html>, [consultado: 30 de mayo de 2014].
- Jiménez, Benito, “Rechazan condiciones en la Iniciativa Mérida”, [en línea], México, Reforma.com, 3 de junio de 2008, Dirección URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentosImpresa.aspx?DocId=989650-1066&str=iniciativamerida>, [consultada: 14 de agosto de 2014].
- Jiménez, Sergio Javier, “Calderón considera atacar al narco como lo hizo Colombia”, [en línea], México, eluniversal.com.mx, 5 de octubre de 2006, Dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/379289.html>, [consulta: 3 marzo de 2015].
- Jiménez, Sergio Javier; González, María de la Luz, “Combaten por aire, tierra y mar al narco en Michoacán”, [en línea], México, El Universal, 12 de diciembre de 2006, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nación/146478.html>, [Consulta: 13 de agosto de 2014].
- Lacey, Mark, “In Mexican Drug War, Investigators Are Fearful” en The New York Times, Nueva York, 17 de octubre de 2009, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/10/17/world/americas/17juarez.html>, [Consultado: 10 de marzo de 2014].
- Meyer, Maureen, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, [en línea], Dirección URL:

<http://www.casede.org/PublicacionesCasede/CrimOrgeIniciativaMerida/cap3.pdf>,
[Consulta: 14 de marzo de 2015].

- Miranda Lara, Victor Ramón, “Retrospectiva histórica del uso de drogas en México”, México, *Revista Científica Electrónica de Psicología ICsa-UAEH*, s/v, núm. 10, Dirección URL: [http://dgsa.uaeh.edu.mx/revista/psicologia/IMG/pdf/6 - No. 10.pdf](http://dgsa.uaeh.edu.mx/revista/psicologia/IMG/pdf/6_-_No._10.pdf), [consulta: 29 de agosto de 2014].
- Poder Ejecutivo/Secretaria de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983, [consulta: 3 de octubre de 2014].
- Reforma Staff, “Reconsidera México Iniciativa Mérida”, [en línea], México, Reforma.com, 25 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?DocId=987275-1066&strr=iniciativamerida>, [Consulta: 14 de agosto de 2014].
- Ribando Seelke, Kirstin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, [en línea], Congressional Research Service, May 7, 2015, Dirección URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, [Consulta: junio 2015]
- Ruiz, José Luis, “Refuta Fox críticas de EU”, [en línea], El Universal, 28 de enero de 2005, Dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/121124.html>, [consulta: 15 de junio de 2015].
- Schmidt, Dana Adams, “President Orders Wider Drug Fight Asks \$155 Million”, [en línea], Estados Unidos de América, *The New York Times*, 18 de junio de 1971, Dirección URL: http://select.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F30F16FB3B5B1A7493CAA8178DD85F45878_5F9, [consulta: 16 de mayo de 2014]
- Solís Rojas, Luis, “La prevención de las adicciones y la lucha contra el narcotráfico”, México, *Liber Addictus*, s/v, núm. 91, mayo-junio, 2006, Dirección URL: http://www.liberaddictus.org/v_imprimir.php?articulo=833, [consulta: 30 de septiembre de 2014].
- The White House, National Strategy for Homeland Security, [en línea], Estados Unidos de América, octubre 2007, Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, [consulta: 10 de marzo de 2015].

- The White House, *NSDD-221* (Versión desclasificada), [en línea], Estados Unidos de América, Dirección URL: <blob:https://research.archives.gov/6b881c3a-c78f-4873-a569-72800a2cd3bd>, [consulta: 5 de noviembre de 2014].
- U.S. Embassy, “Día histórico de extradiciones de México a los Estados Unidos”, 20 de enero de 2007, Dirección URL: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp070120extradiciones.html>, [consulta: 5 de noviembre de 2014].
- U.S. General Accounting Office, *Statement of Joseph E. Kelley, Associate Director of National Security and International Affairs-Division before the Select Committee on Narcotics Abuse and Control - House of Representatives*, Estados Unidos de América, 5 de agosto de 1987, Dirección URL: <http://www.gao.gov/assets/110/101821.pdf>, [consulta: 5 de agosto de 2014].
- U.S. State Department of State, *NSC Options for Narcotics Control in the Andes*, [en línea], Estados Unidos de América, The National Security Archive, 2 de junio de 1989, Dirección URL: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB69/col09.pdf>, [consulta: 13 de mayo de 2014].
- US. Embassy in Mexico. “Congreso Aprueba Iniciativa Mérida. Declaración del Embajador Antonio O. Garza.”, 27 de junio de 2008, Dirección URL: <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp080627Merida.html>. [Consultado: 14 de agosto de 2014].
- Yopo, Boris “La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”, [en línea], Colombia, Programa de Cooperación en Seguridad Regional – Friedrich Ebert Stiftung, Julio 2010, Dirección URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07422.pdf>, [consulta: 3 de marzo de 2015].