

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La relación en materia de cooperación institucional México – Estados Unidos de América en el marco de la Iniciativa Mérida en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012).

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA:

SAMARA JOSELYN DURÁN DÁVILA

ASESOR

DR. RUSLAN VIVALDI POSADAS VELÁZQUEZ

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 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.

La relación en materia de cooperación institucional México – Estados Unidos de América en el marco de la Iniciativa Mérida en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012).

Índice

Introducción	3
Capítulo I: Precisiones Conceptuales.	
1.1 Globalización	12
1.1.2 Tendencias e implicaciones de la globalización	14
1.1.3 Planteamientos teóricos desde el ámbito político	21
1.2 Seguridad Pública	28
1.3 Seguridad Nacional	31
1.4 Seguridad Regional en América del Norte.....	40
Capítulo II Iniciativa Mérida: mecanismo de cooperación y combate al narcotráfico.	
2.1 Contexto histórico para el estudio de la relación de cooperación al combate de narcóticos México – Estados Unidos de América.....	45
2.1.1 El inicio de las negociaciones	51
2.2 La política de seguridad del presidente Felipe Calderón.....	55
2. 3 El desarrollo de Iniciativa Mérida.....	68
2.4 Iniciativa Mérida como dilema de soberanía nacional.....	76
2.5 Iniciativa Mérida en la Cámara de Representantes en Estados Unidos..	81
2.6 Evaluación General de Iniciativa Mérida.....	85
Capítulo III. Segundo Pilar de Iniciativa Mérida: Institucionalizar la capacidad del Estado de Derecho.	
3.1 Debilidad de instituciones y corrupción	90
3.2 Contexto político en el marco de Iniciativa Mérida	103
3.3 Resultados del segundo pilar de Iniciativa Mérida.....	108

3.4 Alcances de la Iniciativa Mérida al final de la administración de Felipe Calderón.....	121
Conclusiones.....	125
Fuentes Consultadas.....	132

Introducción:

La caída del Muro de Berlín en 1989 marcó el inicio de una serie de cambios en el sistema internacional. La implosión de la URSS representó el fin de la bipolaridad, lo que implicó la adopción de nuevas dinámicas de interacción global y el reconocimiento de nuevas fuerzas y actores dentro de la escena, tales como: empresas transnacionales; organizaciones no gubernamentales; partidos políticos; instituciones; temáticas que operan en el plano regional; entre otros. Todas estas transformaciones sistémicas tienen resonancia en los procesos de la globalización; al respecto, Anthony Giddens sugiere que “la globalización a partir de la caída del Muro de Berlín se radicalizó”.¹

Cabe destacar que la globalización se refiere a la expansión e intensificación de múltiples dimensiones tanto: social-cultural, política, económica, ideológica y ambiental, por enumerar algunas. Sin embargo, “La globalización no sólo es un proceso, es una serie de procesos que operan de manera simultánea, de manera desigual, en varios niveles y en varias dimensiones.”²

De esta manera, los procesos de la globalización implicaron cambios significativos, destacando la expansión y estrechamiento de las relaciones, actividades y conexiones sociales, así como la intensificación y aceleración de los intercambios que se gestan en el plano social. Dicho lo anterior, es claro que la globalización representa también un terreno fértil para la germinación de actividades ilícitas transnacionales, siendo la delincuencia organizada el ejemplo más sobresaliente entre la amplia gama de efectos negativos.

El concepto de delincuencia organizada es casi tan antiguo como la práctica criminal de asociarse de modo más o menos permanente para delinquir. En décadas más recientes el empleo de dicho concepto, que caracteriza las condiciones que permitían que un grupo de individuos se organizara justamente con el propósito de desarrollar actividades ilícitas, derivados de ellas ingresos

¹ Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2005, p 46.

² *Ibidem*.

regulares y gozando de una notable impunidad de cara a las autoridades; amén del apoyo y/o simpatía de la sociedad.”³

“Resulta que la difusión del concepto, se ha logrado sin precedentes, tanto en los convenios internacionales como en los medios de comunicación, y por supuesto, en la conciencia de las sociedades. Algunos lo atribuyen al fin de la Guerra Fría, al colapso de la Unión Soviética y del comunismo, y a la necesidad, de parte de diversas agencias y ministerios encargados de las tareas de seguridad de los países, de identificar nuevas amenazas para las sociedades en la posguerra fría”.⁴

Por otro lado, es conveniente hacer mención a otro término que va de la mano de delincuencia organizada; este es crimen organizado.

El origen del concepto de crimen organizado, se ubica hacia 1919 en Estados Unidos, cuando los miembros de la Comisión del Crimen de Chicago, integrada por empresarios, banqueros y abogados, promovía cambios en el sistema de justicia para enfrentar el desafío de los criminales.⁵

Si bien existen muchas definiciones sobre lo que es crimen organizado, en este trabajo se tomará la definición de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como la Convención de Palermo de 2001.

A pesar de la falta de consenso unánime sobre la definición del Crimen Organizado, la Convención de Palermo lo establece como *“un grupo delictivo organizado estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, con miras de obtener directa o*

³ María Cristina Rosas, “Las instituciones de Seguridad Pública Frente a la Delincuencia en México: Retrovisión y Perspectivas, p. 18

⁴ *Ibíd.* p. 17.

⁵ *Ibíd.*

indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material, que desarrolle una actividad.”⁶

Como puede observarse, el crimen organizado es sólo una parte de la delincuencia organizada. Pese a las múltiples definiciones y problemas prácticos en su aplicación, la distinción fundamental con la delincuencia común, radica en las siguientes características:

1. Actividades criminales de una naturaleza grave cometidas en una forma planeada con la perspectiva de obtener un beneficio.
2. División de trabajo jerárquica de tipo empresarial y continua que incluye sanciones internas y disciplina.
3. Uso de violencia e intimidación real o implícita.
4. Ejercicio de influencia sobre, o la corrupción de varios funcionarios electos y nombrados u otros pilares de control social y líderes de opinión dentro de la sociedad.
5. Es una actividad no ideológica, esto es, que no posee fines políticos, sino fundamentalmente económicos y que, como una forma de proteger la estructura de la organización, dada su ilegalidad intrínseca, tiene una membresía restringida, la mayoría de las veces sobre una base de confianza étnica, geográfica o familiar.
6. Implica un desafío que el crimen organizado plantea al Estado y a la sociedad en términos de gobernabilidad.⁷

El término de delincuencia organizada fue adoptado por la legislación mexicana en 1993, al momento de reformar el artículo 16 constitucional. “El objetivo de la reforma era dotar de atribuciones a los órganos del Estado mexicano, y en particular, al Ministerio Público para hacerlos más eficaces en el combate de la criminalidad organizada. Siguiendo esa pauta, en 1994 se efectuaron reformas a los códigos federal y distrital de procedimientos penales, al igual que al Código

⁶ Los delitos graves tipificados en la Convención de Palermo son: corrupción, blanqueo de dinero, trata de mujeres y niños, tráfico ilegal de migrantes y tráfico de armas.

⁷ Howard Abadinsky, *Organized Crime*, Belmont: Thomson Wadsworth, 2003, pp. 2-3. David L. Carter, *op. Cit.*, p.140.

Penal Federal para vincular al crimen organizado con el tráfico de estupefacientes”⁸

Siguiendo la línea del tráfico de estupefacientes y para los fines del presente documento, se hará énfasis en el narcotráfico por la capacidad que tiene para desestabilizar a algunos Estados, como ocurre en México.

La Oficina sobre Drogas y Delincuencia de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés), define al narcotráfico como: “un comercio global ilícito que involucra el cultivo, manufactura, distribución y venta de sustancias que están sujetas a las leyes de prohibición de las drogas.”⁹

El especial interés que se tiene sobre este delito responde a que es una de las principales actividades ilícitas en el mundo. En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas en 2011, reveló que el narcotráfico genera 320 mil millones de dólares en ingresos anuales, actividad que se exacerba con las dinámicas de la globalización.

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas, se vislumbran dos tendencias causales que explican el aumento de las actividades del narcotráfico; éstas son la cultural-social y la económica. La tendencia cultural – social se refiere a la expansión de cultura a través de los medios de comunicación; por su parte, la segunda tendencia responde a la apertura de fronteras y el libre comercio.

A partir de la coyuntura que representó el ataque a las torres gemelas, el 11 de septiembre del 2001, la agenda de seguridad internacional da un giro radical en cuanto a sus prioridades, caracterizándose por la fuerte influencia de Estados Unidos en la definición de las prioridades, objetivos e intereses del sistema internacional en esta materia. La nueva agenda abandona a las amenazas estatales y la contabilidad de los armamentos nacionales para centrarse en grupos independientes a los Estados que puedan amenazar la seguridad internacional.

⁸ María Cristina Rosas, “Las instituciones de Seguridad Pública Frente a la Delincuencia en México: Retrovisión y Perspectivas, p. 32

⁹ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988.

En razón de esto, es menester destacar que, para los Estados Unidos de América, son los grupos terroristas los que representan la amenaza más grave.

Empero, se hace la aclaración de que son grupos independientes a un Estado, ya que, si bien varias naciones como México se solidarizaron en la lucha estadounidense contra el terrorismo, no todo el medio internacional tenía las mismas amenazas a su seguridad.

Para el caso de México, esta situación se tradujo en la controversia sobre la fuerte influencia de Estados Unidos en la definición de la agenda de seguridad internacional, lo que significó una fuerte presión por parte del mismo para reforzar las medidas de seguridad en la frontera. A nivel gubernamental, el asunto se trató de manera bilateral, sin embargo, el Estado mexicano no fue el único que enfrentó cambios para adaptarse a las nuevas condiciones de seguridad; los grupos del crimen organizado, especialmente aquellos dedicados al tráfico ilícito de drogas, también presentaron cambios estructurales para seguir operando.

Con las nuevas medidas de seguridad establecidas después del 11 de septiembre de 2001, el tráfico de drogas hacia Estados Unidos se volvió más arriesgado y más complicado. Así, a pesar de que los cárteles criminales mexicanos habían ganado importancia después del declive de los cárteles colombianos y habían comenzado a controlar independientemente el paso y manufactura de algunas drogas hacia Estados Unidos, fue necesario diversificar la distribución de las sustancias ilícitas en aras de mantener el mercado activo.

Es conveniente señalar que las medidas de cooperación entre ambos países están mermadas por capítulos de corrupción por parte del gobierno mexicano, como: la muerte del agente de *Drug Enforcement Administration*, (DEA) por sus siglas en inglés, Enrique Camarena en 1985; el arresto del zar antidrogas Jesús Gutiérrez Rebollo involucrado con el Cártel de Juárez en 1997; así como Operaciones que han puesto en riesgo la credibilidad de las instituciones mexicanas, por ejemplo, la Operación Casablanca, donde la DEA y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos exhibieron a las instituciones

bancarias mexicanas que lavaban dinero de los cárteles, entre otros episodios similares.

Aunado a lo anterior, debe resaltarse que el razonamiento de Estados Unidos con respecto al tema de narcóticos atiende a una interpretación en la que se le define como una amenaza más, la cual debió ser analizada de forma integral con base en una variedad de medios para atacar todas sus manifestaciones de manera simultánea.

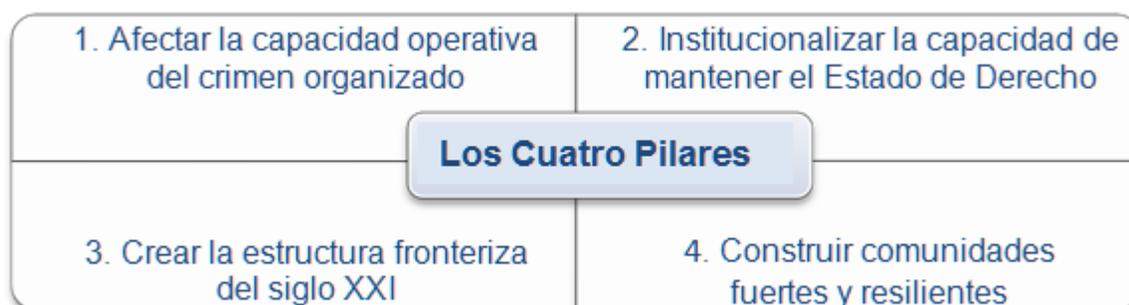
Por otra parte, es cierto que el narcotráfico erosiona la integridad territorial de México, su estabilidad en materia de política interna y su legalidad, los cuales son elementos indispensables para enfrentar el fenómeno. La guerra contra el narcotráfico en México endureció con el inicio del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, quien desde su llegada destacó que el restablecimiento de la seguridad en el país no sería una labor fácil, que tomaría tiempo, dinero y vidas humanas. De modo que fue clara la declaración de guerra hacia los grupos del narcotráfico, quienes desde que se pusiera en marcha este decreto con la “Operación Conjunta Michoacán” en diciembre de 2006, harían frente al Estado en encuentros frontales que parecen no tener fin.

Siguiendo esta lógica, el 22 de octubre de 2007 el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y George W. Bush entablaron negociaciones para firmar un mecanismo de cooperación (Iniciativa Mérida), donde Estados Unidos manifiesta una clara preocupación por el incremento en los niveles de violencia en México, asociadas con el narcotráfico en un contexto de guerra, esto después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, ya que genera vulnerabilidades para la seguridad nacional estadounidense.

De esta manera, Iniciativa Mérida representa un capítulo histórico en los mecanismos de cooperación institucionales formales, puesto que el historial de corrupción antes mencionado dificultaba las condiciones. Finalmente, en diciembre de 2008, México y Estados Unidos firmaron la primera Carta de Acuerdo sobre

Iniciativa Mérida, reconociendo responsabilidades conjuntas en el combate al narcotráfico.

El marco estratégico para implementar los miles de programas y actividades de la Iniciativa Mérida se conoce como los Cuatro Pilares, cada uno de ellos agrupa los programas bajo objetivos estratégicos. Se mencionan a continuación:



Fuente: Iniciativa Mérida Panorama General, Misión Diplomática de los Estados Unidos en México, Véase en <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>.

Planteado el panorama, el pilar en el cual se hará énfasis y que representa el objetivo de esta investigación, es el segundo, que se refiere a institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho en un contexto de crisis institucional y de seguridad en México; por un lado, la crisis de violencia, manifestada y profundizada, y por otro, una autoridad civil incapaz de responder mediante la vía de prevención, persecución, detención y castigo.

Con base en lo anterior, el planteamiento de la presente investigación se centra en el problema de la corrupción en las instituciones y la deficiencia de éstas para combatir el delito del narcotráfico. En un contexto donde el presidente Felipe Calderón Hinojosa se vale de un silogismo impreciso “guerra contra el

narcotráfico” para hacer uso de las fuerzas armadas y servicios de inteligencia en dicha lucha.

Cabe destacar que, así como lo menciona Lorenzo Meyer, en razón de la escasa legitimidad con la que Felipe Calderón llegaba a la presidencia “la razón última del Estado es la fuerza, y en este caso, Calderón la puso, apenas, a unas horas de su atropellada toma de protesta. Se reunió con las Fuerzas Armadas, exigió lealtad, prometió elevar salarios y prestaciones. Todo se explica en función de su debilidad.”¹⁰

En cuanto a la hipótesis, el segundo pilar de la Iniciativa Mérida generó resultados deficientes en la lucha contra el narcotráfico debido a la falta de procesos y procedimientos de regulación y control en las instituciones de seguridad pública mexicanas. De modo que, el primer capítulo estará dedicado a clarificar las cuestiones conceptuales básicas al respecto de los términos de globalización, sus tendencias e implicaciones, seguridad, seguridad pública y nacional. Se plantea de esa manera, para saber cuál es la naturaleza de cada uno de los términos para poder entender la mecánica de su interacción.

En el segundo apartado de la investigación se pretende abordar la relación de cooperación bilateral México - Estados Unidos, el inicio de las negociaciones de IM, su debate y por último sus recursos. También se aborda la política de seguridad del presidente Felipe Calderón.

Finalmente, en el tercer y último apartado, se centra en el tema de ineficiencia, ineficacia y corrupción, en la participación de la Secretaría de la Función Pública a través de los Órganos Internos de Control a fin de explicar la incapacidad de las instituciones dependientes del poder ejecutivo federal para combatir el delito del narcotráfico.

De este modo, las conclusiones de la presente investigación serán un acercamiento al tema de corrupción el cuál se ha convertido en un tema de

¹⁰ Meyer, Lorenzo “Un camino inexplorado espera a México” en Zamora Guillermo (2007), *Democracia Interrumpida, diagnóstico de un fraude*. Jorale Editores. p. 26, México.

seguridad nacional, porque pone en riesgo la economía del país e inversión extranjera y la integridad de algunas instituciones en contra del crimen organizado.

Capítulo 1.

Precisiones Conceptuales.

1.1 Globalización

A partir de la implosión de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas concretamente el derrumbe del Muro de Berlín en 1989 y el enfriamiento de las tensiones del orden bipolar el cual se entendía como la confrontación entre el bloque capitalista contra el socialista, se tiene un nuevo sentido del orden mundial.

La existencia de otros actores que no sólo se limitaban a Estados, así como otras amenazas comenzaron a ser tomadas en cuenta como objeto de estudio. De esta manera enfoques teóricos como el de la globalización están presentes en la realidad y pensamiento del mundo contemporáneo o como lo definiría Anthony Giddens en su obra “Un mundo desbocado”, en una sociedad de riesgo.¹¹

A pesar de los múltiples enfoques teóricos, la mayoría reconoce que la problemática imperante está presente en la forma mediante la que se diseña el nuevo mapa del mundo, en la realidad y abstracto. Son muchas las teorías que explican las condiciones y significados que tiene la globalización, unas con cierta prudencia y otras con mayores audacias, algunas se contradicen y otras se complementan. Lo que es cierto es que abren perspectivas al esclarecimiento de las configuraciones y los movimientos de la sociedad global.¹²

La problemática de la globalización radica en un diálogo múltiple, con autores en diferentes perspectivas tanto históricas como teóricas. Dentro de esta gama de perspectivas, se llega a un censo común en donde reconocen que el mundo ya no es exclusivamente un conjunto de naciones, sociedades naciones, Estado – Naciones, también cuenta con la presencia de otros actores, principalmente Estados, regiones económicas, emporios financieros y organismos monetarios,

¹¹ Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2005, p 46.

¹² *Ibidem*.

con interconexiones, en donde nos encontramos relacionados en espacio y tiempo subsumidos por la dinámica global.¹³

¹³ Ruslan Posadas Velázquez, *Realidades líquidas conceptos zombis. El léxico de la política de la Globalización*, México, UACM, Gedisa, 2015, p 23.

1.1.2 Tendencias e implicaciones de la globalización.

La globalización es entendida por Anthony Giddens como una serie de procesos que suceden en una parte del mundo y tienen repercusiones directas o indirectas en otra parte del orbe.¹⁴ El autor en su obra “Un mundo desbocado” nos remite a que el mundo está sufriendo cambios rápidos, como si esté tuviera prisa lo cual nos haría llegar con mayor rapidez al fin, además estos cambios que nos rodean, no se reducen a una zona en concreto, se extiende prácticamente en todas partes del mundo. De ahí el título de su obra, donde nos invita a la idea, de que el mundo se encuentra fuera de control.

Es importante señalar que la globalización se debe entender y debería ser estudiada desde varias dimensiones, pues se tiende a priorizar la dimensión económica e incluso algunos enfoques ven como sinónimos a la globalización con el liberalismo; los cuales no sólo resultan un error conceptual sino ideológico, si bien son procesos parecidos ambos tienen caminos opuestos.

Así la globalización desde su dimensión económica desata el debate entre posturas a favor y en contra, el cual está enfocado en un diálogo periodístico para plantear en términos ideológicos los lados en que se encuentran los actores. De esta manera, los que se encuentran a favor se pronuncian por el libre mercado, tratados de libre comercio, ampliación de las telecomunicaciones, cualquier medida que favorezca el flujo del capital y el comercio de bienes y servicios, por otro lado los que se pronuncian en contra, se manifiestan con movimientos antisistémicos, y con la búsqueda de políticas económicas como el keynesianismo donde se busca el Estado de bienestar.¹⁵

¹⁴ Anthony Giddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2005, p 62.

¹⁵ El principio central de esta escuela de pensamiento es que la intervención del Estado puede estabilizar la economía.

Dichos actores se pueden pronunciar por un lado o por otro, pero en la realidad representa un falso debate, puesto que no se puede ver con objetividad el proceso si nos vamos por los extremos, el acontecer actual no puede entenderse sin el liberalismo o la globalización, o el resultado sería un debate meramente ideológico.

Por otro lado, la dimensión económica como la definiría Manfred Steger, en su obra "*Globalization. A very short introduction*" nos induce a pensar la globalización como una unión del planeta, pero condicionada a los intereses de las regiones donde se concentra el capital financiero, monetario, político, cultural y social. Es decir que el hecho de que nos encontremos interconectados con el mundo, no necesariamente se daría en condiciones de igualdad, pues el proceso de globalización justamente tiende a lo opuesto.

Conceptos como *glocalización*, el cual fue propuesto por Roland Robertson explican la idea anterior, donde el proceso de regionalización es desigual porque se concentra en regiones específicas del planeta. Dichas relaciones desde luego que han tenido graves consecuencias como crisis impulsadas por la desregulación de los servicios de la industria doméstica financiera. En este sentido, la globalización no trata únicamente de expandir un modelo económico o reglas del mercado y su desarrollo, tiene que ver con un carácter multidimensional.

La categoría propuesta para explicar dicho carácter multidimensional es la expuesta por Ulrich Beck en su obra "¿Qué es la globalización?, Falacias del Globalismo, respuestas a la globalización" donde los términos: *globalización*, *globalismo* y *globalidad* tienden de manera sistemática, a explicar la complejidad del proceso. El primero se refiere al proceso en virtud los cuales los Estados nacionales y soberanos se entremezclan e implican, mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades, se trata de un concepto político. Mientras que el segundo se reduce a categorías económicas y el último se refiere a la historia del proceso.

Aldo Ferrer, desarrolla el concepto de globalización, empieza desde la historia antigua donde confabulaban no sólo imperios sino también civilizaciones y se intensificaban sus relaciones de intercambio no solamente sociales posteriormente de producción. Hasta llegar a los modelos económicos y finalmente al gran paradigma en 1989 con la caída del Muro de Berlín el cual representó el fin de un modelo económico y de ahí que muchos autores marquen la actualidad y el fenómeno globalizador a partir de esta fecha.¹⁶

Así la globalización no sólo es un proceso, es una serie de procesos que operan de manera simultánea, desigual, en varios niveles y dimensiones.¹⁷ En su dimensión política por ejemplo también intensifica y expande las interrelaciones de carácter político, que desde luego encuentra dificultades en el actor protagonista del mundo contemporáneo entendido como el Estado y otros conceptos como el de soberanía y gobernabilidad por citar algunos.

El concepto evoluciona a partir de los acuerdos, logros, tratados y cualquier mecanismo formal e informal de cooperación; sin embargo, conceptos tan sensibles y que en muchos casos forman parte no sólo del nacionalismo sino de la identidad de un Estado hacen complicado entender a la globalización e interrogantes como ¿qué es lo doméstico? ¿qué es lo externo? y el límite de las competencias del Estado, son cada vez más frecuentes.

También convendría mencionar las aseveraciones en torno a la globalización y de la vigencia y funcionalidad del papel de Estado ante comunidades políticas con instituciones supranacionales, derecho comunitario, políticas comunes y una forma de democracia trasnacional, donde los 28 Estados miembros se unen y emiten una sola voz, como el modelo de la Unión Europea en donde podemos aceptar

¹⁶ Aldo Ferrer, *Historia de la globalización: La revolución industrial y el segundo orden mundial*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 49.

¹⁷ Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998 p.46.

que la soberanía no representa un obstáculo ante esta cooperación económica y política.

Por otro lado, el aspecto cultural de la globalización hace referencia a la intensificación y expansión de flujos culturales a través del mundo, pese a que conceptos como cultura y poder tienen múltiples denotaciones, esta será entendida para describir un número enorme de experiencias humanas, pero también dará un elemento de identidad el cual diferencia a las personas, pero por otro lado también les puede dar sentido de permanencia. Es precisamente dicha dimensión la que se propaga según el movimiento de los otros aspectos de la globalización.

Finalmente, el aspecto ecológico habla del desgaste que implican los otros aspectos de la globalización, el impacto que tienen en el medio ambiente y cómo es que se ponderan y priorizan el costo de beneficio de las grandes empresas al momento de implementar medidas y políticas de desarrollo sustentable, argumentando que son muy costosas y la tecnología que se requiere de igual manera.

También se denota una falta de compromiso en el aspecto político para llegar a acuerdos que no comprometan la calidad de vida de generaciones futuras y por último el cultural, donde la ideología juega un papel preponderante al momento de compartir y legitimar ideas que posteriormente serán aceptadas por un grupo determinado el cual no hace más que institucionalizar los intereses de estructuras de poder.

Como se describió anteriormente la globalización es una serie de procesos con múltiples aspectos; político, económico, cultural y ecológico por citar algunos, y que estos a su vez se encuentran interconectados. Es la razón de que la globalización signifique también politización, el aspecto económico, cultural y ecológico permea las políticas públicas de un determinado Estado.

Respecto al manejo de la globalización ésta pretende eliminar las fronteras del Estado- nacional, sin embargo, no es que este proceso tienda a eliminar o minimizar el Estado o pretenda eliminar el papel de las instituciones, pero si hace evidente que los viejos conceptos empleados en el orden *westfaliano* resultan insuficientes, caducos y no responden a los cambios abruptos que vivimos en el siglo XXI.

También es cierto que, pese a que estamos interconectados en el mundo y que algunas zonas concentran mayores relaciones que otras, no podemos decir que vivimos en una sociedad global, porque son justo estas desigualdades las que marcan patrones culturales específicamente en la identidad de los individuos. De tal fortuna nos encontramos que no tenemos una sociedad global homogénea, que son varias sociedades, tampoco tenemos un Estado mundial o trasnacional, mucho menos gobiernos trasnacionales y ni pensar en una democracia trasnacional.

La configuración de lo trasnacional en muchos aspectos políticos principalmente significaría la creación de nexos entre culturas, hombres, religiones, lugares no dejando atrás las dimensiones y gama amplia de aspectos que tiene la globalización y de esta forma se vería una coherencia de los cambios que sufrimos en nuestro entorno cotidiano.

Desde luego que faltan acciones para que esto se incorpore, como la unificación de intereses comunes que dará como resultado una agenda que llevará análisis de riesgos que enfrentan las sociedades globales, así como una reconciliación de la sociedad hacia el Estado y sus instituciones, recordemos que hay un desencantamiento, esto para hacer frente a las amenazas trasnacionales.¹⁸

¹⁸ El axioma que proponen es que, a problemas trasnacionales, se planteen soluciones trasnacionales.

Anthony Giddens profundiza en la idea de democracia, donde reconoce que hay formas y niveles distintos de democracia.¹⁹ Sin embargo también incorpora el factor de desilusión del régimen democrático e incluso nos invita a reflexionar, si la democracia es lo mejor. Lo que si concluye es la necesidad de un sistema el cual vaya acorde con la flexibilidad y dinamismo necesario, mediante la profundización de está pero que incorpore el elemento trasnacional que vaya acorde con los nuevos mecanismos de poder para lograr un óptimo funcionamiento.

“La expansión de la democracia está ligada a cambios estructurales de la sociedad mundial. Nuestro mundo desbocado no necesita menos autoridad, sino más instituciones democráticas”.²⁰

Esta idea es fundamental ya que la globalización no pretende un desorden y carencia de autoridades, sin embargo, teóricos como Zygmunt Bauman hablan desde las consecuencias de la globalización en el aspecto económico, en donde la libertad de movimiento, beneficia, pero al mismo tiempo va en detrimento del Estado. Así el poder que tienen las empresas, se hace mayor al momento de sacarse la responsabilidad al no estar atado a una localidad y a la continua búsqueda de ambientes propicios y acogedores para su prosperidad y desarrollo aunado a la falta de límites por parte de los Estados.

La idea de la “distancia” para Bauman es subjetiva, un producto social y su magnitud varía en función de la velocidad empleada para superarla; sin embargo también genera incertidumbre sobre el futuro ya que según el autor las realidades son *líquidas* porque “las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas de actuar se consoliden en unos hábitos y rutinas determinadas”.²¹ El mundo sólido, donde era posible el Estado de bienestar, empleos con plazas vitalicias, lo perdurable, aquello que no se corrompe, algo que

¹⁹ La democracia según Norberto Bobbio, se entiende como un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan puestos de poder, hay elecciones regulares, limpias y hay participación de la población.

²⁰ Zygmunt Bauman, *La globalización, consecuencias humanas*, México, FCE, 2001, P. 37.

²¹ *Ibíd.*, P. 9.

no se puede dudar de su permanencia fue reemplazado por precarización de empleo, exclusión, marginación, segregación aunado a un Estado débil ante las nuevas amenazas.

Con toda esta gama de tendencias e implicaciones de la globalización, se concluye que “aquella es el nuevo desorden mundial porque tiene un carácter indeterminado, ingobernable y autopropulsado de los asuntos mundiales, ausencia de un centro directo y de gerencia.”²²

²² *Ibidem.*

1.1.3 Planteamientos teóricos desde el ámbito político.

La globalización pareciera ser la explicación que encuentran los gobiernos a los fenómenos negativos que ocurren a nivel mundial y repercuten en una región en específico. Empero, no es extraño que confundan este concepto con el de neoliberalismo, el cual es una teoría de prácticas político – económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de capacidades y de las libertades empresariales del individuo caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio.²³ Dado que el papel del Estado es crear y preservar el marco institucional de éstas prácticas, es por ello que de inmediato lo asocian con el incremento de violencia, déficit de ciudadanía y crisis institucionales, entre otros.

En América Latina, por ejemplo, es común la frase “Los tiempos pasados siempre fueron mejores, las cosas no eran tan malas como hoy”. Desde luego que esta frase hace énfasis a la crisis que enfrenta la región, sin embargo, esta no es del todo cierta, en el pasado se enfrentaron con distintas amenazas y riesgos que en su momento fueron iguales o más intensas que los retos que hoy se tiene.

Los conflictos, la violencia, el desarrollo y la forma en cómo estos tres problemas permiten la constitución de una particular ciudadanía, resultan temas que han cambiado a partir de la caída del Muro de Berlín y la Guerra Fría. Los conflictos a escala internacional, en primer lugar, no giran ya sobre el eje capitalismo / socialismo, aparecen otros tipos de ideologías, al mismo tiempo que aparecen o mejor dicho reaparecen nacionalismos que responden a cuestiones de identidad y religión, como elementos fundamentales que tienden, algunas veces, a centrar la conflictividad en las sociedades contemporáneas.²⁴

²³ David Harvey, *Breve Historia del Neoliberalismo*, España, Akal, 2005, p. 6.

²⁴ Jorge Arzate Salgado y Nelson Arteaga Botello, *Déficit de ciudadanía, violencia y desarrollo en América Latina*, México, Porrúa, 2008, p. 5.

De tal forma, la manera en la que los Estados - nación abordan los conflictos no es la tensión entre el capital y el trabajo. En los nuevos movimientos sociales, en donde el papel central son las diferencias culturales, dieron a las sociedades una variedad de enfoques a partir de los diversos intereses, algunos similares, otros contrarios, donde la relación capital y trabajo no será la que prime.

Así como la economía, relaciones de poder, ideologías, evolucionaron conforme a la dinámica mundial, puesto que los conceptos también mutan. De ahí la idea central de la premisa de Bauman y Posadas con realidades líquidas y conceptos zombis, donde pareciera que lo único seguro es el cambio.

La violencia es un claro ejemplo de transformación, ya que era considerada como un medio para obtener un fin, si echamos mano de la historia, está nos recordará episodios como: Japón, Vietnam, Corea, las guerras de liberación nacional en África, la guerra de guerrillas en América Latina, y desde una óptica más contemporánea Afganistán e Irak (por mencionar algunas) todas estas se ven como medios para alcanzar un fin.²⁵

La violencia al igual que la globalización es un concepto multidimensional, además de ser considerada como un medio para llegar a un fin, también es un proceso de descomposición social; las carencias de las necesidades básicas de un ser humano para desarrollarse como la pobreza, las fallas del sistema político, la frustración, la exclusión y la opresión son considerados principios que servían de caldo de cultivo para la explosión violenta de los marginados, la resistencia contra el imperialismo o el medio para acceder al poder.²⁶ De tal forma la violencia adquiere diferentes rostros, como un medio para lograr un fin y forma de creación social.

²⁵ Los fines son por lo regular intereses geopolíticos, expansiones territoriales, intereses en hidrocarburos y recursos naturales.

²⁶ *Ibíd.* p. 6

Es preciso que los estudiosos de las ciencias sociales al replantear conceptos que en muchos casos es primordial por no decir necesario, lo aborden desde una perspectiva amplia ya que no hablamos de una realidad, tenemos muchas realidades que imperan en el contexto internacional con el fin de que estos sean funcionales mediante el constate cambio, que se amplíen o desechen según su finalidad.

No sólo la violencia es un concepto que se ha transformado, la idea de desarrollo también hace lo propio. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, era difundida la premisa de que todas las naciones podían acceder a un desarrollo económico y social, en muchos países se desarrollaron proyectos, la mayoría basados en la industrialización la cual tenía la finalidad de acelerar y modernizar las economías, el punto clave aquí es que el concepto se está viendo unidimensional (económico) sin tomar en cuenta otras variables que también tendrían que ser ponderadas como las instituciones y la democracia, con el fin de garantizar el acceso de productos, bienes y servicios a sus sociedades²⁷.

El problema en tomar los conceptos de manera unidimensional como se hizo con el desarrollo radica, en que como sólo se prioriza una categoría en este caso económica, al venir crisis, afectan profundamente sus estructuras que optan por soluciones rápidas, recetas que dan instituciones con una serie de políticas de ajustes estructurales en donde el Estado de bienestar se convierte en una utopía, en una fantasía.

De esta manera temas como: democracia e instituciones queda delegados por el poder económico, y la idea de “desarrollo” ha implicado en este sentido que se piense que el Estado – nación ha perdido cierta importancia, y la perspectiva de lo local ha adquirido una mayor presencia.²⁸

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

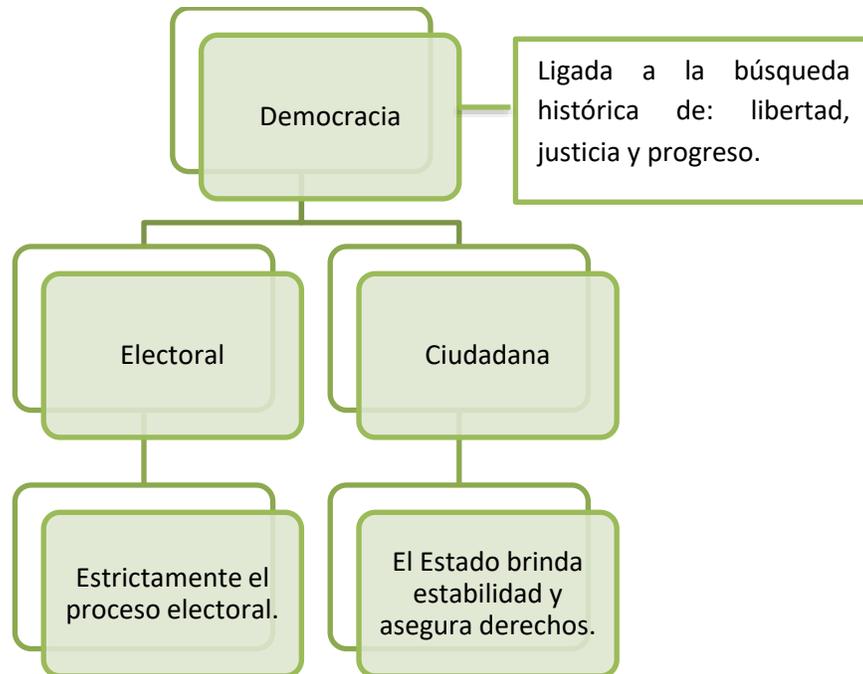
Si bien es de suma importancia la re conceptualización también lo es en igual o mayor forma la relación de estos así el conflicto, la violencia y el desarrollo impactan directamente en la propia conformación de la ciudadanía²⁹.

Se pueden observar expresiones de violencia desde diversos ámbitos donde las políticas y acciones desde el ámbito institucional producen formas de violencia; la desigualdad y la exclusión son las más claras, por ejemplo, mismos que generan una serie de consecuencias negativas como el déficit de ciudadanía.

Según el Informe “La Democracia en América Latina” publicado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), de 2004, la democracia debe ser entendida como el gobierno del pueblo, en donde las decisiones que nos afectan a todos, sean tomadas por el colectivo. Es una forma de elegir autoridades y también de organización, la cual garantizará derechos, el informe también pondera al desarrollo humano como medio para alcanzar la democracia, donde existe un aumento de las opciones para que mejore la calidad de vida de estos.

La manera en que PNUD clasifica la democracia va desde dos ópticas; por un lado, democracia electoral o anémica y por el otro como ciudadana o integral donde la principal diferencia radica en temas que tiene que ver con el cumplimiento del Estado de Derecho de un país.

²⁹ *Ibíd.* p 8.



Fuente: Informe "La Democracia en América Latina" publicado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Argentina, 2004, 287 pp.

En el caso de América Latina y México en particular la democracia que tenemos según la clasificación del Informe es meramente anémica, porque sólo se resume en procesos electorales y más grave aún que ni si quiera el proceso sea transparente y justo erosionado por los altos niveles de corrupción e impunidad. El desarrollo de la democracia depende de que se ampliara de manera decidida la ciudadanía social³⁰.

La noción de ciudadanía implica un estatus por cada persona como miembro de pleno derecho de comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una determinada sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. "Es en torno a la ciudadanía que se debe juzgar la calidad de la democracia"³¹.

³⁰ Informe "La Democracia en América Latina" publicado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Argentina, 2004, 287 pp.

³¹ *Ibidem*.

El mismo informe define también al Estado como el conjunto de instituciones y relaciones sociales, que cubre el ámbito en que se concentra y reconoce la identidad colectiva para todos o casi todos los habitantes del territorio. Se trata de un sistema legal, reglas jurídicas que aspiran regular relaciones sociales que formalmente apuntan a lograr y proteger el bien común.

Dicha relación de conceptos nos permite observar las múltiples variables que explican la crisis de estatalidad que sufre México y América Latina en donde procesos como la globalización no son los que detonan, la falta de democracia aunado a la baja credibilidad y prestigio de los partidos, así como la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que se detectan como déficit de ciudadanía, (derechos civiles y políticos).

Las respuestas que se deberían de dar para solucionar la crisis institucional, sería que la política debe generar nexos entre Estado y sociedad para gestar un poder democrático³² y que la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos se den de manera independientemente de las burocracias, por mencionar algunas.

Estigmatizar la globalización no es la solución a la crisis que enfrenta la región, se debe reflexionar de manera profunda los conceptos que tenemos, cuestionar su funcionalidad y si es vigente o no, sin perder de vista la multipolaridad en la que estamos sumergidos. El primer paso sería la transición de democracia electoral a ciudadana y que el Estado pueda garantizar los derechos de sus ciudadanos.

La ciudadanía por otro lado resulta otro punto de inflexión, puesto que sólo se asume como derechohabientes y no como tales; los cuales exigen que se cumplan sus derechos. Es decir, siempre se habla de los derechos y se pelean por ellos, sin embargo, pareciera que las obligaciones no existen. Desde la premisa de esta idea también la ciudadanía es anémica.

Como se puede ver la globalización tiene temas y anatemas, sin embargo, los conceptos que en muchos casos como este, son multidimensionales también van

³² *Ibidem.*

correlacionados unos con otros. De tal manera que la globalización está relacionada con la democracia, y a su vez ésta con la pobreza y la desigualdad lo cual genera una crisis de estatalidad.

Porque ni Estado ni sus instituciones son capaces de garantizar el cumplimiento efectivo de derechos y estabilidad a los ciudadanos, en un contexto de desigualdad por la dinámica del mercado, donde el Estado no tiene la fuerza para regular las condiciones que tiendan al equilibrio y no polarizar a su propia población, raíz de la pobreza y vulnerabilidad por la ruptura de las estructuras sociales y su entorno.

1.2 Seguridad Pública.

La seguridad es una necesidad primaria del ser humano tal como: alimentarse, vestir, etc. Esto en virtud de que éste, es un ser social. El término es imprescindible para entender a la humanidad en el transcurso de su existencia y en el ramo de las ciencias sociales. Por ello es susceptible a diversas interpretaciones que incluso pueden llegar a ser contradictorias.

Tal situación nos obliga, como sociedad a establecer reglas mínimas de convivencia éticas y morales, como se puede observar el término de seguridad es inherente al funcionamiento social. De ahí la importancia de definirla.

“La seguridad es una condición en la cual el individuo o la nación, según sea el caso, se encuentran libre, exento o a cubierto de daños peligros y riesgos. De tal manera que la condición de seguridad se da en función de la presencia o ausencia de daños, peligros y riesgos, lo cual quiere decir de alguien o algo que provoque tales cosas”.³³

Puede entenderse a la seguridad como una condición que se da en función de la presencia de aliados y enemigos que pueden ser reales o potenciales que originen ambientes de confianza o riesgo. Esta enumera múltiples factores que se han ido sumando para conformarla, desde la creación de las primeras comunidades humanas hasta la actualidad, donde se puede ver que quienes son más aptos para mantener su seguridad son también capaces de imponer sus intereses a los de los demás.³⁴

La problemática principal deviene cuando se habla de éste y cada quien se hacen presente la percepción, la cual tiene diversos ángulos; esto se debe a la naturaleza dual de este término. En el existe, tanto una connotación objetiva, como una subjetiva; es decir, al hablar de seguridad, de cualquier tipo, no sólo se hace referencia a la realidad palpable, sino también a una percepción individual o colectiva sobre el tema.

³³ Rodiles Quero, Felipe, Introducción a la teoría de la Seguridad Nacional, EME, Madrid, 1989, pp. 26.

³⁴ Ibídem

En esta sintonía, se hablará de seguridad pública y nacional. Para el Estado mexicano, la seguridad pública se contempla como un servicio y una función del Estado. A partir de 1994, la seguridad pública se convirtió una responsabilidad explícita del Estado mexicano, compartida en los tres niveles de gobierno. Con la finalidad de mantener el orden y la paz pública.

El 30 de octubre de 1995, se aprobó, por parte del Senado, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, creándose un Consejo Nacional de Seguridad Pública con la participación de las fuerzas armadas y su virtual vinculación con asuntos policíacos.

En esta ley, la indefinición del concepto de seguridad pública lo vuelve sinónimo de seguridad interior o seguridad del Estado, lo cual abre las puertas a la participación de las Fuerzas Armadas en la instrumentación de la misma.

Desde esta perspectiva para el grupo gobernante, la seguridad pública se ha entendido fundamentalmente como la seguridad de las instituciones, del aparato del gobierno, no como la seguridad para los ciudadanos.³⁵ En el marco de la Coordinación Nacional de Seguridad Pública, el gobierno de Ernesto Zedillo impulsó reformas a los artículos 15, 20, 21 y 22 constitucionales.

El artículo 21 constitucional, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios los cuales se coordinarán, según los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública el cual tiene la finalidad de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.³⁶

³⁵ <http://revistascientificas.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1167/1061>

³⁶ <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/22.htm>

Dichas reformas, implicaron el aumento de penas a algunos delitos en materias del fuero común y federal y la creación en marzo de 1996, de una Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en la cual se incluyen el tráfico de drogas y personas y el terrorismo, entre otros.

Es decir que el Estado, tiene la responsabilidad de combatir las causas de delincuencia, así como, desarrollar políticas y acciones que fomenten en la sociedad valores que induzcan el respeto a la legalidad, que se podría lograr mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, también la reinserción social de los delincuentes, con la finalidad de recuperar el papel que les corresponde a las instituciones de seguridad pública frente a fenómenos como el narcotráfico.

1.3 Seguridad Nacional.

En el apartado anterior se sostiene que la seguridad es una aspiración del ser humano y que por tanto esto le lleva a pactar con sus semejantes, es decir otros ciudadanos, la vida comunitaria, esto a través de normas que el Estado proporciona a los miembros de su población.

La seguridad entonces es entendida como el punto de partida del Estado y el punto de arribo del Derecho. Sin embargo, no hay verdades universales y el concepto tiene múltiples acepciones donde existen variaciones en las consecuencias objetivas y subjetivas que derivan de atributos inherentes al ser humano.³⁷

De esta manera, así como existen una variedad de acepciones del significado, también hay una gama de modelos de seguridad, tradicionalmente la seguridad nacional era una visión dominante que pone como eje central y objetivo primordial la seguridad del Estado y la seguridad interior.

Sin embargo, hay una multiplicidad de puntos de vista desde los cuales se puede observar dicho concepto, a considerar están los siguientes:

1. Un sistema político para gobernar al Estado.
2. Una doctrina política para acceder al poder.
3. Una condición paralela indispensable para garantizar el desarrollo de un país.
4. Una organización gubernamental, para el manejo de información e inteligencia a nivel nacional.
5. Un medio para emplear el poder nacional.

³⁷ Mariano R Brito Checchi, *“Del Régimen Jurídico de la Seguridad Pública o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la Seguridad Pública, ¿Cuestiones de Compromiso?”*, en Cisneros Farías, Germán, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (coord.) *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007*, pp. 63.

6. Un aspecto exclusivo de las fuerzas armadas de un país.³⁸

La complejidad se incrementa si se considera a los analistas académicos, militares, funcionarios y hasta operativos de inteligencia, puesto que cada gremio tiene una concepción distinta de lo que es seguridad nacional. La razón de las variaciones del concepto se debe a que el propio término hace referencia a una realidad cambiante, de modo que se ajusta a la dinámica en la vida de los grupos humanos. Entonces se trata de un concepto relativo a la nación, al periodo histórico, a las condiciones del medio internacional y al grupo dominante.

Para ejemplificar el párrafo anterior, mencionaré las definiciones de seguridad nacional de Estados Unidos y de México.

Estados Unidos define seguridad nacional en dos vertientes muy claras, la primera es la promoción de su sistema cultural y político, en el entendido de que entre más naciones compartan los criterios que ellos elaboran, tal situación disminuirá los riesgos que enfrenten en el medio internacional. La segunda vertiente es contar con un aparato militar fuerte, capaz de someter a cualquier posible adversario.³⁹

Durante la administración de George W. Bush, la seguridad nacional era concebida como:

1. Garantizar que las fuerzas armadas estadounidenses puedan disuadir de la guerra, proyectar su poderío y defender sus intereses en caso de que la disuasión fracase.
2. Promover el crecimiento económico y la apertura política ampliando el libre comercio y un sistema monetario internacional estable para todos los comprometidos con estos principios, contando entre ellos al hemisferio occidental que, con demasiada frecuencia, se ha descuidado como zona vital de los intereses estadounidenses.

³⁸ Vega Clemente, Gerardo, Seguridad Nacional; Concepto Organización y Método, Secretaria de la Defensa Nacional, México, 2000 pp. 2-3.

³⁹ Rice, Condolezza, La promoción del interés nacional, Foreign Affairs, vol. 1, núm. 1, 2001.

3. Renovar vínculos fuertes y estrechos con los aliados que compartan los valores estadounidenses y pueden, por ello compartir la carga de la promoción de la paz, la prosperidad y la libertad.
4. Centrar las energías de Estados Unidos en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional.
5. Confrontar con decisión las amenazas de regímenes deshonestos y potencias hostiles que, cada vez cobran la forma de posibilidad del terrorismo y el desarrollo de armas de destrucción masiva.⁴⁰

Sin embargo, con el paso del tiempo y después de los ataques terroristas en septiembre de 2001, el punto número cinco de la lista se volvió prioritario, porque marca un paradigma, es decir a partir de ese punto no hay más criterios de seguridad nacional en Estados Unidos que la lucha contra el terrorismo y la protección de su territorio contra actos similares.

Planteando dichas cuestiones, la conformación de la relación estratégica entre México y Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001, puede resumirse en:

- Lucha contra las drogas; basada en acuerdos bilaterales las cuales contemplan materias como: sentencias criminales, extradición, cooperación con respecto a la asistencia legal, así como lucha contra el tráfico y abuso de drogas.

Al respecto ambos países acordaron mecanismos que expanden la Carta de Acuerdo en Cooperación contra las drogas ilícitas con el fin de aumentar la cooperación en áreas como: trata de personas y mejoras de la seguridad fronteriza.

También en septiembre de 2001, los presidentes Bush y Fox, fortalecieron el mecanismo bilateral y la aplicación de la ley de cooperación, misma que cuenta con estrategias básicas para expedir la información para el combate de las drogas,

⁴⁰ *Ibíd.*

así como su cooperación legal los cuales incluyen 10 grupos de trabajo que tienen el seguimiento de estos problemas:

- Combate a las drogas
- Tráfico de armas
- Fugitivos y Asistencia legal
- Propiedad intelectual
- Ciber crímenes
- Asistencia de entrenamiento y técnica
- Esfuerzos multilaterales
- Tráfico de migrantes
- Lavado de dinero
- Extradición

El plan de acción entre México y Estados Unidos también contempla el acuerdo para la creación de una frontera inteligente del siglo XXI, que garantice una adecuada infraestructura la cual armonice la entrada de operaciones y comunicación fronteriza; flujo de personas para expandir el uso de seguridad electrónica y conexión avanzada para tener acceso a la información de los pasajeros, consultas de políticas de visa a través de la Red Electrónica de Seguridad para viajeros (SENTRI) por sus siglas en inglés y que sea compatible con las bases de datos de ambos países; por último el flujo de bienes de ambos sectores público y privado, se dará mediante el intercambio de información de cargamentos por medio del Programa de Comercio Gratis y Seguro (FAST) por sus siglas en inglés.

La cooperación de Estados Unidos y México también se planteó entre los fiscales generales, los cuales compartirían entrenamiento y asistencia técnica en conjunto para atender las investigaciones criminales incluyendo áreas como: seguridad portuaria, investigación forense, seguridad dentro de las prisiones,

seguridad a las víctimas, testigos protegidos, armas de fuego y detección de explosivos.⁴¹

Para reforzar la coordinación y la cuestión del tiempo en que pueden intercambiar información entre autoridades de seguridad pública y el intercambio de inteligencia entre autoridades mexicanas y estadounidenses a nivel federal y estatal en cuestión a situaciones en ambos lados de la frontera. En este sentido el Equipo de impacto Anti crimen violento ha sido expandido hasta Laredo, Texas y trabaja íntimamente con las agencias de seguridad pública mexicanas.⁴²

Por otro lado, surgió una respuesta por parte de Naciones Unidas donde asumen un discurso en el cual el ser humano es el principal objetivo y no el Estado, denominada seguridad humana.

Dicho modelo surge en una coyuntura donde la percepción de los ciudadanos hacia sus derechos es que han sido parciales y más importante que son trasgredidos por el Estado ya sea por negligencia, insuficiencia u omisión, aunada a la eficaz incorporación de derechos humanos, gobernabilidad democrática y convivencia social en la agenda de seguridad.

Por otro lado, la tendencia de renovar instituciones es cada vez más fuerte, sobre todo en el caso mexicano donde se evidencian enormes carencias e incapacidades por parte del Estado para hacer frente a las amenazas que rodean a la población.

Lo que resulta cierto y un censo en común en lo autores, es que la seguridad es un fenómeno dinámico y global que tiene muchas dimensiones, no sólo la política, también económica, cultural, ambiental. Y que son estas dimensiones las que ayudan a garantizar el adecuado y buen funcionamiento.⁴³

⁴¹ Rice Condoleezza, Law Enforcement, Fight against Organized Crime and Border Security, International Narcotics Control Strategy Report, 2005.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *ibid.* 45.

Javier Peña Razo sostiene en su obra “La Seguridad Humana para la reconstrucción del concepto de Seguridad Pública en México” que promover la cooperación a través de organismos intergubernamentales y no gubernamentales en materia de prevención del delito, es una acción que se debería llevar en México para la promoción de bienestar de la población. Sin embargo, el autor dejó de lado al sector privado el cual tiene el Estado que incorporarlo y más importante comprometerlo para que sea participe y que no se generen entornos de violencia.

Bajo la misma línea la tesis central del autor es la conjunción de esfuerzos de varios sectores, no sólo el público sino incorporar a organismos intergubernamentales y no gubernamentales, aunque deja de lado al sector privado y la sociedad civil en la construcción de Seguridad.

En otro orden de ideas, la aspiración de democracia y la ampliación de la agenda de riesgos por lo nuevos riesgos y amenazas con carácter integral, globalizador y dinámica hace que se complique a los especialistas que realizan políticas públicas en el país, el reconocimiento de estas y se limitan a diagnosticar problemas en función de su eficacia y no hay una fundamentación donde explique el ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿por qué? del fenómeno.

En México la aplicación de modelos de seguridad se da en condiciones de aumento de delito, aumento de percepción de inseguridad, falta de confianza de instituciones públicas para controlarlo. Lo cual refleja que no existe un marco conceptual propio. Esta situación es delicada, no sólo porque estamos implantando modelos de seguridad que responden a las amenazas y riesgos de otras latitudes, sino porque evidencia que no tenemos claridad en la situación de inseguridad del país.

Haciendo un breve recuento histórico, en cuanto a política y al crimen organizado, en el sexenio de De La Madrid (1982 - 1988) se inicia un proyecto neoliberal, donde el papel del Estado se reduce a la regulación de fuerzas económicas dentro de la dinámica del libre mercado. Desde este momento se refleja un rompimiento del tejido social, aparato gubernamental y espacio público.

Por otra parte, la ciudadanía se muestra temerosa al crimen organizado, ya que esta marca un nuevo paradigma en donde hay nuevos elementos como actores, objetos y escenarios.

Por otro lado en el sexenio de Salinas de Gortari (1988 – 1994) se encarrila el proyecto neoliberal mediante la implementación de reformas constitucionales, privatizaciones y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y entrada al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*)⁴⁴, mientras que el problema del crimen organizado sigue en aumento.

En el sexenio de Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) se vive una inestabilidad política que derivó en una fuerte crisis económica la cual generó ascensos en el índice de criminalidad y la ampliación de este con actividades como: blanqueamiento de dinero, tráfico de armas y falsificación.

Es conveniente señalar que se realizó una Ley General en 1995 en donde se establece las bases de coordinación del Sistema de Seguridad Pública, una definición amplia en el cual todos los miembros del Sistema Penal eran los responsables de brindar seguridad a la población.

En este sentido las administraciones de Zedillo Ponce de León y Fox Quezada (2000 – 2006) las prioridades de sus agendas de Seguridad estuvieron, enfocadas en el combate al narcotráfico y secuestros, aunque no responde a una prevención sino a situaciones meramente coyunturales por tanto es una respuesta tardía y las respuestas que encontraban dichas administraciones eran sobrepasadas por el crimen organizado.

De esta manera Calderón Hinojosa (2006 – 2012) hereda una situación de inestabilidad política, de carencia de marcos conceptuales propios y una serie de amenazas transnacionales por lo que con el asesoramiento del Buró Federal de Investigación (FBI) y la Administración para el Control de Drogas (DEA) decide darle un enfoque militarizado a la lucha contra el Narcotráfico dando prioridad a las

⁴⁴ Precursor de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

labores de inteligencia, es así como el principio de desarrollo humano sustentable y la prevención del delito se convirtió en el nuevo eje de la Seguridad Pública.

Cuando incorpora la militarización en la guerra contra el narcotráfico deviene un aumento significativo no sólo en los niveles de violencia sino en violaciones de derechos humanos, sin embargo, seguía un camino que responde a la aplicación del Estado de derecho y seguridad.

El problema conceptual, si se me permite el término, radica en que al momento de hacer reformas o contraer compromisos internacionales como la Iniciativa Mérida, Tratado de Libre Comercio (TLCAN), la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN) y el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD), se necesita homologar no sólo el concepto de seguridad con sus pares sino también las legislaciones correspondientes y nos enfrentamos al debate de que las amenazas que priorizan las partes no son las mismas, por parte del caso mexicano el hecho de no tener un marco conceptual propio hace que no se vean y se atiendan las amenazas y riesgos que trasgreden el Estado.

Según autores como Peña Razo, José María Rico y Laura Chinchilla “México importa un modelo de Estado elitista- oligárquico donde las élites y grupos dominantes deciden los mecanismos de control que establecerá el Estado para asegurar el orden público”.⁴⁵

Las políticas públicas en el país deben observar los condicionamientos conceptuales e ideológicos no sólo limitarse a la eficacia, así como incorporar elementos como la gestión de instrumentos del Estado para la consecución de sus intereses y no limitarse a la descripción de datos estadísticos, en este último aspecto homologar la metodología en las instituciones sería elementos que permitirían tener una magnitud más precisa del fenómeno.

El reto de las políticas públicas antes de emitir acciones al combate al crimen organizado que responde a una lógica de la globalización y la interrelación de

⁴⁵ *Ibidem.*

dimensiones políticas, económicas, culturales y sociales que operan de manera simultánea, desigual a través del mundo tiempo y mundo espacio, es trabajar en manera conjunta con las instituciones aunado a un marco jurídico y coherencia de las políticas concretamente aquellas dedicadas a la prevención del delito.

México debe lograr la edificación del espacio social y político donde los derechos humanos tengan carta de naturalidad y se conviertan en límite a las acciones del Estado frente a la persona, ante lo cual resulta notorio que exista un largo trecho aún por recorrer.⁴⁶

La Iniciativa Mérida pareciera ser una respuesta al crimen organizado transnacional y a la ola de violencia que se vive en México debido al poder de los cárteles de droga, la cual busca erradicar el comercio de drogas, la cual debería ser: multidimensional, integral y con un enfoque preventivo, y no limitarse con aspectos como el combate a los cárteles de droga, sino que también enfocarse en aspectos como la calidad de vida de la población, falta de oportunidades laborales, educativas, de acceso a la salud y vivienda, las políticas de generación de empleo, número de personas que emigran, la población más vulnerable de acceder a las drogas o inserción en cárteles, el flujo de armas que abastece a los cárteles mexicanos, el número de muertes violentas, el número de adictos, todo ello con el fin de dimensionar el fenómeno en su debida complejidad.

Como se puede ver en materia de seguridad nacional, ésta representa una condición que debe prevalecer sin importar la coyuntura, y que se traduce en la estabilidad de un Estado, la paz social, el Estado de Derecho y permanencia institucional. Por tanto, es imprescindible que la dinámica de funcionamiento sea local y nacional, ya que la seguridad es algo que los Estados pueden compartir para garantizar su funcionamiento y correcta aplicación dentro y fuera de sus límites.

⁴⁶ http://estepais.com/inicio/historicos/181/8_propuesta8_derechos_alvarez.pdf

1.4 Seguridad Regional en América del Norte.

Las estructuras de seguridad internacional y regional están revisándose en todo el mundo. La guerra fría reconfiguró un conjunto de estructuras internacionales de seguridad, cuyo epicentro se ubica en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas.

En el continente americano, desde la segunda guerra mundial, se realizaron las alianzas militares necesarias para la cooperación, mediante la creación de la Junta Interamericana de Defensa en 1942, la firma del Tratado Interamericana de Asistencia Recíproca en 1947 y en 1948 la Organización de Estados Americanos.⁴⁷

En el caso de la región América del Norte, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, Canadá, Estados Unidos y México buscaron incrementar y potencializar las relaciones económicas, comerciales, financieras e industriales entre sí.

Se buscaba que las economías de los miembros fueran interdependientes, principalmente por el crecimiento del flujo de personas, bienes y servicios entre sus fronteras. Sin embargo, después de los ataques terroristas el 11 de septiembre de 2001, las prioridades de Estados Unidos cambiaron, el terrorismo y la seguridad de sus fronteras, priorizaron su agenda.

El resultado fueron los dos acuerdos de cooperación antiterrorista o acuerdos de fronteras inteligentes (Smart Border Agreements) firmados con Canadá el 12 de diciembre de 2001 y con México el 22 de marzo de 2002.

⁴⁷ La Declaración Sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en octubre de 2003, creó un nuevo concepto de seguridad regional que amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.⁴⁷

En este sentido, Estados Unidos desarrolló una doctrina de seguridad basada en el concepto de *Homeland Security*, el cual implica la cooperación de la mayor parte de países alrededor del mundo, pero priorizando a sus vecinos y socios comerciales.

La nueva doctrina, además de retomar el concepto de *Homeland Security* buscó de manera paralela fortalecer su seguridad interna, por lo que las fronteras norte con Canadá y sur con México son clave, para mantenerla.

En junio de 2001, se estableció la Iniciativa de Seguridad Fronteriza y el Plan de Acción para la cooperación fronteriza, entre Estados Unidos y México, el cual buscaba mejorar las autoridades e instituciones especializadas, para asistir, salvar y asesorar migrantes. Frenar el tráfico ilegal de personas. Expandir la fuerza especial contra el contrabando y tráfico de extranjeros. Establecer una estructura de enlace para las autoridades de aplicación de la ley, para aumentar la cooperación entre las instituciones federales estadounidenses y mexicanas a lo largo de la frontera sur.⁴⁸

En marzo de 2002, se llegó a un acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México, el cual contempla tres grandes ejes, Infraestructura segura, movimiento seguro de personas y movimiento seguro de mercancías.

Dicho acuerdo, plantea el concepto “fronteras inteligentes”, el cual propone la creación de un plan estratégico a largo plazo que asegure la infraestructura física, por medio de tecnología coordinada que contemple el flujo creciente del tráfico fronterizo. Entre otras cosas, también plantea revitalizar los mecanismos existentes de coordinación bilateral a nivel local, estatal y federal, con atención especial en las operaciones en los puntos de cruce de la frontera.

También contempla el intercambio de información de los respectivos bancos consulares, llevar a cabo la capacitación conjunta en las áreas de investigación y

⁴⁸ Raúl Benítez, “Seguridad y Fronteras en Norteamérica del TLCAN a la ASPAN”, [en línea] <http://www.redalyc.org/pdf/812/81206106.pdf>, Revista Colombia Internacional, 2005.

análisis de documentos con el fin de detectar los documentos fraudulentos. No menos importante, se habla de la creación de sistemas para intercambiar información e inteligencia, ligada con las acciones conjuntas para combatir el contrabando, drogas, armas de fuego, materiales peligrosos y el lavado de dinero.⁴⁹

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se había hablado de la necesidad de ampliar el alcance del tratado con un Tratado de Libre Comercio de América del Norte "Plus", donde contemplará la seguridad y la defensa.

Canadá y Estados Unidos, por otro lado, tienen relaciones para fortalecer su seguridad, siendo el North American Aerospace Defence Command, el principal acuerdo en seguridad y defensa. Fundado desde mayo de 1958, como respuesta a la amenaza de los bombardeos soviéticos de largo alcance que pudieran atacar a Canadá y Estados Unidos.⁵⁰ Su misión es detectar, validar y alertar de posibles ataques de misiles balísticos hacia estos dos países, abarcando detección continental, para mitigar una amenaza en dicho espacio aéreo.⁵¹

En el caso de Estados Unidos y México, no se reconoce el vínculo entre comercio y seguridad, y se sostiene, tanto por el gobierno de México como por una parte de la opinión pública nacionalista, no debe haber más acercamientos estratégicos con Estados Unidos, pues se pone en peligro la soberanía del país. Sin embargo, desde los años ochenta se han incrementado notablemente los esfuerzos conjuntos en seguridad para hacer frente a la guerra a las drogas.⁵²

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, Estados Unidos está delineando un sistema de seguridad de América del Norte, que tiene como prioridad la protección de Estados Unidos, por lo tanto no quiere restringirse a

⁴⁹ <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm>

⁵⁰ <http://www.norad.mil/>

⁵¹ <http://www.norad.mil/>

⁵² Andreas Peter, "Redrawing the line: borders and security in the Twenty-first Century", en *International Security*, MI Harvard, Vol.28. No.2.

América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México), en realidad se refiere a un cambio en muchos aspectos por sus amenazas y riesgos.

Es de especial atención el papel de Canadá en este sentido, pues ha asumido que su aporte de la seguridad de Estados Unidos está directamente vinculado a su propia seguridad, consolidado su colaboración con las agencias de Estados Unidos y manteniendo su estatus de relación bilateral especial.⁵³

Por otra parte, México también brinda una colaboración proporcional a sus limitados recursos, pero sin generar respuestas institucionales similares porque carece de una definición y proyectos propios de su seguridad nacional. Debido a que sus instituciones son débiles y por lo tanto sólo reactivas en esa materia.⁵⁴

En este sentido, el TLCAN, la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes y en 2005 la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, han generado importantes grupos de interés en los tres países que impulsan la búsqueda de esquemas comunes de seguridad.

En párrafos anteriores, se hace mención que el gobierno mexicano y otros actores como la opinión pública, están resistentes a la profundización de la cooperación en materia de seguridad y defensa, en Estados Unidos también existen grupos que están en contra, fomentados principalmente por nacionalistas que no están de acuerdo con el TLCAN.

Lo que resulta tangible es que Canadá y Estados Unidos no confían en las instituciones mexicanas por ineficaces y corruptas. Por otro lado, en México existen opiniones arraigadas que rechazan la participación de Estados Unidos, u otro país pues generan un “peligro de pérdida de soberanía del país”. Estas percepciones están más presentes en los temas de seguridad y defensa, lo que

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Andreas Peter, “A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-México Lines after 9-11,” en Andreas Peter and Thomas Biersteker eds., *The Rebordering of Northamerica: Integration and Exclusion in a New Security Context*. Routledge, New York.

explica la reducida cooperación militar de México, aunado a su rechazo para colaborar en misiones del exterior que no sean de ayuda humanitaria.⁵⁵

También es un hecho que tanto Canadá como México, representan países estratégicos para la seguridad de Estados Unidos, sin embargo, no comparten las mismas estrategias, entre sí. La acción preventiva contra el terrorismo, es la prioridad en la agenda estadounidense, más no para Canadá y México, cada país de la región tiene intereses propios.

⁵⁵ Maria Cristina Rosas, Las operaciones de mantenimiento de la paz en Naciones Unidas: lecciones para México, UNAM, México, 2005.

Capítulo II. Iniciativa Mérida: mecanismo de cooperación y combate al narcotráfico.

La globalización como se explicó en párrafos anteriores es un proceso con múltiples enfoques en el cual se tiende a priorizar sobre otros enfoques el económico, de tal manera que la globalización ha transformado la forma en que los aspectos sociales generaban solidaridad, lo cual desde luego resultaba favorable al fortalecimiento de lazos de pertenencia de los individuos a algún colectivo.⁵⁶ Sobre esta línea son las instituciones quienes han sufrido cambios al tratar de ser funcionales y dejar de ser como Anthony Giddens define “instituciones conchas”, para cumplir con el objetivo de preservar un orden y protección de sus individuos ante dinámicas destructivas.

De esta manera, así como las instituciones han sufrido cambios, también ha cambiado la manera en que los actores internacionales se relacionan, la globalización permite la interconexión en múltiples niveles, así como la evolución de conceptos tales como la cooperación, para hacer frente a problemas y amenazas.

2.1 Contexto histórico para el estudio de la relación de cooperación al combate de narcóticos México – Estados Unidos de América.

La relación con Estados Unidos ha sido parte sustancial de la historia de México, puesto que no sólo se limita a aspectos económicos, sino que también abarca diversos factores como el: político, social, cultural o geográfico. En razón de lo anterior, se comparten 3 mil 142 km⁵⁷ de frontera con el país vecino, lo que significa que ningún tema de la agenda nacional se escapa de la influencia que ejerce éste, ya que afecta transversalmente, tanto a organizaciones como a instituciones.

⁵⁶ Miguel Ángel Vite Pérez, *La nueva Cuestión Ciudadana*, p. 92

⁵⁷ <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php>

Muchos estudiosos del tema califican la relación México-EUA, en función de los asuntos económicos y políticos, priorizándolos sobre otros aspectos, de manera que si estos temas mantienen una estabilidad se habla de que hay una mayor relación. Sin embargo, en razón de la cercanía de los Estados, es menester de los mandatarios y gobiernos de ambos países buscar las vías adecuadas para la profundización de ésta, puesto que la relación debe ser algo permanente y estable.

Hay ejemplos tangibles de la integración contemporánea, por ejemplo, está el Tratado de Libre Comercio (TLCAN).⁵⁸ Sin embargo, tras los ataques terroristas a las Torres Gemelas en septiembre de 2001 hicieron que las prioridades de Estados Unidos cambiaran, de tal manera que temas como terrorismo subieron a el primer nivel de su agenda.⁵⁹

El ataque de las Torres Gemelas es un evento que marcó la agenda nacional de Estados Unidos en 2001, y causó la modificación del paradigma de seguridad en el mundo debido a la influencia y poder que ejerce dicho país. De esta manera, tras este episodio trágico en la historia estadounidense fueron determinadas las pautas para abatir las amenazas y riesgos, así como la necesidad de acotar cada vez más su energía para impulsar y lograr su seguridad. Cabe puntualizar que las decisiones se manejan de forma bilateral, y en ocasiones de forma multilateral, esto en razón del tema. Lo cierto es que hay condiciones como la hegemonía y soberanía que requieren de medidas que se adapten constantemente ante los

⁵⁸ Según el Instituto Político de Migración en Washington, las cifras hablan por sí solas, ya que Estados Unidos es el principal socio comercial de México. En el año 2003 importó de aquel el 61.9% y exportó el 88.9% de la totalidad de sus productos en el exterior; y Canadá por su parte, importó el 60.7% y exportó 85.5% del propio. Es decir que la relación comercial bilateral norte con Canadá, fue la más importante para Estados Unidos, seguida en segundo lugar la relación con México. La relación México y Canadá por otro lado, se ha triplicado desde 1994, alcanzando 12.6 mil millones de dólares.

⁵⁹ Cabe mencionar que dentro de la agenda binacional destaca el papel de la seguridad en las fronteras (*homeland security*)⁵⁹.

cambios de un sistema internacional volátil y transnacional, con el fin de mantenerlas en orden.⁶⁰

En esta coyuntura, las agendas comunes que contienen temas como el intercambio comercial, el movimiento del capital, así como de personas y el control de las fronteras, experimentaron transformaciones no sólo en su seguridad sino en su estructura, no vistas desde la Segunda Guerra Mundial, el 11 de septiembre de 2001 pone al descubierto las vulnerabilidades, así como la necesidad de cooperar para generar certidumbre en rubros como la seguridad, así como en materia comercial.

En el plano interno, Estados Unidos es el protagonista que encabeza una transformación de carácter doctrinario, institucional y legal en pro de su seguridad, ya que busca obtener alcances regionales, hemisféricos y globales, según su posición geográfica y geopolítica.⁶¹

Estados Unidos tiene muy claro que el concepto de seguridad no es algo eterno, al contrario hace los ajustes necesarios para preservar su bienestar, hacia el interior de sus fronteras (*homeland security*) y (*homeland defence*) y crea las instituciones que se requiera conforme las necesidades y obstáculos de la realidad internacional, de esta manera crea un perímetro de seguridad que tiene alcances, uno de ellos y de suma importancia por ser países fronterizos son Canadá y México en su área de responsabilidad compartida, ya que reconocen que existen amenazas y riesgos de carácter transnacional.

“La geopolítica de América del Norte ha asumido responsabilidades específicas, respecto de la salvaguarda de la estabilidad y seguridad en el hemisferio que corresponde al continente americano”.⁶²

⁶⁰ Abelardo Rodríguez Sumano, “Introducción” en Rodríguez, *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, CESNAV, CUCSH, Universidad de Guadalajara, 2012, p 25.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Javier Oliva Posada, *Consideraciones metodológicas sobre seguridad y defensa en América del Norte*, en Rodríguez Sumano, *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, CESNAV, CUCSH, Universidad de Guadalajara, 2012, p. 381.

Canadá respondió creando una arquitectura que fuera compatible con sus intereses nacionales, pero al mismo tiempo compatible con los estadounidenses, de manera que fueran independientes a la seguridad de Estados Unidos. México por otro lado tomó una postura de aceptación priorizando los intereses de Estados Unidos, por muchos factores entre estos económicos, principalmente. El 80% de las exportaciones totales de México van hacia Estados Unidos, en tanto que el 49% de sus importaciones provienen del mismo país.⁶³ Esto quiere decir que el país tiene una alta dependencia económica, además del tema migratorio, etc.

El declive de la economía estadounidense tras la crisis que sufrió en 2008, así como otros síntomas de degradación como: criminalización, crimen organizado, así como el tema de los migrantes, hacen que México sea víctima del daño colateral de la cooperación e integración estadounidense, sin poner ninguna resistencia.

La integración entre México y Estados Unidos, cuando se firman procesos de integración, en específico (TLCAN y ASPAN), por lo general tiende a existir un beneficio mayor para uno de los integrantes de los mismos. Sin duda, no sólo las identidades, las instituciones, niveles de desarrollo económico, democracia y alcance de las doctrinas en seguridad nacional y política exterior de Estados Unidos poseen contenidos muy diversos, por lo que es necesario que el gobierno busque un mayor beneficio.

No obstante, esta conformación geopolítica y su problemática social no necesariamente llevan a una cooperación absoluta en todas las temáticas ni a mediano plazo a la conformación de una identidad entre los tres aliados. Como dice la teoría institucional, a mayor interdependencia y mayor densidad temática, en este caso de seguridad, se genera una demanda de acuerdos que regularicen dicha integración derivando en una mayor regionalización. Así lo reconoce el libro blanco de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA):

⁶³ Véase <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=MX>

“Para contrarrestar las consecuencias negativas de la globalización, la mayoría de los países del continente han hecho esfuerzos importantes para confrontarlos a través de la regionalización. Encontrándose perfectamente identificadas subregiones que comparten intereses políticos, económicos, sociales, militares y de seguridad.”⁶⁴

México en el proceso de integración es el más vulnerable y retrasado en cuestiones de seguridad regional, no sólo porque eran enormes las diferencias en variables como complementariedad económica, instituciones funcionales, sino porque no contaban con un marco legal en sus propias instituciones encargadas a preservar y salvaguardar la seguridad nacional del país, es decir que instituciones encargadas de la Seguridad Nacional como el Centro de Investigación de Seguridad Nacional (CISEN), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), tenían una metodología propia, es decir que no había una homogenización conceptual.

Es hasta principios de 2005 donde se promulga la Ley de Seguridad Nacional, de esta manera, México al institucionalizar sus aparatos de inteligencia obtiene legitimidad a nivel internacional, aunque cabe resaltar que el papel de la inteligencia debe responder al Estado y no al gobierno en turno. De modo que se reconoce a está como un instrumento para la ideología de un Estado, empero, México no sólo tuvo que buscar legitimidad institucional, sino también la creación de lazos de confianza, los cuales resultan debatibles por los escándalos de corrupción y crisis estatal que enfrenta.

En el marco regional, se firmaron dos acuerdos de fronteras inteligentes (*smart borders*) por separado, el primero fue entre Canadá y Estados Unidos el 12 de diciembre de 2001, el segundo fue entre México y Estados Unidos el 22 de marzo de 2002. Sin embargo, la guerra en Irak en marzo de 2003, provocó la división de apoyo de ambos países a la administración del entonces presidente George W.

⁶⁴ SEDENA. Óp. Cit., p.14.

Bush, el partido republicano hizo esfuerzos con sus vecinos para homogenizar las agendas, pese a las diferencias de los tres países.

Estados Unidos de América coordina de manera trilateral la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), debido a que se trataba de una cuestión de combate al terrorismo y seguridad regional, quedando fuera aspectos de suma importancia para México, como el tema de narcotráfico y migración de éste y pasando a un tema bilateral. Así es como Estados Unidos maneja la seguridad en distintos planos y alcances.

México en materia de cooperación cívico-militar y en general, es su propia víctima ya que los principios de política exterior,⁶⁵ a menudo tiende a comprometer aspectos como soberanía, jurisdicción territorial y su marco legal. La perspectiva de seguridad de México al igual que la globalización debe ser multidimensional, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez en 2006 declaró:

“Queda pendiente iniciar un debate acerca del futuro de América del Norte, de la participación de México en la definición de ese futuro y de nuestra concepción de soberanía. En particular es necesario que, reconociendo nuestra interdependencia en materia de seguridad, comencemos a explorar la posibilidad de crear un perímetro de seguridad.”⁶⁶

Para México el discurso oficial en el plano bilateral con Estados Unidos está orientado al pleno respeto de su soberanía, jurisdicción territorial y respeto a su marco legal, en la cual debe existir confianza de ambas partes, reciprocidad y destaca el papel de responsabilidad compartida.

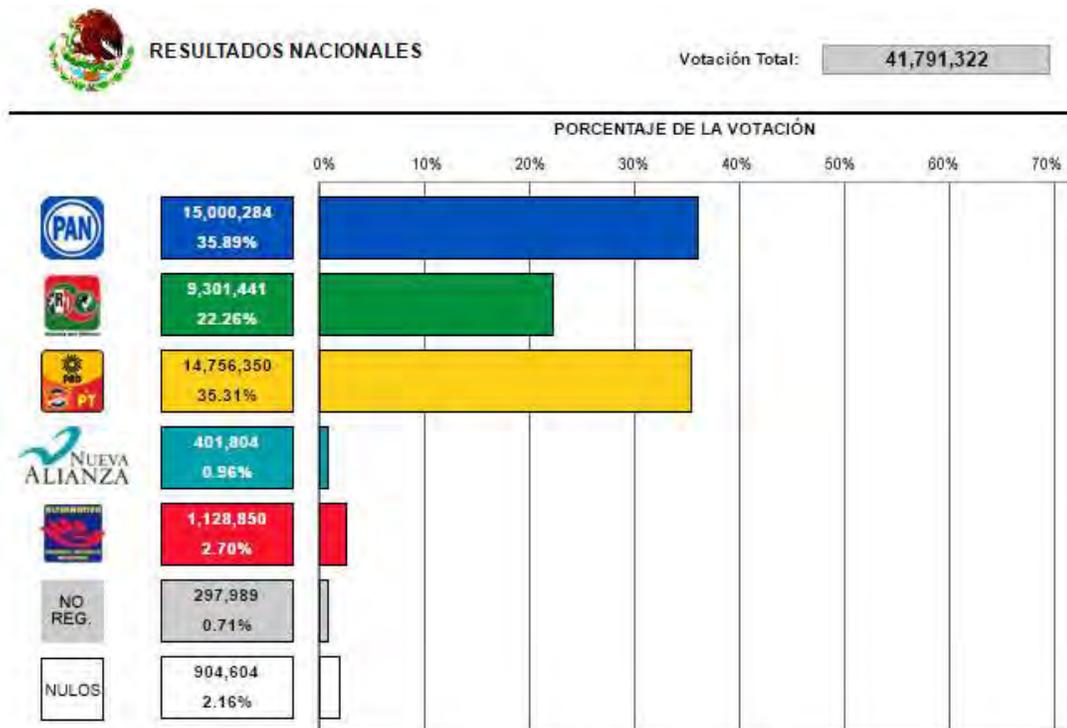
⁶⁵ “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.... a IX. ...X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndose a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política exterior, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; XI.... a XX. ... “

⁶⁶ <http://www.sre.gob.mx/prosectsre.pdf>, p23.

2.1.1 El inicio de las negociaciones.

Oficialmente se sabe que Iniciativa Mérida surgió a propuesta del entonces candidato presidencial Felipe Calderón, el cual sugirió al presidente George W. Bush, la necesidad de coordinar esfuerzos para enfrentar al crimen organizado.

En el año 2006, Felipe Calderón Hinojosa llegó al poder en medio de una elección altamente competitiva, como nunca había tenido precedentes en la historia electoral mexicana, el candidato del PAN ganó la votación del domingo 6 de julio, según datos del entonces Instituto Federal Electoral (IFE); ahora Instituto Nacional



Electoral (INE) se contabilizaron los siguientes resultados:

Fuente: http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html

El margen con respecto al candidato de la coalición Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia por la Democracia; ahora Movimiento Ciudadano, Andrés Manuel López Obrador perdió contra su rival del Partido Acción Nacional, con el mínimo margen de 0.58% siendo estas

elecciones presidenciales, las que mayor participación ciudadana tuvieron en la historia del país.

Sin embargo, la “democracia mexicana” ya había experimentando episodios complicados, en las elecciones del 6 de julio de 1988 dos candidatos se disputaban la silla presidencial, por el (PRI) estaba Carlos Salinas De Gortari, y Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional, en donde según los conteos preliminares este último tenía una ventaja sobre Salinas De Gortari. Sin embargo, el entonces Secretario de Gobernación Manuel Barlett anunció que el conteo de votos se suspendía, debido a una “caída de sistema”. Una semana después, se hizo oficial que Salinas de Gortari había ganado las elecciones con un 50.4% de los votos, Cárdenas por su parte ha sostenido que hubo un fraude electoral en el que participó directamente Barlett.⁶⁷

En marzo de 1994, el país experimentó el asesinato de Luis Donaldo Colosio candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional, y seis meses después José Francisco Ruiz Massieu Secretario General del PRI fue asesinado frente al hotel Casa Blanca. Ruiz Massieu se proyectaba para llegar a la Secretaría de Gobernación, en el sexenio de Zedillo Ponce de León.

Así en las elecciones de 2006, al ser mínimo el margen de ganancia, López Obrador impugna la elección ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al tiempo que inicia un movimiento nacional de resistencia civil para respaldar la demanda de que se abrieran los paquetes electorales y se contarán nuevamente los votos, con el objetivo de esclarecer la votación, con la exigencia de “voto por voto, casilla por casilla”.

Dicho clima político implicó que el mandato de Felipe Calderón Hinojosa fuera altamente cuestionado, los resultados de la elección presidencial de 2006 dieron como resultado la polarización de la sociedad mexicana y evidenciaron la profunda crisis de gobernabilidad del país, debido a la corrupción imperante e instituciones débiles y vulnerables. Cabe mencionar que el candidato presidencial del PRD

⁶⁷ <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1988-la-caida-del-sistemaG>

Andrés Manuel López Obrador en discursos y en diversos medios de comunicación lo calificaba como presidente ilegítimo.

Con la llegada del presidente Felipe Calderón en 2006, el combate al narcotráfico fue una de las prioridades de su administración. El discurso oficial del entonces gobierno en turno era una guerra contra el narcotráfico la cual no tendría cuartel, “son ellos o nosotros”, en donde el gobierno federal privilegio el uso de fuerzas armadas movilizandolos cuerpos de seguridad, así como el Ejército y la Marina.

Así el encuentro entre ambos mandatarios se realizó el 12 y 13 de marzo de 2007, en Mérida, Yucatán cuyo resultado fue el llamado “Plan México”; esto debido a que con la poca información que se tenía de manera oficial, emulaba al mecanismo de cooperación, que justamente buscaba generar una estrategia antinarcótica y generar seguridad en la región a finales del siglo pasado, específicamente en 1999 en Colombia, llamado “Plan Colombia”.

En dicha reunión, Calderón insistió en que Estados Unidos tenía una responsabilidad compartida en el tráfico de estupefacientes, y que éste debía incrementar sus niveles de cooperación en la lucha contra el creciente impacto de los cárteles de droga.

Sin embargo, el 17 de enero de 2007, el diputado demócrata por Texas, Henry Cuéllar y Silvestre Reyes, presidente del Comité de Inteligencia en la Cámara de Representantes, presentaron la *Prosperous and Secure Neighbor Alliance* of 2007, como plataforma para la negociación.⁶⁸

A raíz de esa reunión se tiene muy poca información sobre el proceso de negociación entre ambos países, puesto que se iniciaron a puerta cerrada; en octubre del mismo año, Bush presentó al Congreso la primera solicitud de

⁶⁸ Mario Cruz, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: piezas estratégicas de la hegemonía continental” *La iniciativa Mérida ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?* México, UNAM, 2009 P.352.

financiamiento, la cual hubiera proporcionado quinientos millones de dólares a México.

Posteriormente el marco de cooperación entre México y Estados Unidos fue anunciado oficialmente el 22 de octubre de 2007 bajo el título de Iniciativa y no Plan Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, el cual estaría destinado a combatir el tráfico de drogas, armas y la violencia que genera la delincuencia organizada.

En la declaración conjunta se señaló que ésta constataría de 1.4 mil millones de dólares para México e incluiría a Centroamérica por un periodo de tres años. Está fue la primera propuesta que se hizo ante el gobierno mexicano y el Congreso estadounidense señaló cual iba a ser el fundamento jurídico.⁶⁹

[...] El Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia de 1989, que enarbola la cooperación y la corresponsabilidad con fundamento en el respeto de las soberanías autodeterminación y no intervención en asuntos internos.⁷⁰

⁶⁹ Se incluyó a Centroamérica, por temor a que las acciones mexicanas en contra del narcotráfico suscitaran un esparcimiento negativo de violencia en la zona.

⁷⁰ <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>

2.2 La política de seguridad del presidente Felipe Calderón.

Al inicio del sexenio, la administración del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa encontró al país inmerso en una dinámica donde el fenómeno delictivo evolucionaba, sin embargo, las instituciones de seguridad y justicia involucraban y permitían la corrupción.⁷¹

El comportamiento de la criminalidad cambió, México dejó de ser un lugar de tránsito de drogas, para convertirse en uno de origen y consumo. La violencia asociada al narcotráfico generó una de las crisis más graves que se hayan registrado.

La agenda de seguridad de Felipe Calderón Hinojosa, tuvo como tema principal el combate a la delincuencia organizada, por ende, la seguridad pública era el medio para llevarlo a cabo y eje principal del sexenio. La Estrategia Nacional de Seguridad, se basó en fortalecer las instituciones de seguridad, así como el fomento de la restauración del tejido social.

Las acciones fueron la instrumentación de operativos, mayor despliegue de fuerzas armadas y transformación de instituciones, por ello facultó a la Secretaría de Seguridad Pública mayores recursos presupuestales que superaron a los establecidos a la Secretaría de Marina y Procuraduría General de la República.

Invirtió en el crecimiento de la Policía Federal, construyó, rehabilitó y amplió los centros penitenciarios federales, con el objetivo de separar a los reos del fuero federal de su convivencia con los de fuero común, en cárceles estatales y municipales sobre saturadas.

Destinó a las fuerzas armadas, tareas de seguridad pública a través de los diferentes operativos en los estados claves (inseguros), y facultando a ciertos mandos para que asumieran directamente las funciones de los secretarios de seguridad pública en los estados y municipios.

⁷¹ www.calderon.presidencia.gob.mx

Impulsó la creación de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, con el propósito de prevenir la corrupción y la infiltración de la delincuencia organizada por medio de la aplicación de exámenes a los policías estatales y municipales, así como a los funcionarios de seguridad pública y procuradurías.

Incrementó las capacidades y uso de la fuerza pública, promoviendo la profesionalización de las instituciones policiales, sin embargo, no fueron acciones que le alcanzaran para combatir al narcotráfico, violencia generalizada, corrupción e impunidad.



El diagrama, representa una evaluación general del panorama del tráfico de narcóticos y las principales debilidades en los tres niveles de gobierno en México.

Instrumentación de operativos	Fuerzas armadas	Instituciones	Cooperación
<ul style="list-style-type: none"> •Michoacán. •Guerrero. •Nuevo León. •Tamaulipas. •Chihuahua. •Durango •Sinaloa. •Baja California. •Veracruz. 	<ul style="list-style-type: none"> •Cerca del 25% de las fuerzas armadas están desplegadas. •Mayor presencia de militares en retiro dentro de estructuras de seguridad pública en los tres niveles de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> •Transformación de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> •Coperacción con Estados Unidos. •Coperacción con Centroamérica.

Frente a este escenario el gobierno federal optó por recuperar el control territorial que había ganado los cárteles mexicanos, al mismo tiempo inició un proceso de transformación de las fuerzas de seguridad pública. Los principales elementos de la respuesta por parte del gobierno federal, fueron las siguientes:

- Como se puede observar, tanto en el control territorial como en el fortalecimiento de las instancias de seguridad pública, las fuerzas armadas asumieron un papel protagónico. Desde la perspectiva del presidente Calderón la disciplina militar podría elevar los niveles de eficacia de los policías municipales, así como reducir los niveles de corrupción.⁷²
- Por otro lado, los altos niveles de corrupción, la creciente penetración de organizaciones delictivas en las estructuras políticas y económicas del país son elementos que se anudan a dichas amenazas, las cuales derivan y generaron ambientes sumamente violentos.

⁷² Leonardo Curzio, “Los tres planos de la seguridad: el nacional, el bilateral y el hemisférico” y *Seguridad México Estados – Unidos La Seguridad Nacional en México y .Ola relación con Estados Unidos*, CISAN UNAM, México, 2007, [en línea] http://www.cisan.unam.mx/pdf/lc02_05pdf.

- Lo que es cierto y es sumamente estudiando es que las organizaciones criminales, no sólo se dedican al negocio de narcóticos, dichas organizaciones son más complejas al tener una multiplicidad de actividades delictivas por lo cual para el Estado resulta más difícil hacerles frente.

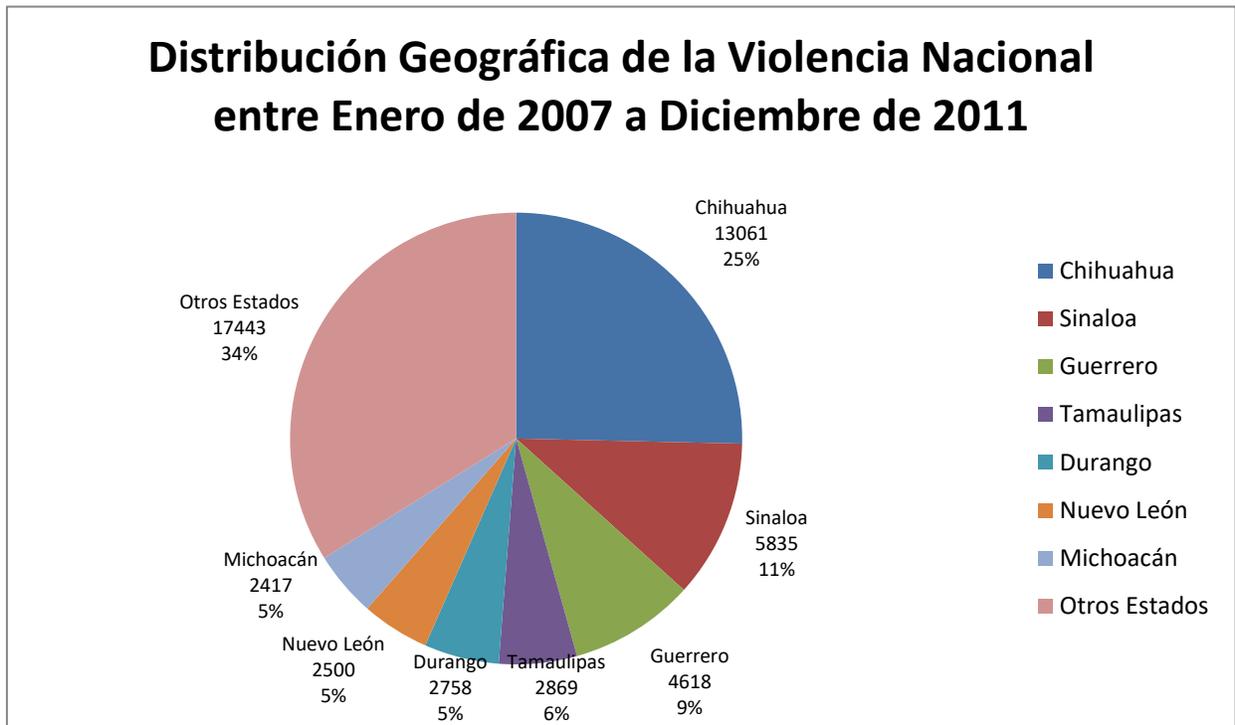
La consecuencia no fue como la esperaba el gobierno federal, puesto que lejos de recuperar el control territorial y reducir el poder de los cárteles mexicanos, el resultado fue un incremento en el número de homicidios relacionados con las drogas, o las famosas “ejecuciones”. De acuerdo con especialistas en la materia, el aumento de la violencia se explica por las divisiones o desprendimiento dentro de los cárteles.⁷³ En cuanto a la división de los cárteles mexicanos se habla que operan 88 organizaciones criminales vinculadas con el narcotráfico⁷⁴.

Homicidios vinculados al crimen organizado 2007					
Entidad	<i>Primer Trimestre</i>	<i>Segundo Trimestre</i>	<i>Tercer Trimestre</i>	<i>Cuarto Trimestre</i>	<i>Primer Trimestre de 2008</i>
Baja California	28	55	54	72	209
Michoacán	80	102	82	64	328
Estado de México	16	24	23	48	111
Durango	24	33	18	33	108
Sinaloa	55	100	134	137	426
Chihuahua	54	38	73	79	244
Nuevo León	46	32	25	27	130
Sonora	35	64	21	21	141
Tamaulipas	12	17	12	39	80
Guerrero	32	104	87	76	299
Resto de los Estados	136	193	192	229	750
México	518	762	721	825	2826

⁷³ Eduardo Guerrero, “Cómo reducir la violencia en México”, Revista Nexos, 3 de noviembre de 2010.

⁷⁴ Véase Informe de la PGR (marzo 2013)

Fuente: Base de Datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



Fuente: Base de Datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Además, esta violencia corresponde a dos factores, primero la disputa por las rutas del narcotráfico en el territorio nacional y segundo, la violencia entre los cárteles por las zonas estratégicas en la frontera norte para el trasiego de narcóticos. Otro factor según Benítez Manaut que ayuda a explicar la coyuntura de violencia que se vive en México es la incorporación de prácticas de sicariato propias de Colombia y Guatemala.

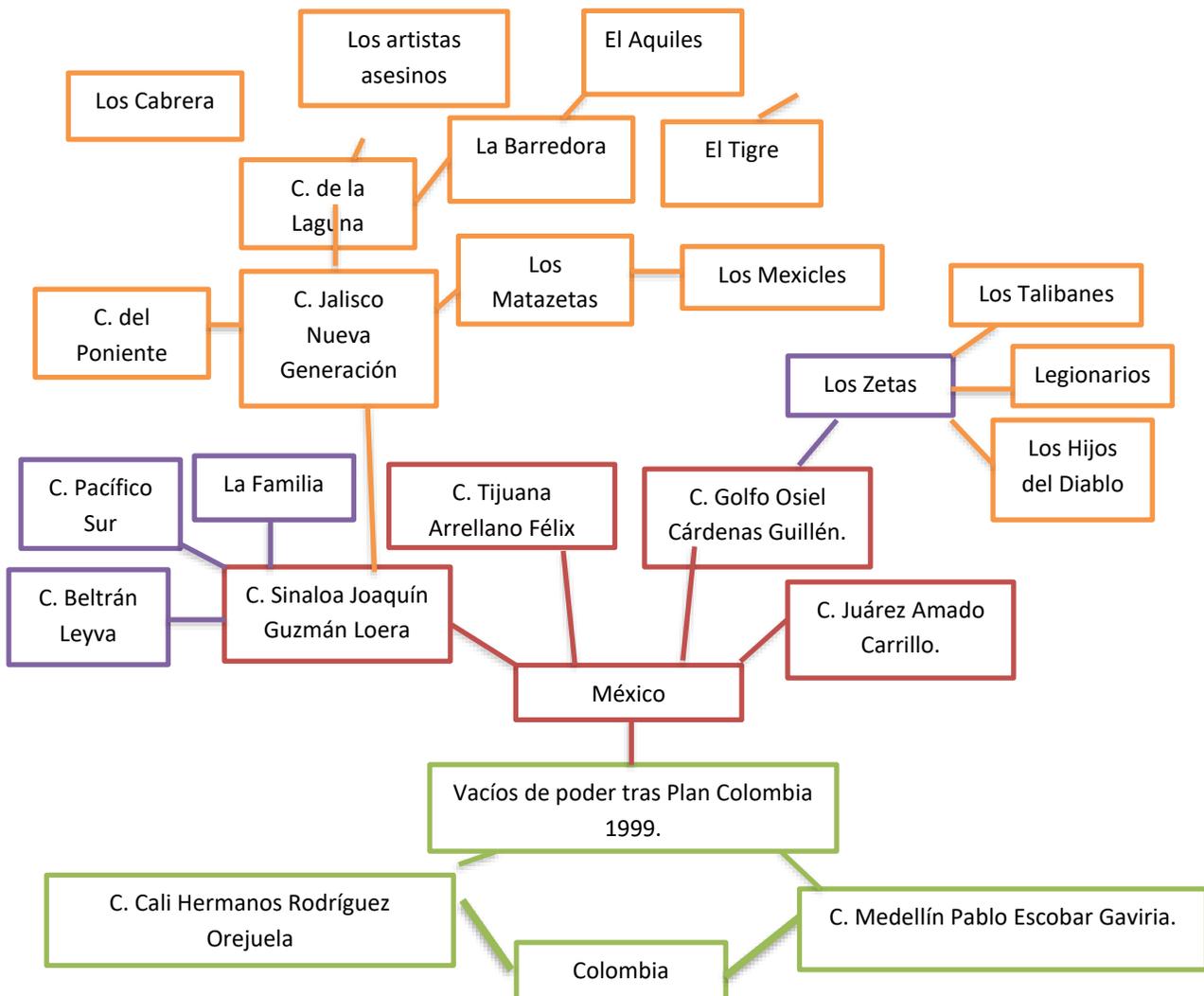
En la medida en que el gobierno federal combatía organizaciones criminales en ciertos territorios, abrió ventanas de oportunidad para otras en otros territorios. De igual forma ocurrió con la captura de los líderes o miembros de los cárteles, lo cual

creó vacíos de poder al interior de las organizaciones criminales, llegando al desmembramiento de cárteles formando células que conforman otros.

1. Zetas
2. El Pacífico (Sinaloa)
3. Arellano Félix
4. Familia Michoacana
5. Caballeros Templarios
6. Nuevo Cártel de Juárez
7. Cártel de la Barbie
8. Cártel Beltrán Leyva

Dan cobertura a los 80 cárteles restantes

Fuente: Informe de la PGR (marzo 2013)



El mapa mental representa un bosquejo con información de la Procuraduría General de la República en 2013 de los principales cárteles de droga que operan en México. El narcotráfico es un fenómeno con una larga historia en el país, la cual tiene muchas variables ya que este es productor, de trasiego y promotor del consumo de drogas.

Se denomina crimen organizado, ya que tiene una lógica de mercado, verdaderamente se tratan de empresas trasnacionales, las cuales forman corredores que no respetan fronteras, que van desde la producción, el transporte ya sea de manera aérea, marina o terrestre y su consumo.

De esta manera el crimen es la principal amenaza para la población, el narcotráfico es la principal amenaza para el Estado, debido a que éste le disputa al Estado espacios de poder y ejercicio legítimo de la fuerza y está construyendo un poder paralelo basado en el terror, el asesinato y el control territorial.⁷⁵

A partir de los años noventa, con el desmantelamiento de los grandes cárteles colombianos de Medellín encabezado por Pablo Escobar Gaviria y el de Cali por los hermanos Rodríguez Orejuela, fue cuando comenzaron a consolidarse las organizaciones de narcos mexicanas como factores de poder real en el país.⁷⁶

Después de su desmantelamiento en 1999 con el Plan Colombia, se creó un vacío de poder, el cual fue aprovechado por cuatro cárteles en México, los cuales se puede decir que son la primera generación de crimen y son el Cártel de Sinaloa encabezado por Joaquín Guzmán Loera alias “El Chapo”, el Cártel de Tijuana encabezado por los Hermanos Arellano Félix, el Cártel de Juárez encabezado por Amado Carrillo alias “El señor de los cielos” y finalmente el Cártel de Golfo encabezado por Osiel Cárdenas Guillén, quien a su vez creó un brazo armado conformado en un principio por militares de elite que desertaron de los grupos

⁷⁵ Raúl Benítez Manaut: *La crisis de seguridad en México*, Revista Nueva Sociedad N° 220, marzo – abril 2009, ISSN: 0251-3552.

⁷⁶ Sergio García Ramírez: *Delincuencia Organizada*, Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

Aeromóvil y Anfibio de Fuerzas Especiales y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas del Ejército Mexicano.

Posteriormente tras las estrategias implementadas por los sexenios pasados específicamente la de Vicente Fox, la cual preponderaba la captura de los líderes de dichos cárteles señalados, provocó que se formarán células con nuevos líderes y los cárteles se fragmentarán.

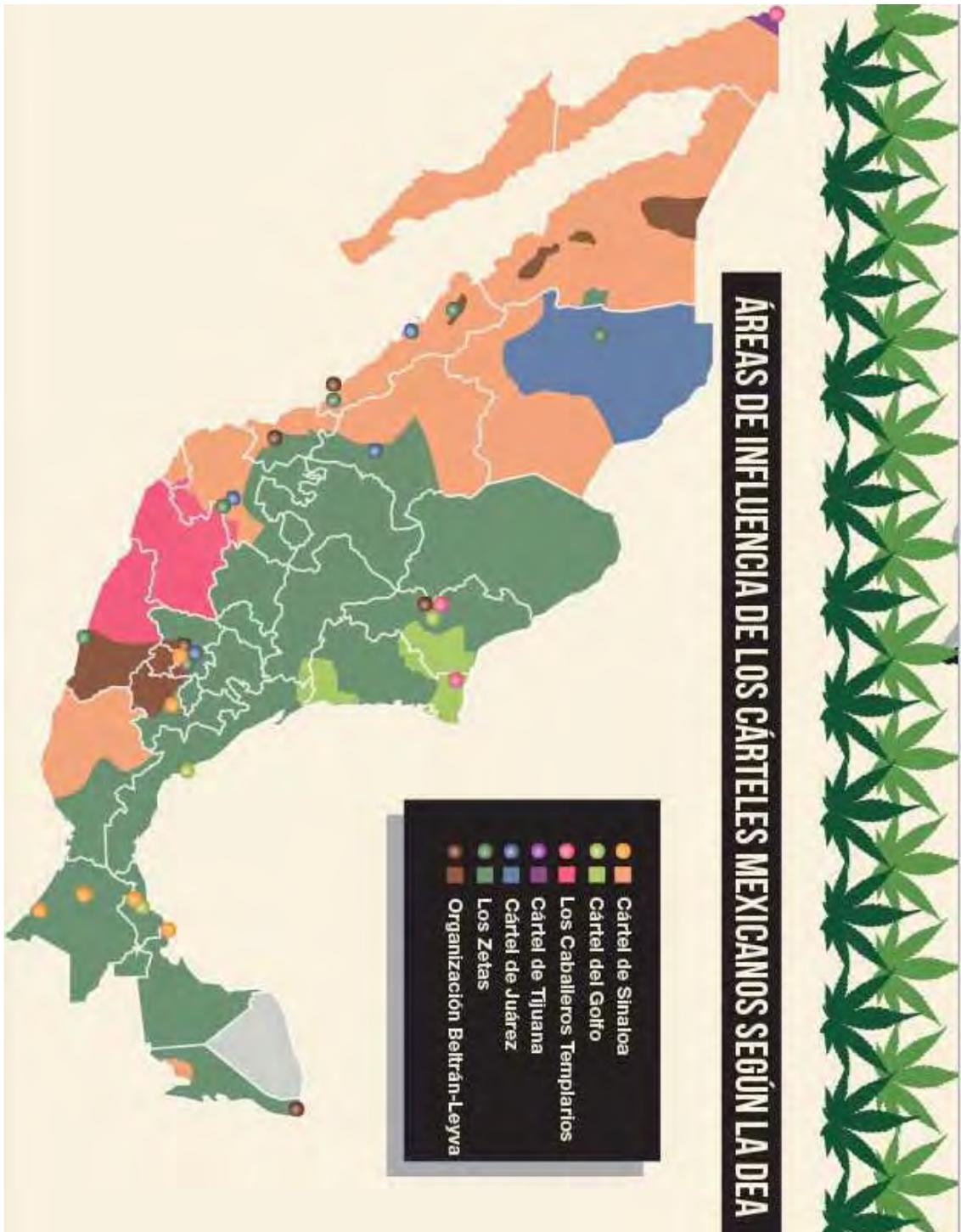
Según el Informe de la Procuraduría General de la República, el Cártel de Sinaloa es el que tiene a las organizaciones más relevantes a su favor: Gente Nueva, Cártel de Jalisco Nueva Generación, Cártel del Poniente, Cártel de la Laguna, Los Mata-Zetas, Los Cabrera, La Barredora, el Comando del Diablo o Comando Guerrero Diablo, el Aquiles, el Tigre, los Artistas Asesinos y los Mexicles.

Dicho Cártel se extiende a 50 países de los cinco continentes y controla el mercado de la cocaína y las metanfetaminas. Pero sus negocios no se limitan a los llamados delitos contra la salud, al tráfico de armas y al *lavado de dinero*; también están involucrados en tráfico de personas, de animales en peligro de extinción, de maderas finas y piedras preciosas, trata de personas, secuestro, robo de combustibles a Petróleos Mexicanos, robo de automóviles, *piratería*, extorsión y cobro de piso.

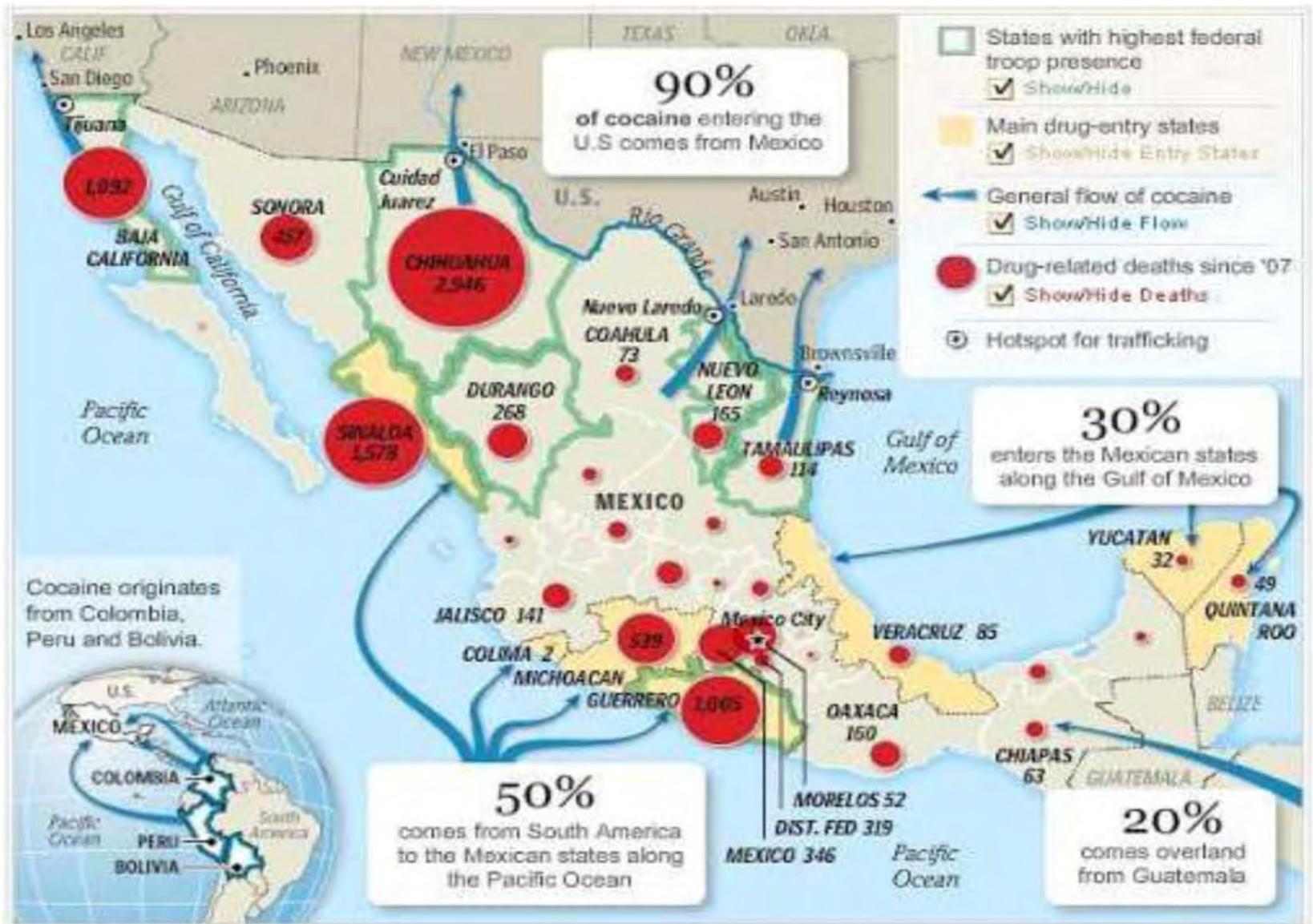
“[...] todas las células que menciona el reporte que se derivan de los cuatro cárteles principales,⁷⁷ han tenido un nivel de importancia alto, en la medida en que han funcionado como el brazo operativo y de recolección de inteligencia táctica de las grandes organizaciones. Cuando la situación se ha prestado, reciben las órdenes y ven condiciones favorables, todas ellas han ejercido de una u otra manera el mismo nivel de brutalidad y violencia”.⁷⁸

⁷⁷ Los Cárteles originarios son Cártel de Sinaloa, Cártel de los Arellano Félix, Cártel de Juárez y Cártel de Golfo.

⁷⁸ Informe de la PGR 2013



Fuente: Nancy Flores, Los 89 cárteles que arrasan México [en línea], México, Contra línea, 2 de junio de 2003, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-cárteles-arrasan-mexico/>



SOURCE: Drug Enforcement Administration; Melissa del Pozo and Rafael Lopez of Milenio; staff reports

Fuente: Drug Enforcement Administration; Melissa del Pozo y Rafael López, Milenio.

Se apostó en el poder de las fuerzas de seguridad pública y con capacidades de inteligencia. Así en 2001 se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) misma que actualmente es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en el sector de seguridad de la administración pública federal, la SSP fue la dependencia que más recursos recibió a partir de 2007.

Presupuesto Sector de Seguridad en México 2000 – 2010 (miles de millones de pesos) *

Dependencia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SEDENA	20,400	22,484	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,851	43,623	43,632
SEMAR	7,971	8,903	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059	15,991
SSP	-	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916	32,437
PGR	4,875	5,676	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309	11,781
SEGOB	9,363	4,869	5,070	3,990	3,818	3,422	4,737	5,083	6,736	9,594	8,370
CISEN	900	980	1,034	726	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379	2,140

*Fuente: Armando Rodríguez Luna en "Inteligencia, Tecnología y Democracia Cooperación Estratégica en Materia de Seguridad en Relaciones México- Estados Unidos" con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/index.html>.

En mayo de 2009, se creó la Policía Federal Ministerial en sustitución de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), con facultades de recabar información en materia preventiva y con un despliegue geográfico regional en función de la dinámica delictiva.⁷⁹ En junio del mismo año la Policía Federal sustituyó a la Policía Federal Preventiva con nuevas atribuciones tales como la realización de operaciones encubiertas. Sin embargo, el Centro de Investigación de Seguridad Nacional fue delegado en temas de inteligencia criminal y no se involucra en temas relacionados con el narcotráfico, cuestión que resulta contradictoria puesto que el narcotráfico es una amenaza a la seguridad nacional en tanto que el Estado nacional existe si se cumplen las siguientes condiciones:

⁷⁹ Jorge Ramos y María de la Luz González, "Surge la Policía Federal Ministerial", El Universal, 30 de mayo de 2009.

1. Que el aparato del dominio exclusivo de la fuerza sólo sea ejercido por el Estado (que esté sea el que utilice la violencia).
2. El Estado de Derecho se aplique.
3. Que sea el Estado el único capacitado para cobrar impuestos.

De esta manera un Estado define sus funciones de seguridad, en función de las tres cuestiones anteriores, cuando uno de los criterios no se cumple hay un peligro de Seguridad Nacional.⁸⁰

Por otra parte, la escalada de violencia de México también se explica por factores externos, el primero de ellos y el más reconocido es que es en Estados Unidos donde se encuentra el mercado más importante de drogas en el mundo, el consumo no sólo de marihuana sino de drogas más duras como la cocaína y el consumo de metanfetaminas va al alza, lo cual implica nuevas dinámicas en el tráfico de drogas.⁸¹

Adicionalmente, Estados Unidos es la principal fuente de armas de alto poder que sirven a los cárteles mexicanos, de las armas decomisadas en México por parte de la Procuraduría General de la República, el 90% provenían de Estados Unidos.⁸²

En función del contexto anterior, Estados Unidos desarrolló en 2007 y 2009, dos estrategias antinarcóticos para su frontera con México. La estrategia de 2009 establece que es de suma importancia contener los flujos de droga de sur a norte, así como las armas de norte a sur. Por tanto, involucró a dos instituciones de seguridad, por un lado: *Department of Homeland Security* (DHS) y el *Department of Justice, Department of State y Department of Defense*, en donde el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia es parte fundamental

⁸⁰ José Julián Domínguez Arroyo, "Derecho y Seguridad Nacional en México: La inteligencia bajo control", en s/a, Inteligencia y Seguridad Nacional, Lecturas Básicas de Inteligencia 1, ESISEN, 2009, p 56.

⁸¹ Armando Rodríguez Luna en "Inteligencia, Tecnología y Democracia Cooperación Estratégica en Materia de Seguridad en Relaciones México- Estados Unidos" p. 51.

⁸² Office of National Drug Control Policy. En http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/swb_counternarcotics_strategy09/swb_counternarcotics_strategy09.pdf.

de la estrategia las cuales buscan concretar acuerdos de intercambio de información con México, así como inversión en infraestructura tecnológica para resguardar la frontera de Estados Unidos con México.



Fuente: Firearm trafficking, United States Government Accountability Office, 2010.

2. 3 El desarrollo de la Iniciativa Mérida.

En la primera propuesta que se presentó al Congreso estadounidense se señalaron como ejes principales los siguientes puntos:

- La identificación de amenazas, las cuales son:
 - a) Las organizaciones criminales y de tráfico de drogas.
 - b) El tráfico de armas.
 - c) Las actividades financieras ilícitas.
 - d) El lavado de dinero.
 - e) Trata de personas.

- Contemplaría acciones para:
 - 1.- Fortalecer los esfuerzos internos de procuración de justicia en México.
 - 2.- Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia trasnacional.

- Y estrategias para incrementar las capacidades operativas de las instituciones mexicanas a través de:
 - I) Transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países.
 - II) Programa de capacitación e intercambio de expertos.

Sin embargo, al paso de varios meses de negociaciones se llegó a una segunda propuesta a mediados de 2008, en donde el esquema consistía en un paquete de

asistencia con un claro enfoque policíaco – militar, cuya duración sería de tres años, y dicha ayuda se daría en especie y se extendería a Centroamérica.⁸³

La asistencia para México estaría condicionada, si el gobierno mexicano se comprometía a realizar las reformas judiciales y a garantizar los derechos humanos por parte de las defensas armadas y los cuerpos policíacos.

Las siguientes tablas representan de manera descriptiva y cuantitativa los cuatro programas de cooperación que presenta Iniciativa Mérida para México entre 2008 año en que se aprobó y 2009 año en que se ejecutó:

Grupo I. Combate al Terrorismo, Combate al Narcotráfico y Seguridad Fronteriza.

Dependencia	Millones \$USD	Equipo
PGR	2.8 (2008)	Remodelamiento, mantenimiento y equipamiento de 2 aviones <i>Cessna Citation II 550</i> .
	2 (2008)	Recursos para convertir los registros de los traficantes de personas, drogas, armas y otros en una base de datos digital.
	4.5 (2009)	Este es un proyecto específico para la frontera norte.
SEMAR	100 (2008)	4 aviones <i>CASA 235</i> . El paquete incluye apoyo logístico para partes y refacciones.
	100 (2009)	Aviones de patrullaje y vigilancia. También

⁸³ Merida Initiative, Program description reference document, Mexican Security Cooperation Plan, consultado en [línea] <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>.

		puede utilizarse para transporte de personal y equipo. * Puede volar hasta un rango de 2,250m, con una carga de 3.5 ton.
SEDENA	1.5 (2008)	Equipo de <i>Scanners</i> de Ion. *Para detectar drogas, precursores químicos, armas, municiones y explosivos. Cabe señalar que SEDENA cuenta con 521 detectores moleculares GT- 200 distribuidos en 12 regiones militares.
	104 (2009)	Ocho helicópteros de Transporte (<i>Bell 412 EP</i>)
	20.2 (2009)	Equipo móvil de inspección no- intrusivo de rayos gamma. * Para utilizarlos en retenes y puntos de inspección dentro del territorio nacional.
CISEN	7.9 (2008)	<i>Hardware, software</i> y un sistema de telecomunicaciones de audio, datos y video con el objetivo de articular los 18 puertos de entrada en los cuales CISEN tiene presencia.
	8.8 (2009)	Este sistema se integrará con la puerta de entrada del CISEN a Plataforma México. * De esta manera, se articulan los sistemas informáticos de inteligencia de Centro y Norteamérica.
INM	31.2 (2008)	Red Informática de Verificación y Control de Fronteras.
	60.4 (2009)	Incluye Hardware y Software. Se trata de establecer puntos de control biométrico en los 165 puertos de entrada de México (58

		aéreos, 51 marítimos y 56 terrestres). Eventualmente, esta red de base de datos conectará a Centroamérica, México y Estados Unidos. * Este proyecto es específico para la frontera sur.
SCT	25.3 (2008) 5.8 (2009)	Soporte y respaldo para la infraestructura de comunicación satelital entre las agencias de Seguridad Nacional.
AGA	31.4 (2008)	Equipo de rayos X. * Para registrar transporte comercial, vehículos privados, equipaje personal y terminales de autobuses.
	38.4 (2009)	Sistema de Vigilancia Inteligente Integrado (SVII). Centraliza los datos que emanan de los puertos de entrada de todo el país. Equipos caninos. *Con relación a los dos primeros rubros, el gobierno el mexicano cubre el 33% de los puertos de entrada con detectores de rayos gamma.

Fuente: Merida Initiative, Program description reference document, Mexican Security Cooperation Plan, consultado en <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>.

Grupo II. Seguridad Pública y Estado de Derecho.

Dependencia	Millones \$USD	Equipo
PGR	6 (2008)	Programa de seguridad a policías y procuradores.

		Vehículos blindados, chalecos antibalas y equipo de radiocomunicación.
SSP	29.9 (2008)	26 Equipos móviles de rayos gamma. 10 camionetas Van con scanner de rayos X y 90 equipos caninos.
	10 (2009)	3 aviones Cessna Caravan para vigilancia. *Está orientado para dotar capacidad contraterrorista y antinarcoóticos a la SSP. Puede monitorear actividad y comunicaciones sospechosas.
	31.5 (2009)	Este equipo se despliega en diferentes puntos de registro en el territorio nacional para dotar de mayores capacidades a la SSP frente a las actividades que desarrolla la SEDENA en esta área.
	106 (2009)	3 helicópteros para transporte UH60. *La SSP requiere adquirir otros UH60, para tener un despliegue rápido, para que dependa en menor medida de la infraestructura militar. El paquete incluye apoyo logístico para partes y refacciones.
SHCP	5 (2008)	<i>Software</i> y <i>Hardware</i> para Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). *La UIF combate el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. *Esta infraestructura informática permitiría vincular a la UIF con Plataforma México y con organismos de investigación internacionales.
SS	15.1 (2008)	Creación de la Red Nacional de Transferencias Electrónicas en Adicciones,

	10.9 (2009)	Prevencción y Tratamiento contra las adicciones. El propósito es interconectar a las Oficinas del Consejo Nacional contra las Adicciones en el territorio nacional para extender su servicio.
--	-------------	--

Fuente: Merida Initiative, Program description reference document, Mexican Security Cooperation Plan, consultado en <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>.

Grupo III. Fortalecimiento de Instituciones y Procuración de Justicia.

Dependencia	Millones \$USD	Equipo
Mejorar el Sistema de Justicia Penal	1.5 (2009)	Asistencia técnica, entrenamiento y equipo.
	2 (2009)	Preservación de evidencia y desarrollo en cadena de custodia.
	2 (2009)	Promover el fortalecimiento de instituciones y Estado de Derecho
Fortalecer la capacidad de los laboratorios periciales de la PGR	8.5 (2009)	Modernización particularmente en materia balística, análisis químico- biológico y cibernético.
Recolección y análisis de datos	7.6 (2009)	Seguimiento de casos y procesos penales. Digitalización de diversas actividades de los Ministerios Públicos.
	1.7 (2009)	Mantenimiento de OASISS, CENAPI y análisis de vínculos. *OASISS: Por sus siglas en inglés (Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security).

		CENAPI (Centro Nacional de Planeación e Inteligencia).
Anticorrupción Transparencia y Derechos Humanos	315 (2009)	Promover la cultura de la legalidad. Extender la cultura de la legalidad a más entidades del gobierno.
	5 (2009)	Promover los Derechos Humanos. Apoyar a ONG, defensoras de los Derechos Humanos; barra de abogados y Escuelas de Derecho; capacitación en Derechos Humanos para policías, Ministerios Públicos y custodios del Sistema Penitenciario.

Fuente: Merida Initiative, Program description reference document, Mexican Security Cooperation Plan, consultado en <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>.

El cuarto grupo, denominado simplemente “Apoyo a programas”, se enfoca a fomentar la transparencia a través del acercamiento con organizaciones no gubernamentales, a la capacitación sobre el conocimiento y respeto a los Derechos Humanos, así como el combate a la corrupción dentro de las instancias de gobierno. Esta última parte del programa ocupa el 90% de los recursos en este rubro.⁸⁴

De esta manera se puede observar que la cantidad de dinero que asciende en el primer grupo relativo al: Combate al Terrorismo, Combate al Narcotráfico y Seguridad Fronteriza es de 544.2 millones de dólares; en el segundo grupo correspondiente a la Seguridad Pública y Estado de Derecho a 214.4 millones de dólares y por último el tercer grupo referente al Fortalecimiento de Instituciones y Procuración de Justicia a 343.3 millones de dólares. Esto implica que la apuesta

⁸⁴ Raúl Benítez Manaut y Ángel Armando Rodríguez Luna, “Iniciativa Mérida, Seguridad Nacional y Soberanía”, en *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p. 53.

está en el poder coercitivo, mediante el uso de fuerzas armadas e instituciones civiles; las cuales resultan incapaces de enfrentar la lucha contra el crimen organizado.

Si bien, el primer grupo que refiere al Combate al Terrorismo, Combate al Narcotráfico y Seguridad Fronteriza es el que cuenta con mayor capital financiero, resulta un capital insignificante para un combate integral al crimen organizado y los grandes cárteles. Es cierto que ambos países reconocen que este es una amenaza en común, y por tanto se requiere de una cooperación, sin embargo resulta grave que México no haya diseñado por propia cuenta, con análisis, instituciones y recursos propios, una estrategia integral y eficiente para combatir y debilitar a los cárteles de droga que han violentado la soberanía, por debilitar al Estado y descomponer la cohesión social.⁸⁵

⁸⁵ *Ibid.* P 54.

2.4 Iniciativa Mérida como dilema de soberanía nacional.

En el plano internacional, la Iniciativa Mérida desembocó en un cambio de paradigma de la seguridad bilateral entre México y Estados Unidos, así en agosto de 2007, en la Reunión de Líderes de Norteamérica en Montebello, Canadá, los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón anunciaron Iniciativa Mérida como un medio de cooperación entre ambos países para trabajar conjuntamente así con los países de Centroamérica para combatir el tráfico de droga y el crimen organizado en la región.

Desde el final de la Guerra Fría, para Estados Unidos “los Estados débiles o fracasados se han convertido, probablemente, en el único y más grave problema en el orden internacional, porque arremeten contra los Derechos Humanos, provocan desastres humanitarios causan oleadas masivas de inmigración”.⁸⁶

Con el ataque a las torres gemelas el 11 de septiembre del 2001, la seguridad internacional da un giro radical y la agenda para la mayor parte del mundo la plantean los Estados Unidos de América. Dicha agenda se centra ya no en las amenazas estatales ni el armamento de alguna nación, sino en grupos independientes a los Estados que puedan amenazar la seguridad internacional. Estos grupos para Estados Unidos se materializan en facciones terroristas.

Sin embargo, se hace la aclaración de que son grupos independiente a un Estado ya que, si bien varios Estados como México se solidarizaron con la lucha estadounidense contra el terrorismo, no todo el medio internacional tenía las mismas amenazas a su seguridad.

Para México, esta situación ocasionó una considerable presión por los Estados Unidos de reforzar las medidas de seguridad en la frontera. A nivel gubernamental esto se trabajó de manera bilateral, pero existe un nivel más de organización que tuvo que adaptarse de otra manera. Nos referimos al nivel ilícito de los grupos

⁸⁶ *Ibid* p.140.

criminales en México, especialmente aquellos que se dedicaban al tráfico de drogas.

Estos cárteles criminales habían ganado importancia después del declive de los cárteles colombianos y habían comenzado a controlar independientemente el paso de las drogas hacia Estados Unidos, pero también la manufactura de algunas de éstas. Con las nuevas medidas de seguridad establecidas después del 11 de septiembre de 2001, el tráfico hacia Estados Unidos se volvió más arriesgado y más complicado, por lo que la distribución debía de diversificarse.

Después de Estados Unidos, el mercado de drogas más relevante para la producción latinoamericana era Europa, pero hasta ese momento se había mantenido muy por debajo de los niveles estadounidenses. Además, el precio de las drogas, especialmente de la cocaína, aumenta exponencialmente mientras más alejado esté el punto de venta del punto de distribución, por lo que las ganancias en Europa, si bien el mercado no se comparara con el de Estados Unidos, podrían ser suficientes para los cárteles criminales mexicanos.

Lo anterior podemos constatarlo con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que mencionan que un kilo de cocaína cuesta producirlo a un granjero colombiano \$1.3 dólares pero el mismo kilo se vende en Centroamérica a \$10,000 dólares, en México a \$16,000 dólares, en Estados Unidos entre \$24,000 y \$27,000 dólares y en Europa en hasta \$55,000 dólares.⁸⁷

Ahora, alrededor de esta situación existe una complicación básica que es la ilegalidad de los cárteles criminales. Esta ilegalidad hace que la información que se pueda obtener de ellos requiera de investigación larga y de carácter policial que al día de hoy no está disponible en su totalidad. Sin embargo, lo que sí está disponible, es la evolución de la dinámica del narcotráfico entre ambos países. Esto está disponible porque dicha dinámica se puede delimitar a partir de datos y variables como el consumo de drogas en México y Estados Unidos, las requisiciones policiacas de drogas, los arrestos de miembros de organizaciones

⁸⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report, 2012.

criminales relacionadas con el tráfico de drogas y, claramente, los números estimados de la producción de droga por país y la distribución de las mismas.

Con estos datos podremos observar cómo ha evolucionado la dinámica del tráfico de drogas a partir del 2001 y específicamente entre México, como el mayor distribuidor a nivel mundial.

El congreso mexicano al observar la agudización de la inseguridad en México, reconoció la importancia del trabajo conjunto con Estados Unidos, cuya frontera ha adquirido una connotación especial debido al tráfico de drogas, armas, personas los cuales representan problemas para ambos países. Al tratarse de un programa de cooperación y no de un tratado como el caso de ASPAN, Felipe Calderón no previó la intervención del poder Legislativo en el proceso, dejándolo al margen de la negociación, implementación, y seguimiento del mismo.

El Congreso mexicano tuvo conocimiento del programa, en el marco de la XLVI Reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos, esto en Austin, Texas, en mayo de 2007. Dicha situación, acompañada del hermetismo a nivel federal en torno a Iniciativa Mérida, generó desconfianza en el gremio de las fuerzas políticas.

Dicha desconfianza fue alimentada por la falta de información que se tenía respecto a Iniciativa Mérida, no se sabía con claridad, cuáles iban a ser los alcances, los recursos, responsabilidades asignados al programa de cooperación. Es hasta 2007, en el mes de octubre donde el Departamento de Estados Unidos dio a conocer formalmente Iniciativa Mérida.⁸⁸

No obstante, en México el acceso a la información de la misma siguió siendo limitado y contradictorio, especialmente en las instituciones mexicanas que se iban a beneficiar y de qué manera lo harían, por tanto los partidos políticos manifestaron una posición similar, en la que pedían a la entonces Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Espinoza aclarara la situación, que tendría que ser

⁸⁸ Alejandro Chanona Burguette, *“La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano” en La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM, México, 2009, p. 60.

evaluada en el Congreso, en universidades, organizaciones no gubernamentales y desde luego de la sociedad civil, dada la trascendencia del programa.

La situación se tornó preocupante, como era de esperarse dividió la opinión pública, de académicos y de los partidos políticos. En una consulta de opinión realizada por la empresa Mitofski en 2006 titulada “México y el mundo” se extrajeron los siguientes datos:

1. El 80% de los mexicanos expresaron que su mayor preocupación era el narcotráfico.
2. En el combate al terrorismo, el 51% de los mexicanos estaría dispuesto a permitir la participación de agentes estadounidenses, que colaboren con autoridades mexicanas en la vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos del país. Sin embargo, el 68% de los líderes parlamentarios se opone.
3. 59% de mexicanos y 75% de estadounidenses, coinciden en que Estados Unidos debe participar junto con otros países en la solución de los problemas mundiales, y sólo una minoría en ambos países 22% y el 12% está a favor de que esté al margen de acontecimientos mundiales.⁸⁹

La encuesta enunciada anteriormente, fue realizada después de los primeros 50 días de gobierno de Felipe Calderón, razón por la cual la sociedad se manifiesta positivamente en la participación del ejército al combate al narcotráfico, a pesar de no contar con suficiente información al respecto. Sin embargo, los artículos académicos manifestaban una desaprobación, puesto que señalaban que el Ejecutivo no había contemplado los riesgos de la militarización al combate al narcotráfico.

Académicos y especialistas como: Sergio Aguayo, Leonardo Curzio, Jorge Chabat, Lorenzo Meyer, Jorge G. Castañeda, Rosario Green, Jorge Montaña y Raúl Benítez Manaut, destacaron la tradicional desconfianza que Estados Unidos tiene del sistema policiaco, de justicia y político de México, así como que la Iniciativa respondía a las presiones de Estados Unidos y no a las necesidades del

⁸⁹ Informe México: líderes y ciudadanos, disponible en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/14_entorno_i_pdf/ei_OE20061120_MexicoMundo2006_Mexico2.pdf

país, también expresaron una preocupación por el tema de los Derechos Humanos ante la guerra contra el narcotráfico.⁹⁰

Por su parte el Congreso de la Unión, insistió en la transparencia y en tres temas fundamentales que son los siguientes:

- Que las facultades constitucionales en materia de seguridad nacional otorgaban al Congreso la potestad de dar seguimiento y vigilancia a los programas y transparentar el uso de los recursos provenientes de Estados Unidos, fueran estos materiales o de capacitación.
- Que, al ser encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados debía conocer a cabalidad las partidas y recursos que serían parte de la Iniciativa, exhortando al Ejecutivo a transparentar la información en el Proyecto de Presupuesto de 2008.
- El cuestionamiento al Ejecutivo por excluir al Congreso de la Unión del acuerdo, mientras que en Estados Unidos el Legislativo, desempeñó un papel determinante en la aprobación de la Iniciativa y, paradójicamente, era en aquel país donde se reconocía la importancia del papel de los Congresos para impulsar nuevos canales de cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional.⁹¹

Respecto a los partidos políticos, el uso discursivo y la perspectiva ideológica de la defensa de la soberanía, fue el elemento que marco las posiciones con respecto a la Iniciativa Mérida.⁹²

⁹⁰ Luis Ochoa Bilbao y Myrna Rodríguez Añuez, *“Política Exterior y Opinión Pública: La recepción de Iniciativa Mérida en México”* en *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM, México, 2009, p. 116.

⁹¹ De acuerdo con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de México, donde señala que el Congreso tiene facultad “para expedir leyes en materia de seguridad nacional estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

⁹² Alejandro Chanona Burquette, *“La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano”* en *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM, México, 2009, p. 62.

2.5 Iniciativa Mérida en la Cámara de Representantes en Estados Unidos.

Las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México, se caracterizan por ser complejas y llenas de prejuicios; los nacionalismos llevan al lado de los mexicanos a considerar que la cooperación o recepción de ayuda es un acto de traición a la patria, mientras que los estadounidenses, consideran que ayudar a México es derramar dinero en un barril sin fondo, porque los mexicanos son poco confiables y sumamente corruptos.

Según lo estipula la legislación estadounidense, cualquier programa que atañe ayuda al exterior que emprenda dicho país, debe ser revisado y aprobado por su Congreso. Por tanto, Iniciativa Mérida implicó un trabajo político por parte del entonces presidente George W. Bush y el cuerpo colegiado.

Al enunciar el Ejecutivo estadounidense, Iniciativa Mérida, también se discutió si este apoyo no se convertiría en una intromisión más de Estados Unidos en la soberanía de México. Sin embargo, desde la perspectiva estadounidense, fue su homólogo Felipe Calderón quien sugirió el Programa de Cooperación al combate al narcotráfico, además de que dicho fenómeno no puede ser enfrentado por un Estado, cuyo poder e influencia va más allá de las fronteras.⁹³

Para el 15 de junio de 2008, la Cámara de Representantes aprobó el financiamiento ofrecido a México, sin embargo, modificó los montos y el esquema en que se daría la ayuda: En primer lugar, cambia la distribución de Iniciativa Mérida, debido a que se destinaron 300 millones de dólares de Apoyo para México, en el primer año. Además, se incluye una cláusula de fiscalización de las actividades de la policía mexicana, para detectar los abusos que pudieran cometerse en Derechos Humanos.⁹⁴

⁹³ *Ibíd.*, 73.

⁹⁴ Dicha cláusula hirió las susceptibilidades de México, ya que el Congreso consideró que dicha revisión implicaba un intento por certificar las fuerzas policiales y armadas de México, así como del Estado mismo en el combate al narcotráfico, presentando por ende una intromisión en la soberanía de México. De forma unánime se respaldó la posición de Felipe Calderón, expresando rechazo al unilateralismo y a la trasgresión del espíritu de responsabilidad común.

El 6 de septiembre de 2008, la Cámara de Senadores de Estados Unidos aprobó la propuesta, de manera que la distribución del presupuesto fue de nuevo modificada. El Senado destinó para México 350 millones de dólares, esta versión sería la tercera del esquema de apoyo para México.⁹⁵

Lo que es cierto es que cada vez que se modificaba la versión del esquema de ayuda de Iniciativa Mérida, también significaba una reducción de la cantidad de apoyo. Así la versión final de Iniciativa Mérida fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos el 26 de junio de 2008 quedando de la siguiente manera las votaciones:

Votación de la Iniciativa H.R. 2642 / Cámara de Representantes

15 de junio 2008

Partido	A favor	En contra	Abstenciones
Demócrata	224	0	7
Republicano	185	2	14
Total	409	2	21

Fuente: <http://clerk.house.gov/evs/2007/roll498.xml#N>

Votación de la Iniciativa H.R. 2642 / Cámara de Senadores

15 de junio 2008

Partido	A favor	En contra	Abstenciones
----------------	----------------	------------------	---------------------

⁹⁵ Del 6 al 8 de junio del 2008, se realizó en Monterrey la XLVII Reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos en un contexto de tensión en la relación bilateral derivada por los condicionamientos que el Senado estadounidense había aprobado para Iniciativa Mérida. Durante las reuniones preparatorias, los legisladores mexicanos expresaron su preocupación sobre los términos en los que el Congreso de Estados Unidos había aprobado el otorgamiento de recursos. Las preocupaciones iban desde el tema de la no intervención y el respeto a la soberanía nacional, hasta el propio uso del lenguaje. Se insistía en que se trataba de un programa de cooperación y no de asistencia, por lo que tenía que apegarse a los principios de reciprocidad y equidad.

Demócrata	44	0	6
Republicano	47	1	1
Independiente	1	0	0
Total	92	1	7

Fuente: <http://clerk.house.gov/evs/2007/roll498.xml#N>

Fue presentada el 27 de junio a la Casa Blanca, el presidente Bush firmó esta legislación el 30 de junio y en esa misma fecha se convirtió en la *Public Law* No: 110-252. Se identifica a la Iniciativa como H.R. 2642, ya que el documento recibió el título de “Apropiaciones para la construcción militar del Asunto de Veteranos y agencias relacionadas para el año fiscal que terminó el 30 de septiembre de 2008 y otros propósitos”. A esta propuesta le fue asignada como identificación la clave H. R. 2642, para su discusión en la Cámara de Representantes.⁹⁶

La Cámara de Representantes destaca que Iniciativa Mérida no ingresó como una propuesta en particular, sino como una adición de la Ley de Presupuesto de Estados Unidos en la *Consolidated Appropriations Act* de 2008. Esto significó que pese a que es un programa de cooperación entre ambos países, su discusión en el Congreso de Estados Unidos fue considerada y en consecuencia gestionada como un apartado del presupuesto asistencial, vía ayuda exterior, y no como un acuerdo de cooperación con México.⁹⁷

El texto aprobado establece que los fondos destinados a Iniciativa Mérida consisten en 400 millones de dólares para el combate al narcotráfico y la violencia relacionados con el crimen organizado y para la reforma judicial, que consiste en la construcción de instituciones, acciones anticorrupción y actividades de aplicación de la ley. También se establece que debe invertirse un mínimo de 73.5

⁹⁶ The Library of the Congress, “H. R. 2642, United States Congress, [en línea] <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:HR02642:@@L&summ2=m&#summarysummary>

⁹⁷ Alejandro Chanona Burquette, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano” en *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM, México, 2009, p. 65.

millones de dólares en la reforma judicial mexicana. El 15 % de los fondos estarían disponibles en un capítulo del presupuesto de asistencia para México bajo los títulos “*International Narcotics Control and Law Enforcement*” y “*Foreign Military Financing Program*”.

Dichos fondos tienen como propósito mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la policía y fuerzas armadas mexicanas, también establecer un mecanismo de consulta entre autoridades mexicanas, organizaciones sobre derechos humanos en México y otras organizaciones de la sociedad civil, para de esta forma generar recomendaciones sobre la implementación de Iniciativa Mérida.⁹⁸

⁹⁸ *Ibidem.*

2.6 Evaluación general de Iniciativa Mérida.

De esta manera en junio de 2008, el presidente Bush firmó la apropiación congregacional de la Ley de Asistencia a México como parte de Iniciativa Mérida, aprobando fondos para México que ascendían a la cantidad de 1 mil 351 millones de dólares a los largo de tres años a partir de diciembre de 2009, destinados a dotar a México de helicópteros para las fuerzas armadas y policía federal, equipos de alta tecnología para seguridad en puertos y aeropuertos, redes de intercomunicación entre agencias de inteligencia, capacitación de inteligencia financiera y derechos humanos.

Cabe recalcar que dicha Iniciativa no incluye armas de fuego ni dinero, la ayuda es totalmente en especie, pero asigna el presupuesto de 74 millones de dólares a elementos estadounidenses para interrumpir el tráfico ilegal de armas de fuego de Estados Unidos a México, aunque no queda claro el método ni la forma en que se implementaría dicho sistema. Los temas centrales fueron:



Idealmente, Iniciativa Mérida debería comprometer a ambos países, ya que se tiene un problema en común y la solución está en que tanto los países puedan integrarse y cooperar para resolverlo, sin embargo, la propuesta gira entorno a las relaciones económicas y políticas más que en posiciones progresistas.

Iniciativa Mérida responde a los intereses estadounidenses, México se limitó a conducir, adoptar e implementar dicho mecanismo, las preocupaciones del gobierno mexicano giraban en torno a que no pareciera que se cede la soberanía, ocultar la actuación abierta de agentes de Estados Unidos en territorio nacional y sobre todo que no se le identificará como Plan Colombia.

“Una gobernanza débil y de las instituciones ausentes o inadecuadas en el ámbito estatal internacional” como diría Fukuyama.⁹⁹ Anudado a esto el problema central es que el poder legislativo mexicano clama soberanía sobre su territorio y recordemos que: “Soberanía y Estado – nación son piedras angulares en el sistema de Westfalia, que han sido erosionados de hecho y atacados por principio porque, con frecuencia, lo que acontece dentro de los Estados”.¹⁰⁰

Desde el final de la Guerra Fría, para Estados Unidos “los Estados débiles o fracasados se han convertido, probablemente, en el único y más grave problema en el orden internacional, porque arremeten contra los derechos humanos, provocan desastres humanitarios causan oleadas masivas de inmigración”.¹⁰¹

Sobre esta línea Estados Unidos se refiere a Iniciativa Mérida como ayuda, asistencia o apoyo para México, sin embargo, México adopta un discurso en donde destaca el papel de cooperación, y no como rescate más bien como una integración conjunta.

Tanto el gobierno de México como el gobierno de Estados Unidos han resaltado las capturas y abatimientos de capos de la droga, como Arturo Beltrán Leyva (alias El Barbas) en diciembre de 2009 y de Ignacio Coronel Villareal (alias Nacho Coronel) en julio de 2010; los cuales son referentes del resultado de cooperación binacional en el combate de narcotráfico en dicho marco.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, Iniciativa Mérida pondera dentro de sus objetivos una actualización tecnológica para crear un proceso automatizado

⁹⁹ Francis Fukuyama, *“Estados débiles y legitimidad internacional, La construcción del Estado, Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, 2004, p. 139.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibid.* p. 140.

de llamadas de emergencia y denuncia anónima, de manera que el Estado mexicano garantice medios de comunicación seguros y confiables, así como un nuevo entrenamiento policial para detectar los delitos financieros, donde provienen en su mayoría los financiamientos a los cárteles.

El problema de la agudización de la violencia, está ligada al crimen organizado y también un claro origen en la facilidad de venta en Estados Unidos de armas cortas y largas, particularmente automáticas, y otras que por sus características superan por mucho las necesidades de autodefensa, situación agravada por la laxitud de las autoridades aduanales en las fronteras de ambos lados, que permiten la salida de armas y municiones de Estados Unidos y la entrada a México, así como la grave situación que hay en la frontera sur de México en donde prácticamente es inexistente.

En la reunión del Grupo Binacional de Alto Nivel el pasado 24 marzo de 2010 la entonces Secretaría de Estado, Hillary Clinton admitió que la demanda de drogas y la compra de armas en su país, permiten que se facilite la violencia en México. Sin embargo, no hay que perder de vista que el tema de demanda de drogas en la población estadounidense es visto y tratado como un tema de salud pública, sin embargo, se está reconociendo que agrava la situación de la escalada de violencia en México.

Es una contradicción cuando se habla del desbordamiento de la ola de violencia en México y con ello del crimen organizado mexicano a través de la frontera norte, sin embargo, las ciudades más seguras de Estados Unidos son San Diego, El Paso, Phoenix y Austin mismas que se encuentran ubicadas en estados fronterizos.¹⁰²

Se requieren aparatos de inteligencia para inserir y generar procesos en aras de la globalización. La inteligencia es política pero también es económica, el punto de partida es la globalización, no la idea del aislamiento o autosuficiencia. Implica

¹⁰² Véase Índice de Ciudades Seguras vía *The Economist*.

pensar en otros puntos de conexión y desde luego que representa un reto al nacionalismo de cada país.

México por otro lado debe explicar ¿Qué significa la defensa coordinada con Estados Unidos? ¿Cuáles son los alcances de los compromisos alcanzados con Estados Unidos? La estrategia para el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada no sólo requiere financiamiento para armamento y cuidado a la frontera requiere verse desde una óptica más integral en tanto que el crimen se ha expandido en sus actividades ilícitas, tales como el lavado de dinero, incluyendo paraísos fiscales, redes de prostitución, trata de personas, tráfico de armas y personas. Y dar prioridad a la prevención no sólo de uso y consumo de drogas y programas de ayuda para el desarrollo de comunidades que experimentan carencias como acceso a una vivienda, salud, empleo y educación para que los grupos vulnerables no incidan en prácticas de narcotráfico.

En suma, México construirá su identidad en medida en que sus ciudadanos tengan acceso a bienestar y desarrollo, pero también en la capacidad de asumir las responsabilidades en su propio Estado, si bien en discursos oficiales entre ambos países reconocen que dicha batalla no puede ser ganada por sí mismos y que por tanto se requiere una intensa y coordinada cooperación, lo cierto es que México ha sido el país más abatido, aun cuando el responsable de la demanda de narcóticos es Estados Unidos.

Si bien es responsabilidad de México proveer las oportunidades necesarias para sus ciudadanos y puedan enfrentar dificultades de diversa índole para alcanzar una mayor seguridad, así como definir los intereses nacionales estratégicos fuera y dentro del país, así como de manera bilateral y multilateral, con cimientos claros expresados en el Programa Nacional de Desarrollo para dar contenido a las relaciones que sostenemos.

El problema que se ha presentado constantemente desde 2007, es que la cooperación y la coordinación entre los departamentos de seguridad e instituciones involucrados, así como sus agencias de inteligencia. No tienen los

niveles necesarios en comparación con los estándares y parámetros estadounidenses.

Iniciativa Mérida por otro lado debe o mejor dicho debería de expandirse más allá del tema de seguridad, tenemos ejemplos como TLCAN en donde sólo se prepondera el tema económico y no se ve una visión más amplia, en este sentido Iniciativa Mérida debe abordar la construcción y fortalecimiento de instituciones sólidas, para que dicho mecanismo sea incluyente en el desarrollo.

Capítulo III. Segundo Pilar de Iniciativa Mérida: Institucionalizar la capacidad del Estado de Derecho.

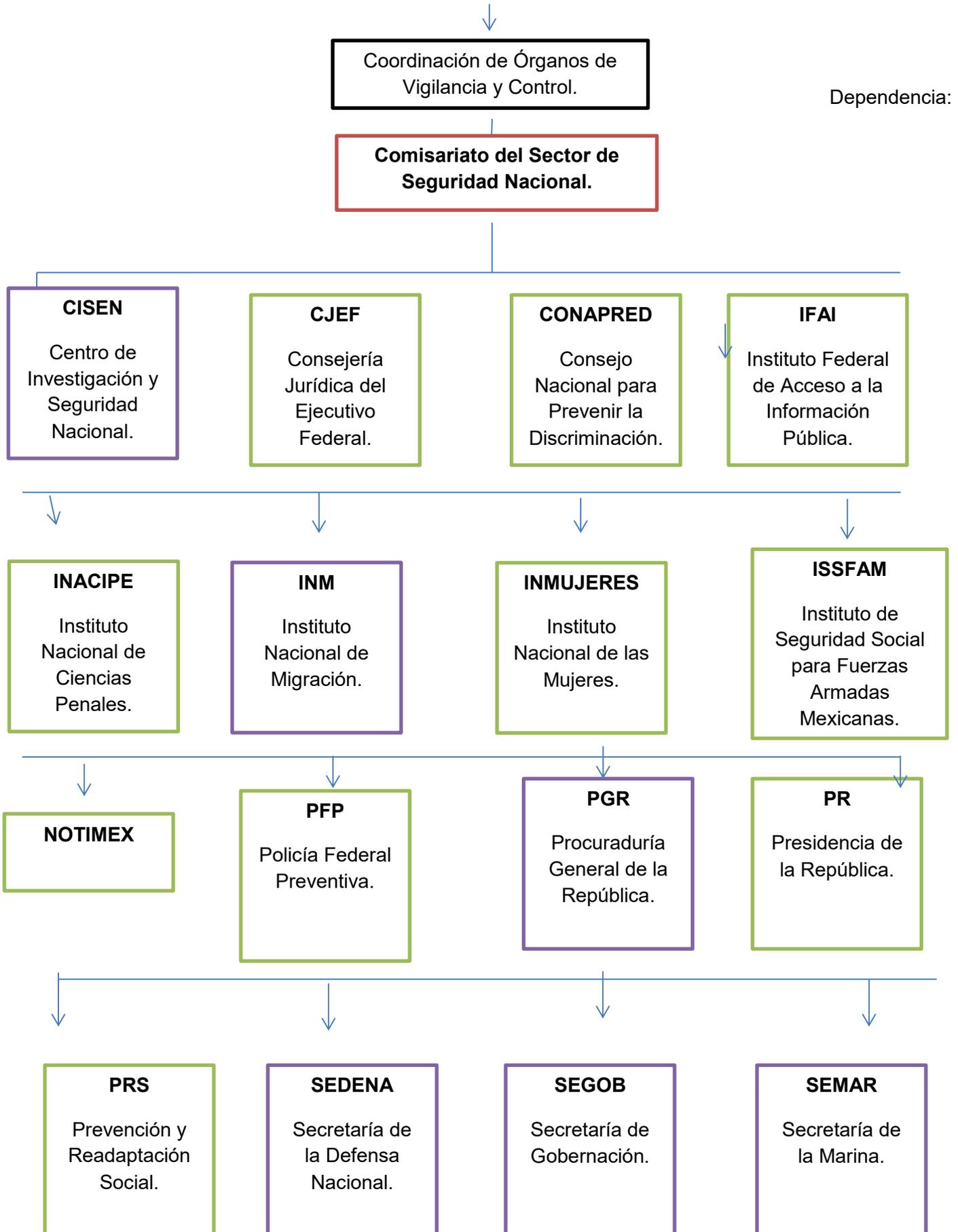
La cooperación en materia de asuntos estratégicos entre Estados Unidos y México como se vio en el capítulo anterior, está condicionada entre otros factores por los altos índices de corrupción del país, por lo cual el presidente Calderón comenzó a reformar algunos componentes de la seguridad pública y procuración de justicia. Sin embargo, se verá al final del capítulo, si la estrategia implementada fue óptima y funcional ante la heredada crisis de seguridad nacional.

3.1 Debilidad de instituciones y corrupción.

Los Órganos Internos de Control, los cuales se encargan de ejecutar el sistema de control gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales, estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos de dichas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y dar solución a las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos.

Los Órganos Internos de Control tienen como estructura básica: un Titular del Órgano Interno de Control, un Titular de Responsabilidades, un Titular de Auditoría y un Titular de Quejas. Se coordinan mediante 7 sectores: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Recursos Renovables, Educación y Cultura, Energía, Hacienda, Salud y Previsión Social y el último el cual para efectos de la investigación se desarrollará más Seguridad Nacional. ¹⁰³







El mapa conceptual, responde a los datos que proporciona la Secretaría de Función Pública sobre los Órganos Internos de Control en donde en materia de seguridad nacional hay veinte mecanismos de control los cuales tienen la función de prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas. ¹⁰⁴

Se hace énfasis en los Órganos Internos de Control, porque son los que ejecutan el control y evaluación gubernamental, es decir que los procedimientos y procesos que realicen los servidores públicos sean apegados a la legalidad, además de que colaboren para que las instituciones cumplan con sus objetivos y sus elementos sean de confianza y no vulneren en este caso la seguridad nacional.

Por otro lado, las actividades que desarrollen los Órganos Internos de Control son reportadas a la Secretaría de la Función Pública, misma que en el gobierno de Felipe Calderón sufrió de varios cambios. En el periodo de 2006 – 2007 el titular fue Germán Martínez Cázares, para 2007 – 2011 lapso en el cual Iniciativa Mérida

¹⁰⁴ Toda utilización de un bien público para un fin privado, es un acto de corrupción.

ya había sido aprobada, fue Salvador Vega Casillas.¹⁰⁵ Y finalmente de 2011 a 2012 fue Rafael Morgan Ríos.

Otro mecanismo de control que no depende del Poder Ejecutivo, es la Auditoría Superior de la Federación la cual es un organismo dependiente de la Cámara de Diputados encargado de la fiscalización superior de la cuenta pública. Conforme a lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, son sujetos los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.¹⁰⁶

Iniciativa Mérida en los programas de cooperación para México en 2008 y 2009 dividida en los cuatros grupos o pilares fundamentales destina recursos a las siguientes dependencias: Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Instituto Nacional de Migración (INM), Secretaría de Gobernación (SEGOB), mismos que conforme al mapa conceptual de Órganos Internos de Control, responden a la Secretaría de la Función Pública y al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, Iniciativa Mérida también destinó recursos a dependencias como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la

¹⁰⁵ El 8 de septiembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón, al exponer los lineamientos principales de su paquete económico, anunció la desaparición de la Secretaría de Turismo, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Secretaría de la Función Pública como una de las medidas de austeridad en el marco de la crisis que afectó a México en 2008; sin embargo, dicha propuesta no fue aplicada porque el Congreso no la aprobó.

¹⁰⁶ Arts. 74, 79 y 134 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 y 113 Ley Orgánica del Congreso General, Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Fiscalización Superior de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental y Ley General de Deuda Pública [en línea] www.asf.gob.mx, consultado el 10 de noviembre 2015 a las 20:25 hrs.

Administración General de Aduanas (AGA) y la Secretaría de Salud (SS), mismas que no dependen de la Secretaría de la Función Pública.

Al poner énfasis el gobierno mexicano en no permitir la presencia de tropas ni la participación de tropas de agentes estadounidenses en operaciones en el territorio nacional, de la misma manera en que la cooperación debe realizarse en pleno respeto a la soberanía y marco jurídico de cada país. En materia de mecanismos de control también se hizo hincapié al considerar que si este se realizaba por estadounidenses u otros agentes externos se trataba de un acto intervencionista. Pese que el congreso estadounidense opinaba que no debía apoyar al gobierno mexicano, ya que se caracteriza por ser un país corrupto y violador de derechos humanos; Iniciativa Mérida fue aprobada.¹⁰⁷

De esta manera la Auditoría Superior de la Federación en la Auditoría Especial 09-0-09100-06-1159 arrojó los siguientes resultados con el objetivo de fiscalizar el avance de Iniciativa Mérida contra la delincuencia organizada para verificar su cumplimiento así como fiscalizar el destino de los bienes, tecnología y capacitación recibida por el Estado Mexicano al amparo de ese programa de cooperación bilateral.¹⁰⁸

El alcance de la auditoría contempló el avance de los compromisos por la suma acordada por el congreso estadounidense de 1400 millones de dólares, las cuales iban a ser en especie por transferencia, donación, de equipo y tecnología al amparo de Iniciativa Mérida.

De acuerdo con el informe de auditoría realizado por la Oficina de Contabilidad Gubernamental de EUA (GAO) por sus siglas en inglés, al “Estado de los Fondos para la Iniciativa Mérida”, el 3 de diciembre de 2009, el Congreso de EUA a esa fecha, tenía 1,120 millones de dólares pactados para la Iniciativa Mérida, de los cuales 400 millones de dólares serían para 2008 y 720.0 millones de dólares para

¹⁰⁷ La desconfianza estadounidense se debía al resultado de la corrupción dentro de las fuerzas policiales mexicanas, particularmente en 1985, el asesinato de Enrique Camarena ex agente de la DEA, el nexo del general Jesús Gutiérrez Rebollo con el cártel de Juárez, la “Operación Casablanca” investigación a los bancos mexicanos por el lavado de dinero del narcotráfico. Como se señaló con anterioridad.

¹⁰⁸ http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_1159_a.pdf

el 2009. En cuanto a los restantes 280 millones de dólares, para llegar a los 1,400 millones comprometidos, no se encontraban autorizados por el Congreso estadounidense al 2009.

El mismo informe señala que el Gobierno de EUA tiene tres cuentas creadas especialmente para administrar los recursos con los que se costea el equipo, la tecnología y el entrenamiento que se transferirán mediante donaciones a México las cuales son:

Cuenta	Enfoque
Control Internacional de Narcóticos e Investigación Especializada (INCLE)	Apoyar el desarrollo de la capacidad institucional del gobierno de México.
Fondo de Apoyo Económico (ESF)	Promover el reforzamiento de la ley y de los derechos humanos que apoyen las reformas en la fracción de justicia y respeto a los derechos humanos en México.
Financiamiento Militar para el Extranjero (FMF)	Mejorar la vigilancia y los embarcos terrestres y marítimos.

Fuente: Informe del Estado de los Fondos para Iniciativa Mérida elaborado por (GAO).

Dichos recursos (1200 millones de dólares) se distribuyeron en las cuentas arribas mencionadas de la siguiente forma:

Cuenta	Año Fiscal de Autorización 2008	Año Fiscal de Autorización 2009	Total
Control Internacional de Narcóticos e	263.5	406.0	669.5

Investigación Especializada (INCLE)			
Fondo de Apoyo Económico (ESF)	20.0	15.0	35.0
Financiamiento Militar para el Extranjero (FMF)	116.5	299.0	415.5
Total	400.0	720.0	1120.0

Fuente: Informe del Estado de los Fondos para Iniciativa Mérida elaborado por (GAO).

La responsabilidad de la gestión de las cuentas para administrar los recursos de la Iniciativa Mérida, según el informe de la GAO, recae en diferentes agencias de EUA. En el caso de la cuenta INCLE, la gestión la lleva la Agencia Internacional de Narcóticos y Reforzamiento de Instituciones Legales; la cuenta ESF, la gestionan la Agencia para las Relaciones del Hemisferio Oeste y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; y la cuenta FMF, la gestionan la Agencia de Relaciones Político – Militares y el Departamento de Defensa.¹⁰⁹

La GAO señala en su informe la dificultad en el seguimiento de las erogaciones de los recursos destinados a la Iniciativa Mérida, debido a que las agencias estatales de EUA llevan diferentes métodos para el seguimiento de los recursos presupuestales ejercidos, así como distintas condiciones presupuestales y distintas bases de datos para la administración de los recursos, ya que en EUA no se cuenta con una base de datos consolidada para el seguimiento de los recursos de la Iniciativa Mérida.¹¹⁰

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibidem.*

Se realizaron 10 auditorías; los números. 256, Secretaría de Relaciones Exteriores; 1069, Secretaría de Seguridad Pública; 1070, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1071, Secretaría de Gobernación; 1072, Procuraduría General de la República; 1073, Secretaría de la Defensa Nacional; 1074, Secretaría de Marina; 1102, Presidencia de la República; 1158, Secretaría de Salud, y 1159, Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Las observaciones que arrojaron de las auditorías arriba mencionadas fueron las siguientes: Referente a la Auditoría 256 Secretaría de Relaciones Exteriores el área que se observó fue la Subsecretaria para América del Norte, en la cual se señaló que el control interno de la Secretaría muestra debilidades en cuanto a su supervisión y mejora continua, dado a que los mecanismos de coordinación y seguimiento no son confiables, por tanto no hay garantía del cumplimiento de los compromisos establecidos.¹¹¹

La metodología que utilizó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se centró en cuatro mecanismos de instrumentación:

1. Carta de Acuerdo.
2. Memorándum de entendimiento.
3. Cartas de Oferta.
4. Aceptación de Gastos Administrativos.

En muchos mecanismos, como tal no participó la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ya que se conformó el Grupo Bilateral de Seguimiento de Iniciativa Mérida y se trabajó conforme a un cuadro de avances, en coordinación con la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional; sin embargo, para la ASF dicho cuadro no es confiable, porque no contiene la totalidad de la información. El cuadro sólo señala que se programaron 36 transferencias de equipo, tecnología y entrenamiento para 4 dependencias: Procuraduría General de

¹¹¹ http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2009i/tomos/tomo2/2009_0256_a.pdf

la República (PGR), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Secretaría de Defensa (SEDENA) y Secretaría de Gobernación (SEGOB).¹¹²

De esta manera la ASF determinó un dictamen negativo, en tanto que los funcionarios de la SRE no participaron como tal en las disposiciones normativas aplicadas al proceso mediante el cual coordina, ejecuta y da seguimientos a los compromisos establecidos por Iniciativa Mérida.¹¹³

En la Auditoría 1069 Secretaría de Seguridad Pública, se revisaron las áreas de Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales de la Policía Federal y Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, la ASF señala que la SSP tienen un sistema de control interno razonablemente confiable.

114

La ASF construyó tres indicadores para evaluar el impacto de las donaciones que se encuentran directamente relacionados con el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007- 2012. ¹¹⁵

Por otro lado, se constató que se solicitaron 15 camionetas, 17 equipos de cómputo, equipo para entrenamiento canino, equipo de protección personal, equipo diverso y 17 cursos de capacitación, en total se atendió a 5 mil 309 elementos seleccionados por la SSP. La ASF determinó un dictamen limpio.¹¹⁶

En la Auditoría 1070 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se revisó el área de Unidad de Inteligencia Financiera, en donde señalaron que el órgano interno de la institución muestra debilidades en sus sistemas de información y comunicación, porque esté informo a la ASF que no solicitó equipo, tecnología, y

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ El Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, propone dos pilares: *combatir la delincuencia y corregir las conductas sociales que propician la comisión de delitos*. Con la finalidad de restablecer el sentido original de la seguridad pública. Estos propósitos guiarán las actividades de la SSP. En relación con segundo pilar, corregir las causas sociales a través de “Limpiemos México” no fue posible identificar y cuantificar el monto de recursos que destinará el Gobierno Federal a este proyecto, en los presupuestos autorizados para 2007 y 2008.

¹¹⁶ http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2009i/tomos/tomo2/2009_0256_a.pdf

entrenamiento al amparo de Iniciativa Mérida, lo cual es una inconsistencia en tanto que los documentos del Grupo Bilateral de Seguimiento contempló un presupuesto de 30 millones de dólares para la Administración General de Aduanas y 5 millones de dólares para la Unidad de Inteligencia Financiera. Por tanto, el dictamen que emitió la ASF es de abstención por falta de datos e información pertinente.¹¹⁷

En la Auditoría 1071 de la Secretaría de Gobernación se revisaron dos áreas: El Instituto Nacional de Migración (INAMI) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), señala que el INAMI tiene un sistema de control interno razonablemente confiable, donde se construyeron 16 indicadores para evaluar el impacto de los recursos, principalmente con dos objetivos: mejorar la calidad del desempeño de las actividades de búsqueda y rescate de migrantes y mejorar las capacidades relativas al manejo de información y sistemas; por lo cual solicitó seis estaciones de sistema biométrico multimodal los cuales no fueron entregados en el año convenido, sino un año después 2010, así como cinco cursos de capacitación para 51 servidores públicos, de los cuales cuatro se llevaron a cabo y uno se suspendió.¹¹⁸

Con respecto al CISEN, la ASF señala que tiene diseñado un sistema de control interno razonablemente confiable, pero no construyó indicadores o mecanismos para evaluar el impacto de las donaciones y que el proyecto del cual participa en la Iniciativa Mérida está clasificado como reservado, de tal manera no se obtuvo evidencia y no se pudo conocer el equipo solicitado ni los estudios. En consecuencia, se emitió para ambas áreas un dictamen limpio.¹¹⁹

En la Auditoría 1072 Procuraduría General de la República (PGR) se revisó el área de Oficialía Mayor, la ASF señaló que el sistema de control de la PGR muestra debilidades, esto porque no existe un mecanismo de control en donde se identifique cuáles fueron los cursos financiados al amparo de Iniciativa Mérida.

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ *Ibidem*

PGR no construyó indicadores o mecanismos para evaluar su impacto. Sin embargo, se solicitó dos equipos de investigación criminalística y equipo de protección personal, entregados y cursos de capacitación, de los cuales no existe ningún registro. Por tanto, se emite un dictamen con salvedad.¹²⁰

En la Auditoría 1073 Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se revisó el área de Subdirección General de Administración. La ASF señaló que tiene un sistema de control razonablemente confiable, que no se construyeron indicadores de desempeño, sin embargo, no se reportaron resultados debido a que el equipo, tecnología y entrenamiento se recibió a finales de 2009 y se comenzó a utilizar en 2010. Se acordó a limitar la entrega en 5 helicópteros de 8 solicitados y 43 escáneres de iones de 87 solicitados, adicionalmente, se solicitó un vehículo de rayos gamma, el cual se pospuso por trámites administrativos de Estados Unidos. Adicionalmente 85 elementos fueron entrenados para la operación, uso y mantenimiento de los helicópteros y escáneres, por lo cual se determinó un dictamen limpio.¹²¹

En la Auditoría 1074 Secretaría de Marina (SEMAR) se revisó el área de la Comisión de Estudios Especiales, donde la ASF determinó que la institución tiene un sistema de control interno razonablemente confiable y que construyó indicadores de desempeño, con la salvedad de que no se contó con los resultados de su propia evaluación debido a que no recibió las transferencias requeridas en su ejercicio fiscal de 2009, los cuales comprendía la solicitud de 4 aviones y 3 helicópteros. Por tanto, emitió un dictamen limpio.¹²²

En la Auditoría 1102 Presidencia de la República se revisó el área de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional misma que no es aplicable en el Acuerdo por el cual se establecen las Normas Generales de Control Interno de la Administración Pública Federal, razón por la cual no tiene un control interno y

¹²⁰ *Ibidem.*

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Ibidem.*

mucho menos indicadores, razón por la cual la ASF determinó un dictamen limpio.¹²³

En la Auditoría 1158 Secretaría de Salud se revisó el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) tiene un sistema de control razonablemente confiable y que construyó indicadores para conocer el impacto de Iniciativa Mérida, sin embargo no se reportaron resultados debido a que no recibieron transferencias, pese a se solicitó infraestructura de telecomunicaciones para el proyecto de Red Nacional de Transferencia de Tecnología para la Atención de las Adicciones con el fin de registrar la información de los pacientes, darles seguimiento clínico y de adicción así como su evolución y evaluación de tratamiento y del servicio prestado, por lo tanto la ASF determinó un dictamen limpio.

En la Auditoría 1159 Secretaría de Comunicaciones y Transportes se revisaron dos áreas por un lado la Subdirección de Seguridad Postal del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) y la Subsecretaría de Comunicaciones, donde ambas áreas tienen un sistema de control razonablemente confiable, sin embargo no construyeron mecanismos de evaluación, debido a que no recibieron las transferencias correspondientes, donde SEPOMEX solicitó apoyo para inspeccionar el correo con el fin de poder detectar drogas y tipos de contrabando y la Subsecretaría de Comunicaciones apoyo de una reserva de infraestructura para apoyar las comunicaciones satelitales en coordinación con las agencias de seguridad nacional, de tal manera la ASF emitió un dictamen limpio.¹²⁴

Con los dictámenes proporcionados por la ASF se puede afirmar que en ninguna de las 10 auditorías relacionadas con los avances de Iniciativa Mérida hay un sistema de control totalmente confiable, en tres instituciones Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Procuraduría General de la República hay debilidades en el sistema de control interno y profundas faltas al carecer de indicadores, la Presidencia de la República por otro

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ *Ibidem.*

lado resulta sumamente preocupante el hecho de no contar con sistema de control interno.

Así mismo se denota la falta de transparencia e información en tanto en que en varias auditorías la ASF emitió dictámenes limpios pese a la falta de registros como en el caso de la Auditoría 1159 (SRE), 1071 (SEGOB), 1073 (SEDENA), 1112 (Presidencia de la República).

Resulta que la ASF pese a las graves faltas e inconsistencias de la PGR emitió un dictamen de salvedad, así como en el caso de la SHCP en donde se contempló un presupuesto de 30 millones de dólares para la Administración General de Aduanas y 5 millones de dólares para la Unidad de Inteligencia Financiera y no los utilizó, misma que no explica si se hizo la transferencia o no y emitieron un dictamen de salvedad.

También por otro lado se denota la desconfianza del gobierno estadounidense porque en los siguientes casos: SEGOB, SEDENA, SEMAR las transferencias fueron tardías puesto que se esperaban para el año 2009 y recibieron el apoyo un año más tarde. Por otro lado, la SCT y la SS no recibieron apoyo alguno.

3.2 Contexto político en el marco de Iniciativa Mérida.

La seguridad nacional de México como se explica en el capítulo anterior, ha formado parte de la perspectiva estratégica regional, hemisférica que la seguridad nacional de Estados Unidos mantiene y se acentuó de manera considerable después de los ataques terroristas a las Torres Gemelas, el 11 de septiembre de 2001.

A partir de 1939 y hasta el año 2000, la “estabilidad” del Estado mexicano fue garantizada por un sistema político de partido único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), es hasta la llegada de Vicente Fox Quezada en donde hay una alternancia política y gana las elecciones como candidato presidencial del Partido de Acción Nacional (PAN).

De esta manera Felipe Calderón decidió realizar acciones contundentes para ganar legitimidad y subsanar el tejido social del país. La lucha frontal contra el narcotráfico, fue la alternativa que tomó el presidente como estrategia principal. Por lo tanto, el combate al crimen organizado se convirtió en la máxima prioridad de la política pública del sexenio, mediante acciones internas, como en el ámbito de su política exterior a través de la cooperación internacional a favor de tal objetivo.¹²⁵

En ese contexto, decide lanzar varios operativos policiaco – militares para enfrentar el fenómeno. Su antecesor Vicente Fox desarrolló una estrategia de combate al narcotráfico que se centró en el arresto de los líderes de los principales cárteles de droga, estrategia que generó un desequilibrio entre los diferentes cárteles, lo cual alimentó una guerra por rutas y plazas. Y lanzó el operativo “México Seguro” el 12 de junio de 2005, inicialmente este programa supuso el control por parte del Ejército y de la Policía Federal Preventiva en ocho ciudades en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California.

¹²⁵ Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallende, *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 13.

Felipe Calderon a los once días de mandato, decide lanzar el “Operativo Conjunto Michoacán” en el que participaron 10 corporaciones federales estatales y municipales con la intención de combatir el narcotráfico en la entidad “por cielo, mar y tierra.”¹²⁶ El cual fue replicado en los estados afectados por la narcoviencia. La ofensiva de Calderón en un principio fue bien vista por el gobierno de Estados Unidos; sin embargo el ex mandatario no ponderó los orígenes y las agendas que habían implementado sus ex homologos. Hasta finales del siglo XX, para la sociedad mexicana pasaban desapercibidos los efectos de las actividades ilegales; por tanto el tema de seguridad no era una prioridad.

Por citar algunos, la prioridad en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) era el tema económico, específicamente después de la entrada en vigor del TLC; por otro lado en la alternancia Vicente Fox Quezada, no transformó las estructuras estatales del área de seguridad, ni modificó la composición orgánica de los dos ministerios militares (Secretaría de Defensa Nacional – SEDENA- y Secretaría de Marina –SEMAR-). El proceso de decisiones en seguridad que predominó durante el gobierno del régimen autoritario encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) siguió siendo prácticamente el mismo.¹²⁷

En el gobierno de Fox se agregaron temas sociales al concepto de seguridad nacional, como la migración. Sin embargo, la principal mutación fue resultado del efecto de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, pues integró el terrorismo internacional a la agenda mexicana de seguridad, comenzando una era de intensa cooperación con Estados Unidos. También en este gobierno, se incorporó a la agenda de seguridad el grave problema de seguridad pública como una de las prioridades, debido a una amplia demanda ciudadana que reclamaba seguridad en las calles.¹²⁸

¹²⁶ <http://cnnmexico/mexico.cnn.com/nacional/2010//la-guerra-contra-el-narco>.

¹²⁷ Raúl Benítez Manaut, *México: crimen organizado, Seguridad nacional, democracia y elecciones*, UNAM, 2012, p.2.

¹²⁸ *Ibidem*

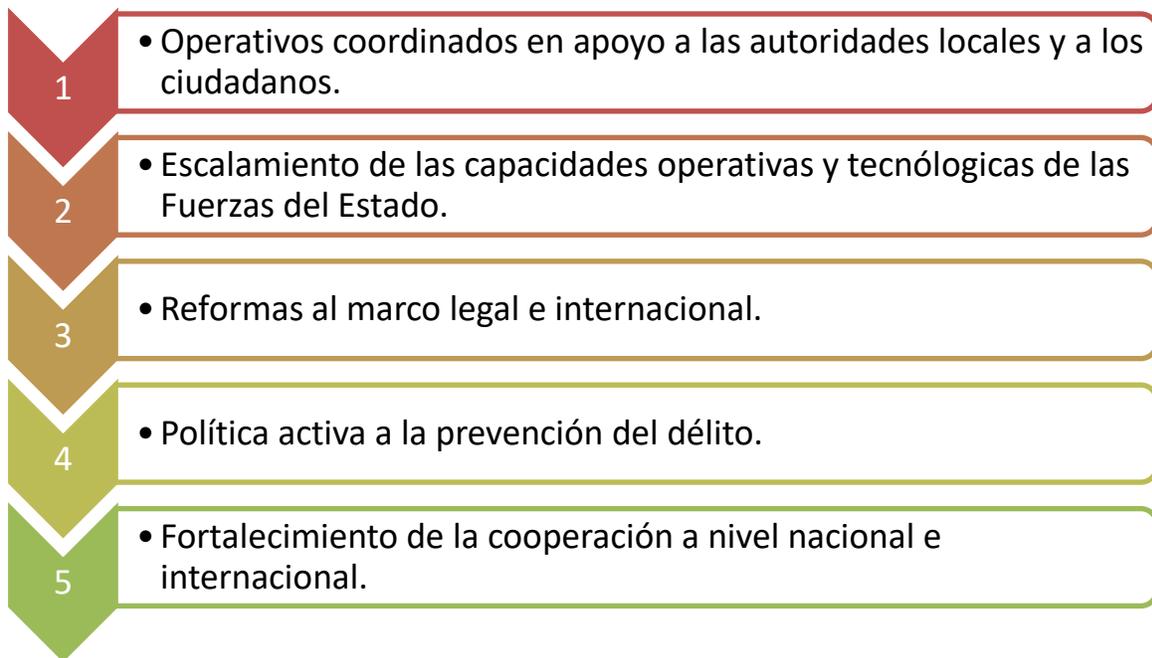
A fines de 2006, antes de tomar posesión de su cargo como Presidente de México, Felipe Calderón hizo una visita a Washington, donde planteó una hipótesis inédita en la historia de México: la amenaza a la seguridad del país proveniente del narcotráfico no puede ser enfrentada sólo con las capacidades propias del Estado mexicano. De allí se lanzó un S.O.S. al vecino del norte y se inició el diseño de un programa de cooperación contra el crimen organizado que se denominó Iniciativa Mérida.

De esta manera Felipe Calderón obvia que las organizaciones de narcotráfico mexicanas se han convertido en piezas cada vez más poderosas en el comercio internacional de drogas ya que poseen el control sobre la mayor parte del mercado estadounidense de estupefacientes, además hay informes en donde hay presencia de estos en más de cuarenta países en el mundo ¹²⁹, y decide declarar una guerra contra los cárteles de droga, tornándose en la prioridad del gobierno. Debido al fuerte impacto de los homicidios causados por las organizaciones criminales incrementados dramáticamente en 2007 ¹³⁰, mismo año en que se implementa la estrategia. El componente más polémico fueron los operativos de seguridad pública, en tanto que representaron la militarización del país.

Desde el arranque del gobierno de Calderón, se estableció la Estrategia de Seguridad que supondría iba a proteger y garantizar la seguridad de los ciudadanos, la cual estaba conformada por:

¹²⁹ <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/resumen-ejecutivo/estado-de-derecho-y-seguridad/>

¹³⁰ *Ibidem*



Fuente: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/resumen-ejecutivo/estado-de-derecho-y-seguridad/>

A pesar de la estrategia implementada por el ejecutivo, en México la violencia relacionada con el narcotráfico alcanzó niveles nunca antes vistos, mismo que desencadenó en un deterioro en la seguridad pública.¹³¹ Mientras que la corrupción por otra parte deterioraba las instituciones de procuración de justicia del país.

De esta manera el narcotráfico además de vulnerar la seguridad nacional del país, también representaba una amenaza a la democracia y la gobernabilidad del país.¹³² A inicios de 2009, el Instituto Federal Electoral (IFE) publicó un mapa de zonas rojas para el proceso electoral de julio de ese año, donde el 70% de los 300 distritos electorales existían riesgos los cuales comprometían que el proceso electoral se llevara de manera pacífica. Este mapa de peligro electoral coincide

¹³¹ Seguridad Pública entendida como: una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia que la Constitución señala para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública. De igual forma, el artículo 1 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como prioridad el desarrollar las políticas de seguridad pública, proponer una política federal contra la criminalidad, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.

¹³² <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/resumen-ejecutivo/estado-de-derecho-y-seguridad/>.

con el mapa de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) acerca de los municipios con más incidencia de violencia.¹³³

La gobernabilidad democrática en México es prácticamente inexistente, ya que el crimen organizado posee la capacidad de penetrar las estructuras gubernamentales en los tres niveles de gobierno; federal, estatal y hago énfasis en el municipal a través de la corrupción, así mismo en las fuerzas armadas y aparatos de inteligencia del país.

No es raro que el Congreso de Estados Unidos al implementar el presupuesto de Iniciativa Mérida, quisiera certificar o mejor dicho regular que los miembros de las fuerzas armadas y aparatos de inteligencia no estuvieran involucrados en asuntos que vulnerarán Derechos Humanos y actos de corrupción.

¹³³ *Ibidem.*

3.3 Resultados del segundo pilar de Iniciativa Mérida.

En razón de las estadísticas obtenidas durante el gobierno de Felipe Calderón, según la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA), en la última década el uso de estupefacientes se ha intensificado sólo de manera marginal y el menor grado se presenta entre los adolescentes¹³⁴. Esto quiere decir que hubo un incremento en el consumo de drogas dentro del país y que si bien no es remotamente cercano al mercado estadounidense con más de 25 millones de consumidores de drogas según *National Drug Threat Assessment* lo cual representa el mercado al menudeo más grande del mundo; significa que la dinámica de la droga no sólo contempla a México como lugar de paso, sino también como punto de venta.

Otro punto de inflexión, es la corrupción relacionada con el tema de drogas, la cual ha existido desde hace mucho tiempo en los diferentes niveles de gobierno: federal, estatal y local.¹³⁵ México cuenta con alrededor de 1600 cuerpos policiales con más de 400 mil elementos que batallan con salarios bajos, equipo inadecuado y capacitación deficiente.

Los esfuerzos por reestructurar estas dependencias, algunas encabezadas por el Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna, van más allá de un cambio de nombre y funciones.¹³⁶

El gobierno de Calderón también aumentó el número de policías federales a más de 30 mil y amplió sus responsabilidades, acrecentó su presupuesto y salarios e implementó procedimientos rigurosos para su investigación: revisión de

¹³⁴ Conadic, Encuesta Nacional de Adicciones 2002.

¹³⁵ Por ejemplo, en la década de 1980 se disolvió la Dirección Federal de Seguridad debido a la infiltración del narcotráfico y varios gobernadores estatales y miembros del gabinete fueron acusados de actividades relacionadas al narcotráfico.

¹³⁶ Por ejemplo, después de haberse ganado mala fama por corrupción, tortura, arrestos ilegales y tráfico de drogas, la Policía Federal Judicial (PFJ) fue sustituida por la Agencia Federal de Investigación (AFI), misma que también que se empapó de la deshonestidad y tráfico de drogas y en 2009 resurgió como Policía Federal Ministerial (PFM), posteriormente en el mismo año se fusiono con la Policía Federal Preventiva y nació la Policía Federal.

antecedentes, exámenes de polígrafo, escrutinio de bienes y pruebas de competencia.¹³⁷

El gobierno solamente prioriza sus esfuerzos en elevar la capacitación, salarios y equipamiento, sin considerar o elevar al mismo rango el hacer frente a la corrupción relacionada con las drogas. Si no se mejora la integridad y eficacia del aparato de seguridad en su conjunto, la inyección de recursos presupuestados podría resultar catastrófica.

La corrupción relacionada con las drogas permea principalmente en la policía municipal. Por este motivo, hay lugares en que las autoridades decidieron disolver los cuerpos policiales enteros sin miras de reemplazarlos.¹³⁸

Aunque el gobierno de Felipe Calderón adoptara una postura de cero tolerancia a la corrupción, es imposible por la incapacidad de las autoridades, así como de falta de voluntad política, la corrupción no sólo se practica, sino que es tolerada desde las más altas esferas hasta las más bajas, el cual paraliza el aparato de seguridad pública y pone en duda el compromiso gubernamental de frenar el tráfico de drogas.¹³⁹

Las pérdidas territoriales también han sido recurrentes, que tiene una relación con la misma corrupción. Los indicadores de “éxito” del presidente fueron: un record de 307 extradiciones, 82 mil arrestos relacionados con el narcotráfico, la destrucción de laboratorios y cultivos de droga, aseguramientos históricos de

¹³⁷ Dichas evaluaciones, no se realizan de forma permanente, lo cual permite la presencia de malos elementos que pueden corromper al sistema, se enfoca en aspectos individuales y no institucionales.

¹³⁸ Sin embargo, como se menciona la corrupción está presente en todos los niveles de gobierno. En la Operación Limpieza, investigación que duró 5 meses y empezó en noviembre de 2008 tras el arresto en Estados Unidos por vínculos con el narcotráfico a un antiguo director de Interpol México quien a su vez acusó al Subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) de la PGR Noé Ramírez Mandujano de estar en la nómina de los Hermanos Beltrán Leyva.

¹³⁹ Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, p. 699.

estupefacientes, efectivo y armas en los primeros cuatro años de su administración.¹⁴⁰

Estos indicadores señalan que fueron golpes al crimen organizado, elevando sus costos de operación y aumentando el nivel de violencia por el control territorial, sin embargo no reducen de manera duradera la violencia ni las exportaciones de droga.¹⁴¹ Además, aun cuando hay un número de arrestos, la mayoría de los apresados son liberados a causa de la corrupción y deficiencias en la averiguación y en el debido proceso, entre diciembre de 2006 y febrero de 2010, 121 mil 199 personas fueron aprendidas por vínculos con el crimen organizado y de ellas sólo 1194 fueron consignadas ante las autoridades y solamente se emitieron 735 sentencias.¹⁴²

Aunque la PGR afirme que los cárteles atraviesan por crisis, plantando como eje principal, el aumento en el volumen de aseguramientos de droga. La lógica criminal es el sacrificio de una cantidad considerable para el aseguramiento de su mercancía en otros destinos, sin contar las alianzas y el surgimiento de nuevas organizaciones y diversificación de actividades, que ahora incluye: secuestro, extorsión, venta de artículos pirata, trata de personas, entre otros. Los cuales hacen que los cárteles sigan teniendo fortaleza.¹⁴³

Es evidente la violencia imperante en el país, Para enero de 2011, los asesinatos relacionados con el crimen organizado, algunos con una notoria brutalidad como decapitados, cuerpos con mensajes, colgados, destrozados en químicos, sumaban más de 34 mil 600. Las víctimas incluyen sicarios, traficantes, policías, soldados, alcaldes, periodistas y civiles. Durante los primeros cuatro años

¹⁴⁰ "México rompe record de extradiciones", El Universal, 3 de abril de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx>; Presidencia de la República, Cuarto Informe de Gobierno, México, Presidencia de la República, 210, p 33.

¹⁴¹ Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, p. 688

¹⁴² Nancy Flores, "Una farsa, la guerra contra el narcotráfico", Contralínea, 23 de mayo 2010, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/23/una-farsa-la-guerra-contra-el-narcotráfico/>.

¹⁴³ *Ibidem*.

del gobierno de Calderón (2006 – 2010) la violencia se concentró en 85 municipios.¹⁴⁴

Ciudad Juárez con más de 6 mil 400 homicidios desde diciembre de 2006, en 2010, con una tasa de homicidios de 230 personas por cada 100 000 habitantes, la ciudad se convirtió en la capital mundial de asesinatos. Esto pese a los esfuerzos con la iniciativa específicamente para esté con el famoso lema “Todos somos Juárez”, el cual es un proyecto de 170 medidas en los campos de seguridad, economía, empleo, educación, salud y desarrollo social.¹⁴⁵

Las desapariciones forzadas también dieron cifras escalofriantes en donde en muchas de ellas, está implicado el ejército, alcanzan las 3 mil personas desde el inicio de la ofensiva; así como la aparición de *narco fosas* en su mayoría en el norte de México.¹⁴⁶

Lo que llama la atención es que a pesar de los altos índices de violencia, asociada con el narcotráfico, las encuestas en los primeros años de gobierno de Felipe Calderón mostraron un alto apoyo de la población, pese a que el mandatario advirtiera que se trataba de una guerra larga y con un costo alto.¹⁴⁷

En lo que respecta al cumplimiento del Estado de Derecho, existe una absoluta indiferencia ya que, de manera implícita, el gobierno supone que es permisible ejecutar a los presuntos delincuentes, en lugar de procesarlos y que estas muertes son una manera aceptable dentro de la dinámica de guerra contra el narcotráfico.

¹⁴⁴ Julián Miglerini, “Crunching Numbers in Mexico’s Drugs Conflict”, BBC Mundo, 14 de enero de 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-12194138>.

¹⁴⁵ Marcela Turati, “El Plan Juárez: cemento sin contenido social”, Proceso, núms 1784, 9 de enero de 2011, p 13.

¹⁴⁶ Silene Ramírez, “Narco fosas destapan drama de desaparecidos en México”, Reuters, 19 de mayo 2011, <http://www.vanguardia.com.mx/narcofosasdestapan dramadedesaparecidosenmexico-726638.html>.

¹⁴⁷ Según la encuesta en Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión (SIMO) de finales de 2008, 72% de los mexicanos considera muy adecuado o algo adecuado el esfuerzo del gobierno en el combate al narco. Nidia Egremy, “Amenazas a la Seguridad nacional, encuesta nacional”, Contralínea, 1 de enero de 2009. En una encuesta de salida el día de las elecciones legislativas el 5 de julio de 2009, 47% pensaba, que el narcotráfico iba ganando la batalla al gobierno, en tanto que sólo el 39% pensaba que el gobierno iba ganando. Sin embargo, en dicha encuesta, 51% pensaba que al final la batalla la ganaría el gobierno, contra 31% que creía que era el narcotráfico quien iba a triunfar, “El efecto de la campaña contra el narco en la intención del voto”, Parametría, 2009 <http://www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtmlid=4158>

La creciente inseguridad también fue catalizador del desarrollo de movimientos ciudadanos que demandan formas de no violencia para enfrentar al narcotráfico.¹⁴⁸

La corrupción no sólo se ve en el gobierno y en sus instituciones, también en sus fuerzas armadas, especialmente los militares, quienes no son inmunes al dinero del narcotráfico, el argumento del gobierno fue que, ante la amenaza que representaba el narcotráfico rebasado por la corrupción e incapacidad de las fuerzas policiales, el ejército ejecutaría la lucha contra el narcotráfico con el objetivo de convertir la amenaza de un problema de seguridad nacional, a un problema de seguridad pública.¹⁴⁹

Las cifras indican que alrededor de 15 mil oficiales de ejército se han incorporado a la policía federal y otros 500 retirados o con licencia han asumido puestos de mando en los cuerpos policiales de los tres niveles de gobierno¹⁵⁰. Esto indica una clara intervención del ejército en materia de seguridad pública, en donde si hay una infiltración por la profunda corrupción, no habría una fuerza de seguridad en México confiable.¹⁵¹ Durante el gobierno de Calderón, 15 mil ex militares y 54 en activo han sido arrestados por cargos relacionados con el tráfico de drogas.¹⁵²

Aunque la realidad sugiere que en los operativos *high value target*; es decir de alto impacto, no son encomendadas a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), o a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), sino a la Secretaría de Marina (SEMAR) como en el caso de la captura de Arturo Beltrán Leyva en Cuernavaca, Morelos.

¹⁴⁸ Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, p. 690.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Entre 1994 y 2006 los bajos salarios provocaron que 19 000 soldados desertarán del ejército cada año, lo que creo una fuente potencial de candidatos para ser reclutados a las filas del narcotráfico. En 2007 a pesar de los aumentos salariales de hasta el 40% más de 15 000 soldados abandonaron las filas del este.

¹⁵² Ricardo Ravelo, "El jefe de jefes vulneró SEDENA", en Rafael Rodríguez Castañeda (comp), *Los generales: La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*, México, Temas de Hoy, 2010.

Otro aspecto que no debe pasar por alto es que, durante la guerra contra el narcotráfico, las fuerzas de seguridad han cometido un número considerable de violaciones a los derechos humanos.¹⁵³ El volumen y la severidad de los atropellos ha llegado a un nivel crítico. Dichas violaciones van desde detenciones arbitrarias, registros domiciliarios ilegales, golpizas, violaciones sexuales, tortura, desapariciones forzadas asesinatos. Muchas víctimas, ni tenían vínculos con el crimen organizado.¹⁵⁴ Los altos rangos militares atribuyen los abusos, al error humano, pero dada la naturaleza de sus crímenes no tiene sentido su explicación.

Organizaciones no gubernamentales de índole nacional e internacional, han hecho un trabajo para registrar y dar conocer las violaciones, pero también para dar asistencia a las víctimas, el gobierno federal y desde luego SEDENA han argumentado que el propósito de éstas es la desacreditación al ejército. Entre 2006 y 2009 se presentaron más de 4 mil quejas contra el ejército ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), lo que representa un aumento del 500% en relación con la administración pasada. Sin embargo, a pesar del alto número de quejas, la CNDH sólo emitió 59 recomendaciones a SEDENA y sólo un militar fue sentenciado.¹⁵⁵

El motivo por el cual son muy pocas las sentencias a los militares y miembros de las fuerzas armadas, es la prerrogativa de investigar abusos del ejército contra civiles que les otorga el Código de Justicia Militar y una disposición constitucional que permite la jurisdicción militar sobre los delitos contra la disciplina militar, mismos que carecen de imparcialidad judicial, por lo que son pocas las penas condenatorias.¹⁵⁶

Por este motivo la comunidad internacional y organismos de derechos humanos han recomendado que las violaciones perpetradas por el ejército sean atendidas

¹⁵³ Los soldados no reciben capacitación para llevar a cabo tareas policiales para neutralizar al enemigo.

¹⁵⁴ Algunas trasgresiones se deben a deficiencias en la estrategia y labores de inteligencia, lo que ha fomentado que las fuerzas federales detengan personas al azar y las golpeen para sacarles una confesión.

¹⁵⁵ Ricardo Ravelo, "La ley del abuso", *Proceso*, núms. 1724, 8 de noviembre de 2009.

¹⁵⁶ HRW, *Uniform Impunity*, p 12 – 13.

en tribunales civiles, Calderón manifestó su profundo rechazo a una restricción en la jurisdicción militar.¹⁵⁷

Sin embargo, ante la presión internacional y nacional, en octubre de 2010 el gobierno de Felipe Calderón presentó al congreso una propuesta para modificar el Código de Justicia Militar. La iniciativa sólo prevé que tres tipos de transgresiones (violación sexual, tortura y desaparición forzada) sean juzgadas en tribunales civiles, otras violaciones como la detención arbitraria, ejecuciones, quedan sujetas a la jurisdicción militar. Además, el fiscal militar, tenía que determinar la naturaleza del delito y, en consecuencia determinar si el proceso debe ser transferido al sistema de justicia civil.¹⁵⁸

La violencia que se vive en México en dichos grados, insensibiliza a la ciudadanía y destruye el tejido social de muchas comunidades. Conforme avanza la guerra contra el narcotráfico, aparece la genuina posibilidad que la gente se acostumbre gradualmente a la violencia y empiece a considerarla como un sustituto aceptable de un viciado sistema de justicia.¹⁵⁹

En la administración de Felipe Calderón (2006 – 2012) la CNDH recibió 5 mil denuncias en contra de miembros de las fuerzas armadas, de éstas sólo hubo 75 recomendaciones que se emitieron, las cuales están sin atender, si bien hay documentados abusos del ejército, también ha rechazado a muchas víctimas. Aun

¹⁵⁷ EL 25 de noviembre de 2011 se presentó ante la Corte Penal Internacional (CPI) la demanda penal contra el presidente Felipe Calderón Fournier por crímenes de guerra y de lesa humanidad por la muerte de más de 50 mil personas, más de 10 mil desaparecidos y más de 230 mil desplazados. Aunque se puede alegar que no cometió ningún asesinato directamente ni ordenado los crímenes, es responsable de encubrir a los sicarios, policías, soldados que directamente los cometen. Con ello la brutal violencia se ha institucionalizado en el país y convertido en una práctica cotidiana.

De acuerdo con el Estatuto de Roma, en el que se fundamenta la existencia de CPI y al que México se adhirió en 2005, apuntó, el Tribunal Internacional tiene competencia para intervenir en situaciones que se configuran en México todos los días: desapariciones forzadas, reclutamiento de menores de edad en labores de narcotráfico, ejecuciones extrajudiciales cometidas por soldados, la mutilación de enemigos como forma de intimidación, desplazamiento forzado de personas, violaciones sexuales de mujeres y niñas, actos de tortura, secuestro, esclavización, entre otras.

¹⁵⁸ Presidencia de la República, Iniciativa de ley que reforma deroga y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, 18 de octubre 2010, <http://www.presidencia.gob.mx>

¹⁵⁹ Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, p. 694.

cuando la institución es uno de los organismos más grandes de su tipo a nivel mundial, no ha aprovechado al máximo su gestión ni sus recursos para evitar violaciones y exigir la reparación de daños.¹⁶⁰

El Departamento de Estado, está obligado a informar al congreso estadounidense sobre el cumplimiento de México de las condiciones de Iniciativa Mérida. En su primer informe emitido en 2009, no pudo demostrar que los requisitos se hubieran cumplido, pero afirmó preocupación. En el siguiente informe, el Departamento de Estado admitió que México no había podido responder sus inquietudes en materia de transparencia e impunidad en caso de derechos humanos, y por tanto se retendrían el 15% de los fondos hasta que se aprobará una legislación que fortaleciera las facultades de la CNDH y se introdujera una reforma al Código de Justicia Militar que limpiará los delitos de jurisdicción militar.¹⁶¹

Es claro que una alternativa la cual reduciría el número de violaciones de derechos humanos es la retirada de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado, su retirada dificultaría que el aparato de procuración de justicia pudiera hacer frente a la capacidad del narcotráfico. Sin embargo si tiene que haber un mejoramiento de la capacidad de los servicios de inteligencia del ejército, así como el uso proporcional de la fuerza.¹⁶²

La ampliación y profesionalización de los cuerpos policiales y fuerzas armadas de México, son tareas que reciben apoyo de Iniciativa Mérida, lo cual supondría el establecimiento de un centro de control moderno, academias con parámetros educativos y la creación de Plataforma México.¹⁶³

Con el narcotráfico, los traficantes compran armas al igual que corrompen a funcionarios y continúan o amplían operaciones, pero antes deben de lavar sus

¹⁶⁰ HRW, México's National Human Rights Commission, Nueva York, HRW, 2008, p. 1.

¹⁶¹ USDOS, México – Merida Initiative Report 2009, Washington D.C, USDOS, 2009: Jesús Esquivel, "Socios y cómplices", Proceso, núms. 1706, 12 de julio de 2009.

¹⁶² Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, 2011, p. 695.

¹⁶³ Plataforma México es una base de datos nacional para el intercambio de información.

ganancias ilícitas en la economía lícita. Razón por la cual Edgardo Buscaglia sostiene que concentrarse en estos fondos es una de las formas más eficaces de atacar al narcotráfico.

En la administración de Calderón se difundía el aseguramiento de drogas, dinero y armas como golpes importantes a los cárteles de droga, en diversos medios de comunicación mismos que hacían sus propios conteos del índice de violencia, número de muertos y desaparecidos, sin embargo, se mostraba reacio a contener el lavado de dinero.

México es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus tres protocolos mismos en los que se especifican los pasos necesarios de una lucha “eficaz” contra la delincuencia organizada: investigaciones del cumplimiento de la ley acciones contra el lavado de dinero y la corrupción y medidas de prevención social.

Los compromisos internacionales adquiridos por México, no se cumplen o se cumplen de manera parcial y más grave es que no se atienden las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, la cual tiene sede en París, que ha criticado fuertemente la deficiente legislación nacional contra el lavado de dinero.¹⁶⁴

Pese a que en 2009 el Congreso mexicano aprobó una ley de extinción de dominio, la cual permite a las autoridades asegurar y confiscar los bienes que utilizan las organizaciones delictivas en el narcotráfico y otros delitos, permitiendo acciones civiles y penales y coloca la carga de la prueba en el sospechoso. Sin embargo, también exige que la parte acusadora dé a conocer todo el alcance sus pruebas cuando busca que un bien se asegure, lo que pudiera poner en riesgo procesos subsiguientes. Además, para que la ley sea operativa, las autoridades

¹⁶⁴ Felipe Curcó, *La guerra perdida: dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006 – 2010*, México, Ediciones Coyoacán, pp. 30 -31.

deben obtener información de los registros mercantiles y trazar el mapa de las redes financieras y patrimoniales que permiten el lavado de dinero.¹⁶⁵

Está información idealmente debe complementarse en primera instancia con todas las entidades federativas del país y después compartirla con la región, con Estados Unidos y América Central. Sin embargo, México carece de la coordinación institucional eficaz entre sus sistemas de inteligencia, fuerzas armadas, Secretaría de Hacienda y el sistema de justicia que se requiere para lograr el desmantelamiento patrimonial de las empresas legal e ilegalmente constituidas ligadas al crimen organizado, para incautar bienes de estos, no sólo en México sino fuera de él.¹⁶⁶

La Unidad de Inteligencia Financiera entre enero y septiembre de 2010, analizó el posible lavado de dinero y financiamiento de operaciones terroristas y contabilizó 34 mil 511 informaciones de transacciones sospechosas. Sin embargo, sólo 37 individuos recibieron sentencia por cargos de lavado de dinero, aunque dicha cifra indigna, en el periodo de 2004 – 2007 sólo se sentenciaron a 17 individuos, lo cual indica un retroceso en dicho rubro.

Dicha Unidad también señala a los bancos como cómplices del ocultamiento y movimiento de los bienes procedentes de las drogas al no emplear, en razón los costos operativos, todos los medios legales y técnicos disponibles para prevenir la circulación del dinero sucio dentro del sistema financiero.¹⁶⁷

En el periodo de transición previo a la toma de posesión del presidente Calderón surgió un caso que implicó a un grupo de empresarios mexicanos en la sospecha de lavado de dinero procedente de las drogas para el cártel de Sinaloa.¹⁶⁸

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibid.* p 34.

¹⁶⁷ Ricardo Ravelo, “La estructura financiera de los cárteles, intocada”, *Proceso*, núm. 1701, 19 de julio de 2009, p. 21.

¹⁶⁸ Cuando el nuevo gobierno tomó posesión, el caso quedó archivado sin que se tomará acción alguna. No obstante, en 2010, el gobierno de Calderón anunció un programa para la prevención y eliminación del

La permisividad en el lavado de dinero parece tener sus raíces en los terrenos político y económico, la cual desde luego es difícil de probar, se sabe que existe una extendida percepción de que los políticos mexicanos reciben aportaciones irregulares, la mayoría de ellas procedentes de las drogas.¹⁶⁹

Aunque la violencia y la corrupción vinculadas a las drogas, generen daños intangibles al país, el narcotráfico también brinda a México significativos beneficios económicos. A pesar de que se calcula que el ingreso que genera no supera el 3% de la economía lícita, la industria hace inversiones con las que se contribuye a la actividad económica y a la recaudación fiscal: crea empleos y ofrece servicios básicos que el Estado no puede o no quiere proveer.¹⁷⁰

Si bien es cierto que la delincuencia crea incentivos que pueden impedir que las autoridades la combatan con demasiada fuerza por insuficiencia de infraestructura, recursos, desarticulación de instituciones y corrupción. Mientras los traficantes sigan cosechando ganancias económicas reeditables, ningún arresto u abatimiento a líderes, decomiso de droga, efectivo y armas, o destrucción de plantíos podrá frenar el narcotráfico.¹⁷¹

En México específicamente en la administración de Felipe Calderón los índices de violencia han alcanzado niveles sin precedentes y no respetan clases sociales, sin embargo, las elites políticas y económicas siguen resistiéndose a las reformas porque sus ganancias y posesiones aún no han sido gravemente afectadas, todavía ganan más de lo que pierden.

Es decir que a pesar que el gobierno de Calderón hizo acciones para profesionalizar a la policía mexicana, reforzar las fuerzas armadas, así como capacitar los aparatos de inteligencia e instituciones resultara ser absolutamente inconsistentes, porque no se mantuvo correspondencia lógica entre las ideas y el

lavado de dinero, el cual supondría implicaba mayores restricciones a las transiciones en efectivo y proyectos de ley que se quedaron pendientes de aprobación en el congreso.

¹⁶⁹ Se dice que Calderón mismo recibió cantidades importantes de financiamiento paralelo para su campaña.

¹⁷⁰ Julio Scherer, *Impunidad*, México, Grijalbo, 2009, p. 75-103.

¹⁷¹ La experiencia de países como Colombia e Italia señala que los gobiernos adoptan medidas efectivas contra el lavado de dinero cuando la violencia se generaliza geográficamente.

comportamiento de la administración del mismo. La tolerancia oficial de la corrupción, paraliza el aparato de seguridad pública y pone en duda el compromiso gubernamental de frenar al narcotráfico.

La falta de atención a los retos de desarrollo de México, hace que el narcotráfico resulte atractivo debido a la desigualdad y falta de oportunidades para muchos sectores de la sociedad mexicana. Las políticas de libre mercado en torno al Tratado de Libre Comercio (TLCAN) han generado la permanencia de niveles extremos de inequidad y desarrollo desequilibrado entre los estados del país.

Según el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social emitido en 2008 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) ha generado un impresionante aumento del comercio, inversión extranjera, el crecimiento en el país es de manera lenta y la creación de empleos es limitada sin mencionar la precarización de salarios y condiciones de éstas. Esto quiere decir que México es uno de los países con mayor desigualdad a nivel mundial y por lo tanto, con mayor disparidad en el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda.¹⁷²

Dicha condición de exclusión múltiple hace a sectores de la sociedad más vulnerables, como el caso de niños, niñas, mujeres, adolescentes e indígenas quienes recurren al tráfico de drogas para satisfacer necesidades básicas. Muchos jóvenes frecuentemente son captados por los cárteles de droga para desempeñar actividades de sicarios, halcones y narcomenudistas. Esto no resulta extraño ya que las generaciones de jóvenes han crecido en un ambiente donde la violencia domina la vida cotidiana, y cada vez es mayor la aspiración de éstos a convertirse en narcotraficantes considerándolo como un motor económico, y social.¹⁷³

Es difícil obtener estadísticas sobre el nexo de los cárteles de droga y los adolescentes que se insertan en él, ya que algunos se vuelven adictos, pero

¹⁷² La incapacidad del sector formal de absorber el número de empleos agrícolas perdidos y el aumento de la fuerza laboral tuvieron como resultado que el empleo informal duplicara al formal en el periodo de 1992-2006.

¹⁷³ Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, 2011, p.256.

muchos más son asesinados a los tres o cuatro años de empezar a “trabajar”. Sin embargo, se estima que alrededor de 20 mil jóvenes son parte de los cárteles de droga que operan en todo el país.¹⁷⁴

Si las políticas públicas y la estrategia nacional no hacen énfasis en la prevención social, los arrestos de los líderes de los cárteles y sus muertes, no servirán para disminuir el narcotráfico y la violencia, ya que siempre habrá una oferta de jóvenes dispuestos a ingresar a las filas del narcotráfico.¹⁷⁵

Tampoco se ha actuado para reconstruir el tejido social ni para lograr que los espacios públicos sean seguros y se puedan utilizar, esto porque las propuestas e iniciativas que se hacen son a nivel federal y no específicamente para las situaciones locales.¹⁷⁶

En este contexto la ayuda que pueda recibir México a través de mecanismo de cooperación o específicamente en el caso de Iniciativa Mérida, no tendrá mayor relevancia a no ser que México conceda mayor importancia a la prevención social dentro de las políticas nacionales. El reto en materia de políticas públicas es reducir la inequidad y la pobreza urbana, crear más y mejores empleos y aumentar la disponibilidad y calidad en la educación y de los servicios de salud.¹⁷⁷

Sin embargo, los gobiernos de México específicamente los dos posteriores al Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvieron preocupados por los ciclos electorales en lugar de resolver los problemas estructurales del país como la desigualdad del ingreso y las fuentes de éste. Por el contrario, sólo se limitaron a administrar los conflictos nacionales hasta heredarlos a la nueva administración.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Los niveles delictivos y de violencia siguen siendo elevados, razón por la cual se dificulta que los programas sociales logren tener los impactos esperados.

¹⁷⁶ Según José Luis Velasco se debe construir infraestructura para que exista una herramienta de cohesión comunitaria e inclusión social, para poder reducir el comportamiento violento y delictivo para promover la participación ciudadana.

¹⁷⁷ Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, 2011, p. 149.

3.4 Alcances de la Iniciativa Mérida al final de la administración de Felipe Calderón.

La administración de Calderón, administró acciones y estrategias para el combate a la delincuencia organizada, sin que ello haya significado acabar con el problema, violencia, corrupción, impunidad y el ambiente de inseguridad.

Sin embargo, su estrategia contra la delincuencia fue incompleta, no se contempló la parte preventiva; que permitiera visualizar las causas de fondo de la crisis de inseguridad y definir otro tipo de acciones también prioritarias y congruentes. La estrategia fue reactiva y punitiva.

El gobierno federal centró su atención en los cárteles de droga, se privilegió el despliegue y uso de la fuerza en lugar de apoyar con mayor intensidad el trabajo de inteligencia, se dejó de lado el desarrollo de otras áreas abocadas a la seguridad nacional, la producción de una nueva doctrina, la construcción de un marco conceptual sobre seguridad nacional que compartan todas las áreas, niveles y órdenes de gobierno.¹⁷⁸

La delincuencia organizada y el terrorismo constituyeron temas fundamentales en concordancia con la agenda de seguridad de Estados Unidos. En este sentido Iniciativa Mérida representó el mayor marco de referencia al combate de los narcóticos.

Los resultados de Iniciativa Mérida, que se dieron al final de la administración de Felipe Calderón Hinojosa en 2012 fueron los siguientes:

Avances de la Iniciativa Mérida 2012	
Enero	El 13 de enero, funcionarios del Sistema Penitenciario Federal (SPF) se graduaron del “Primer Curso para Supervisores de Primera Línea” en Sykesville, Maryland. Asimismo, un grupo de funcionarios del SPF participó en el 5°

¹⁷⁸ <http://cisestrategico.com/project/la-agenda-de-seguridad-del-gobierno-de-felipe-calderon-logros-y-tareas-pendientes/>

	curso en entrenamiento sobre transporte de prisioneros que se celebró en la Academia de Entrenamiento Correccional de Colorado.
Febrero	El 7 de febrero inició sus operaciones el “Proyecto Diamante” a través del cual se brindará capacitación integral a 8000 fiscales e investigadores de la Procuraduría General de la República. Los días 13 a 15 de febrero, las unidades de asuntos internos de las secretarías de Seguridad Pública (SSP) y de la Función Pública (SFP), así como de la PGR participaron en un curso de capacitación sobre técnicas para investigar casos relacionados con el combate a la corrupción que fue otorgado por la Unidad de Asuntos Internos de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés).
Marzo	El 27 de marzo la Secretaría de Seguridad Pública recibió la donación de dos helicópteros <i>Blackhawk</i> UH-60M, con lo que se completó la transferencia de los 6 helicópteros de este tipo acordados para la Policía Federal bajo la Iniciativa Mérida.
Abril	Del 9 al 13 de abril se llevó a cabo un curso impartido por el <i>United States Marshal Service</i> al que acudieron funcionarios de la Agencia Federal de Investigación y de la Secretaría de Seguridad Pública asignado a las unidades de transporte de prisioneros de alto riesgo.
Mayo	La PGR recibió la transferencia de equipos forenses que serán destinados a los laboratorios periciales de 25 estados de la República. Además, un grupo de expertos de los servicios periciales de la PGR inició el curso de formación de instructores para compartir sus conocimientos con más de 1500 peritos de todo el país, en el marco del “Proyecto Diamante”.
Junio	Pilotos y técnicos en mantenimiento de helicópteros de la

	Secretaría de Seguridad Pública participaron en curso de capacitación en Fort Rucker, Alabama y Fort Eustis, Virginia.
Julio	<p>El 9 de julio, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional recibieron capacitación en la operación de vehículos dotados con equipos de inspección no intrusiva.</p> <p>El 20 julio, la Secretaría de Marina recibió la transferencia de 3 camionetas blindadas que apoyarán misiones de las unidades dotadas con equipos de inspección no intrusiva y operaciones tácticas para detectar contrabando y combatir a la delincuencia organizada.</p>
Septiembre	El 18 de septiembre se dio la Declaración Conjunta del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida para la Cooperación Bilateral contra el Crimen Organizado Transnacional, los Gobiernos de ambos países indicaron que el trabajo en el marco de la Iniciativa Mérida ha dado lugar a importantes avances en la cooperación bilateral contra la delincuencia organizada transnacional, lo cual ha contribuido a fortalecer la confianza y la coordinación entre las autoridades de ambos países.

Fuente: Merida Initiative, Program description reference document, Mexican Security Cooperation Plan, consultado en [línea] <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>

Los datos demuestran serias deficiencias estratégicas en su contenido, los recursos asignados y los avances de la misma evidencian una falta de equilibrio presupuestal y una preferencia marcada a la reducción de la oferta de drogas a través del financiamiento al esquema policiaco – militar. Es decir, un enfoque punitivo sugerido por el gobierno de Estados Unidos el cual no ha hecho más que demostrar su ineficiencia para eliminar el tráfico de drogas y la delincuencia organizada. En lugar de implementar un enfoque preventivo el cual respondería mejor a la situación que vive el país.

Destaca también la disminución del presupuesto en los ámbitos de reducción de la demanda, particularmente, en aquellos relacionados con el tratamiento y rehabilitación de consumidores de drogas, esto claramente demuestra que el gobierno estadounidense no está interesado en eliminar el narcotráfico. Son varios los estados en donde el uso de la marihuana con fines medicinales y en algunos casos recreativos está legalizado, bajo el argumento de que la política de prohibición como en el caso del alcohol entre los años 1920 y 1933 fue ineficaz, problemática y uno de los mayores errores de la política estadounidense.¹⁷⁹

Aún no hay explicaciones satisfactorias, es tarea de académicos, políticos, instituciones y la sociedad seguir buscándolas. En México no se había vivido una escalada de violencia de esa magnitud en muchas décadas. La fuerza con que se irrumpió en los últimos años este fenómeno es nueva, pero no la existencia de una inclinación de violencia asociada a las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Por tanto, se debe entender al crimen organizado en sus múltiples dimensiones, cancelando visiones simplistas que identifican una sola variable como causa de toda la violencia para desentrañar su complejidad.

¹⁷⁹ Aunado a lo anterior, se soslayan los problemas que existen al interior de Estados Unidos y que repercuten en México como el tráfico de armas, la prevención sobre el consumo de drogas y el lavado de dinero, temas aún no resueltos.

Conclusiones

La globalización es un fenómeno complejo que no sólo puede ser analizado en sus diferencias variantes ideológicas, ecológicas, económicas, políticas e históricas, sino que, además, los procesos de la globalización tienen lugar en espacios nacionales, bajo marcos institucionales y culturales diferentes y su impacto es desigual y profundamente incierto.

Por tanto, la globalización se analiza desde un sentido multidimensional anudado a la dinámica internacional en la cual nos encontramos, donde como todo proceso, hay consecuencias positivas tangibles en su mayoría en el ámbito económico. Y desde luego que negativas, esto porque la globalización no respeta fronteras y su comportamiento es irregular y a menudo se le culpa y estigmatiza, lo cual significa la debilidad de los Estados y de las instituciones y su capacidad para regular las fuerzas globalizadoras, además de que el proceso de integración no se da de igual manera y sólo se regionalizan ciertos Estados y en ciertos rubros (globalización).

Desde luego que una de las consecuencias negativas de la globalización fue objeto de estudio de la investigación: el narcotráfico, sin embargo si se cumplieran las condiciones necesarias de una reforma institucional y social basada en la flexibilidad y descentralización del Estado tradicional y en desarrollo de las potencialidades de la sociedad civil, así como la re conceptualización de conceptos políticos, económicos y los que sean necesarios para que no sólo se adapten a esta sino que la modifiquen a favor de tales objetivos.

En el caso de México el combate a la delincuencia organizada no ocupaba un lugar destacado en la agenda del gobierno mexicano, existían grupos dedicados al tráfico de drogas, cuyo destino principal era Estados Unidos, sin embargo esto no era un tema de discusión pública ni un punto de conflicto con la comunidad internacional a pesar de las fricciones generadas con Estados Unidos, como el caso del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, las implicaciones de

funcionarios de alto rango y gobernadores en cárteles, como el caso del General Gutiérrez Rebollo y la Operación Casablanca.

El panorama cambió después del Plan Colombia el cual generó vacíos de poder en los dos principales cárteles de ese país (Medellín y Cali) y fortaleció a los cárteles de droga que operaban en el territorio mexicano. El dinero del narcotráfico corrompió a las autoridades mexicanas, los intentos de las administraciones priístas fueron insuficientes y el fenómeno creció hasta desestabilizar de manera importante al país.

Esto significa que la simbiosis de la política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico, la debilidad de las instituciones policiacas y de justicia mexicana y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narcotráfico, hicieron que este se convirtiera en una amenaza a la seguridad nacional.

La desarticulación de la estructura operacional de los grupos delictivos, con el descabezamiento de las organizaciones criminales rompió los equilibrios de los cárteles mexicanos, los cuáles provocaron nuevas células y una fragmentación de estos mismos que provocaron guerras entre cárteles anteriores y nuevos cárteles por la ruta y el trasiego de narcóticos.

De esta manera para la administración de Felipe Calderón al ver que la tendencia continuaba e iba de manera ascendente, el combate al narcotráfico fue su eje de acción gubernamental. Dicho combate frontal, provocó un crecimiento extraordinario de los niveles de violencia asociados con el narcotráfico, lo cual generó críticas de los partidos de oposición a la política de seguridad de Calderón.

Otro factor que llevó al presidente Calderón a combatir al fenómeno, fue la urgencia de legitimidad de su cargo, recordando el mínimo porcentaje por el cual derrotó al candidato de oposición Andrés Manuel López Obrador en las elecciones celebradas en 2006.

A pesar de que no se contó con elementos que revelaran un cambio significativo en la estrategia de combate al narcotráfico, las opciones con las que contaba el presidente Calderón eran muy limitadas, pareciera que el gobierno federal decidió entre combatir al narcotráfico o tolerarlo. Es decir que no tenía margen de maniobra en su política de seguridad y combatirlo, pese a los costos no sólo en materia y recursos económicos, sino humanos era la opción más rentable.

El objetivo de la guerra declarada contra el narcotráfico no era terminar el narcotráfico sino convertirlo en lugar de un problema nacional en un problema de seguridad pública. A pesar de los alarmantes índices de violencia asociados al narcotráfico en los primeros años de dicha administración la población mostró un alto apoyo a la “guerra”.

La política de confrontación contra el narco ha generado altos costos en términos de violencia que el Estado mexicano no ha podido contener. Ello se explica fundamentalmente por la debilidad del gobierno mexicano para aplicar las leyes que establecen al narcotráfico como un delito. Las autoridades en este sentido tomaban dos opciones: tolerar los delitos o confrontarlos de manera ineficiente; donde los altos costos se combinaban con corrupción y violencia.

Es decir que las opciones eran a corto plazo, razón por la cual el presidente Calderón buscó recursos económicos y asesoría estadounidense ante la incapacidad mostrada por las instituciones mexicanas responsables de la seguridad pública.

Aquellos Estados que presentan fallas en su capacidad para garantizar seguridad, en distintos niveles administrativos, que registran altos niveles de corrupción, que registran ciertas debilidades para la adecuada administración del presupuesto público y adolecen de sistemas democráticos y poca participación ciudadana, de sistemas de información, rendición de cuentas, órganos internos y de fiscalización, constituyen un ambiente que facilita el desarrollo de redes ilícitas vinculadas con el narcotráfico. México no trabajó en los eslabones más débiles los cuales son los gobiernos municipales, así como las fuerzas de seguridad estatales

y locales, en este sentido la principal amenaza al proceso de la democratización es la criminalidad.

El programa de seguridad transnacional firmado entre el presidente estadounidense George W. Bush y el mandatario mexicano, Felipe Calderón fue denominado Iniciativa Mérida, respondía a un contexto distinto de cooperación no sólo por el hecho de haberse incorporado el terrorismo, después del atentado del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas, como uno de los objetivos centrales, sino porque las organizaciones de traficantes en México habían logrado extender con eficacia sus redes delictivas.

Dicho mecanismo se estableció para apoyar a México y América Central a enfrentar el narcotráfico y otros delitos transnacionales, mediante la provisión de equipo y entrenamiento. Fue promovido por Calderón como el pilar de la política exterior de su lucha contra las drogas, además hizo que Estados Unidos aceptara tener responsabilidad compartida en las amenazas de seguridad del país. Por lo que la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas de México, la construcción de instituciones y la actividad en contra de la corrupción, eran impulsos necesarios

Si el objetivo real y tangible de Iniciativa Mérida era reducir el narcotráfico y la corrupción y la violencia asociadas a él, la experiencia previa señala como poco probable que tenga un impacto mayor, debido a que se basa en una estrategia fallida que prohíbe las drogas e intenta eliminarlas en su camino a Estados Unidos, siendo algo poco probable dado que el mercado estadounidense es el mayor del mundo en cuanto a consumidores, lo cual alimentó y alienta la violencia y la corrupción.

Por otro lado, proporcionar las herramientas y el adiestramiento a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley, no sustituye a una reforma policiaca y judicial integral, necesaria para reducir los índices de corrupción y la impunidad frente a crímenes violentos. Esto significa que siempre se trató de una estrategia fallida y punitiva, en la cual se generaron ganancias económicas ya que al combatir las drogas desde su origen o en tránsito hacia Estados Unidos con el

fin de hacerlas escasas, siguiendo la estrategia “el lado de la oferta”; ahora son más baratas y se pueden encontrar en mayor abundancia, aunado a la violencia y corrupción.

Mejorar la seguridad pública requiere instituciones eficaces de aplicación de la ley y no sólo aparatos más grandes, mejores habilidades y mejores recursos. Hay múltiples problemas con la policía mexicana, tales como los sueldos bajos y falta de ética de servicio público. Es necesario mejorar en estas áreas, sin embargo; no sería suficiente. Arreglar el motor de la policía requeriría un sistema de controles internos transparentes, confiables, eficaces y no razonablemente confiables, como se ve en la mayoría de los dictámenes de la Auditoría Superior de la Federación emitieron a los aparatos encargados a la Seguridad nacional y fuerzas armadas.

Sin transparencia y mecanismos de control, dar más capacidades y recursos a las instituciones de aplicación de la ley es un peligro eminente. De forma que las instituciones, el público en general, los medios y los formuladores de políticas puedan monitorear el desempeño de la policía, asegurar la rendición de cuentas y ponerse en guardia ante cualquier indicio de corrupción.

Pero la Iniciativa Mérida no reducirá el flujo de drogas en el mediano o largo plazo porque fracasa al no atacar el factor principal que fomenta el tráfico, la demanda de drogas ilícitas de millones de estadounidenses y no trata las reformas estructurales necesarias para fortalecer las instituciones judiciales y de aplicación de la ley en México. También en un hecho que no se hizo énfasis en aspectos de índole social, y más importante de aspecto preventivo, ni contempla disposición alguna para reintegrar a los miembros deportados de las bandas criminales.

De esta manera Iniciativa Mérida es una estrategia viciada porque sigue la política estadounidense tradicional fallida como mecanismo para reducir la oferta y el consumo de drogas. Hay énfasis en otorgar equipo, pero deja de lado la procuración de justicia y aparato judicial, medidas para la corrupción, de bajo impacto. Además de que Estados Unidos no contempla su papel en la reducción

de su demanda interna, dinero y armas. Es decir, no hay un interés tácito en frenar el comercio de estupefacientes.

Es por esto que las operaciones militares cumplieron su propósito original de tener un impacto en la opinión pública mexicana, ante la incapacidad de la policía, pero también fallaron de manera sustancial en poner freno al narcotráfico. Expuso al ejército a un mayor grado de corrupción, alimentó las violaciones a los derechos humanos y disminuyó la democracia.

El gobierno de Calderón también desatendió los problemas estructurales, que hacen que la población más vulnerable se inserte en las filas del narcotráfico. El lavado de dinero, tampoco ha sido una prioridad, pues los beneficios económicos de una élite no se han visto comprometidos, así como el aseguramiento y golpes económicos a los líderes de los cárteles.

No obstante, el narcotráfico es un problema mundial que requiere de una política global, no sólo en el plano bilateral o regional, es un problema que demanda mayor y mejor cooperación entre países productores, de tránsito y consumidores y desde luego de políticas pública eficaces.

Las estrategias basadas en la detención de la producción y el suministro de drogas han fallado en su propósito de reducir la oferta y el consumo de drogas, por el contrario, agravaron los problemas de delincuencia, corrupción y salud pública. De esta manera la encrucijada es seguir con políticas infructuosas o la utopía de sociedades libres de drogas.

Pese a que el gobierno de Calderón rechazó enérgicamente la legalización de las drogas, bien pudiera ser una medida efectiva para despojar al narcotráfico de sus ganancias y dar mayor salud y seguridad a comunidades afectadas por las drogas. En este contexto México no progresará en su propia lucha mientras que la población no se dé cuenta de que no debe permitir que el crimen organizado destruya la sociedad y mientras no responsabilice a los funcionarios que eligió si no logran enfrentarlo realmente.

La ausencia de indicadores sugiere que la Iniciativa Mérida, fue diseñada sin poner verdadera atención en la planeación y transparencia que permitiera garantizar que la ayuda multimillonaria realmente tendría un efecto positivo y efectivo en el control y la prevención del narcotráfico. Realmente constituye un medio para garantizar los intereses del sector privado y del gobierno estadounidense, en donde se pierde claramente el enfoque multidimensional al combate de un fenómeno transnacional.

La estrategia que México debió imponer tenía que, en primer lugar, atacar los problemas estructurales, fortalecer la sociedad civil, defender los derechos humanos, humanizar el conflicto, no abandonar la atención a los grupos vulnerables, fortalecer las instituciones y el sistema de justicia.

La discusión de los temas de seguridad nunca abarcó medidas preventivas encaminadas a impedir posibles conflictos y estrategias para anticiparse a futuras amenazas, razón por la cual el futuro de la relación México – Estados Unidos dependerá de la capacidad mexicana de construir instituciones sólidas y su capacidad de rendir cuentas en el área de seguridad. Escenario que se ve difícil en tanto que México no tiene una ambición nacional que le de sustento y contenido a una política integral de seguridad, por el contrario, es dependiente y poco autónomo ante la intensidad de la ambición estadounidense.

Bibliografía:

Astorga, Luis, *Drogas sin fronteras*, Grijalbo, México, 2003, 378pp.

Bailey, John y Roy Godson (eds.), *Crimen Organizado y gobernabilidad democrática, México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000, 299 pp.

Bauman, Zygmunt, *La globalización, consecuencias humanas*, México, FCE, 2001, 171 pp.

Baylis, John, Steve Smith y Patricia Owens, *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, Oxford University Press, New York, 2008, 692 pp.

Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998, 297pp.

Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México – Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad de la Democracia, México, 2010, 150 pp.

Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad de la Democracia, CASEDE, 2009, 406 pp.

Fukuyama, Francis, *“Estados débiles y legitimidad internacional, La construcción del Estado, Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, 2004, 139pp.

Garay Salamanca, Luis Jorge y Salcedo Albarrán Eduardo, *Narcotráfico, corrupción y Estados*, Debate, México, 2012, 355pp.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2005, 117 pp.

Márquez Padilla, Paz Consuelo, Germán Pérez Fernández y Remedios Gómez Arnau (coords.), *Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*, UNAM, FLACSO, México, 2001, 237 pp.

Quintero. María Eloisa (coords), *Herramientas para combatir la delincuencia organizada*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, 140 pp.

Ravelo, Ricardo, *Los capos. Las narco- rutas de México*, Plaza Janes, México, 2005, 274 pp.

Ryan, Patrick L. y George E. Rush (eds.), *Understanding Organized Crime in Global Perspective*, Sage, London, 1997, 249 pp.

Posadas Velázquez, Ruslan, *Realidades líquidas conceptos zombies. El léxico de la política de la Globalización*, México, Gedisa, 2015, 151pp.

Velázquez Flores Rafael y Prado Lallende Juan Pablo, *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, 411pp.

Hemerografía:

Arzate Salgado, Jorge Arteaga Botello Nelson, *Déficit de ciudadanía, violencia y desarrollo en América Latina*, México, Porrúa, 2008, p. 5.

Benítez Manaut, Raúl: *La crisis de seguridad en México*, Revista Nueva Sociedad N° 220, marzo – abril 2009, ISSN: 0251-3552.

Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Luna Ángel Armando, “*Iniciativa Mérida, Seguridad Nacional y Soberanía*”, en *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p. 53.

Benítez Manaut, Raúl, *México: crimen organizado, Seguridad nacional, democracia y elecciones*, UNAM, 2012, p.2.

Brito Checchi, Mariano R. “*Del Régimen Jurídico de la Seguridad Pública o, antes bien, de la inseguridad del régimen jurídico de la Seguridad Pública, ¿Cuestiones de Compromiso?*”, en Cisneros Farías, Germán, Jorge Fernández Ruiz y Miguel Alejandro López Olvera (coord.) *Seguridad Pública: Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, 61-72 pp.

Chabat, Jorge, “*La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico entre lo malo y lo peor*”, en Alvarado Arturo y Mónica Serrano (coords), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, COLMEX, México, 2010, 21–103 pp.

Chanona, Burquette Alejandro, “*La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano*” en *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM, México, 2009, 62 pp.

Curcó, Felipe, *La guerra perdida: dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006 – 2010*, México, Ediciones Coyoacán, 30 -31 pp.

Curzio, Leonardo, *“Los tres planos de la seguridad: el nacional, el bilateral y el hemisférico” y Seguridad México Estados – Unidos La Seguridad Nacional en México y .0la relación con Estados Unidos*, CISAN UNAM, México, 2007, [en línea] http://www.cisan.unam.mx.pdf/lc02_05pdf.

Cruz, Mario, *“Plan Colombia e Iniciativa Mérida: piezas estratégicas de la hegemonía continental” La iniciativa Mérida ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?* México, UNAM, 2009, 352pp.

Domínguez Arroyo, José Julián, *“Derecho y Seguridad Nacional en México: La inteligencia bajo control”*, en s/a, *Inteligencia y Seguridad Nacional, Lecturas Básicas de Inteligencia 1*, ESISEN, 2009, 56 pp.

Domínguez Arroyo, José Julián, *“Derecho y seguridad nacional en México”*, en *Inteligencia y Seguridad Nacional, Lecturas Básicas de Inteligencia 1*. ESISEN, 2009, 51 – 91pp.

García Ramírez, Sergio: *Delincuencia Organizada*, Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002, 23 – 49pp.

Ochoa Bilbao, Luis y Rodríguez Añuez Myrna, *“Política Exterior y Opinión Pública: La recepción de Iniciativa Mérida en México” en La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM, México, 2009, 116pp.

Oliva Posada, Javier, *Consideraciones metodológicas sobre seguridad y defensa en América del Norte*, en Rodríguez Sumano, *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, CESNAV, CUCSH, Universidad de Guadalajara, 2012, 381pp.

Palacios, Marco y Serrano Mónica, *“Colombia y México: las violencias de narcotráfico”*, en Alvarado Arturo y Mónica Serrano (coords), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, COLMEX, México, 2010, 105 – 155 pp.

Peña Razo, Francisco Javier, *“La Seguridad Humana para la reconstrucción del Concepto de Seguridad Pública en México”*, Ed. Porrúa, Universidad de Guadalajara, México 2011. 39-74 y 125-162 pp.

Pérez Canchola, José Luis, *“México: La crisis de la Seguridad Pública y la participación del ejército”*, en Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., *“Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”*, Ed. IMDHD, México 2010. 37-41 pp.

Rico, José María y Laura Chinchilla, *“Seguridad Ciudadana en América Latina”*, Ed. Siglo XXI, 1ª Edición, México 2002. 11-47 pp.

Rodríguez Luna, Armando en *“Inteligencia, Tecnología y Democracia Cooperación Estratégica en Materia de Seguridad en Relaciones México- Estados Unidos”* con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/index.html>

Rodríguez Sumano, Abelardo, *“Introducción” en Rodríguez, Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, CESNAV, CUCSH, Universidad de Guadalajara, 2012, 25pp.

Rowland, Allison M., *“Respuestas locales a la inseguridad pública en México: La policía comunitaria de la costa chica y la montaña de Guerrero”*, en Dammert, Lucía y John Bailey, *“Seguridad y Reforma Policial en las Américas”*, Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, Chile), Universidad de Georgetown, USA, Naciones Unidas (ILANUD), Siglo XXI, México/Chile 2005.. 296-316 pp.

Scherer, Julio, *Impunidad*, México, Grijalbo, 2009, p. 75-103.

Sonja Wolf, *La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras angulares en la búsqueda de legitimidad*, Colegio de México, 2011, 713pp.

Valdez Zepeda, Andrés, *“Seguridad Pública y Gobernabilidad: Teorías, Relaciones y Aproximaciones”*, en Revista de Ciencia Política, Sexta Época N° 24, mayo-

agosto, 2000, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. 281-291.
pp.

Documentos Gubernamentales e Institucionales:

Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial: 09-0-09100-06-1159 disponible en:

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_1159_a.pdf

Comisión Nacional contra las Adicciones (Conadic), Encuesta Nacional de Adicciones 2002.

Human Rights Watch, *Uniform Impunity*, p 12 – 13.

Informe “*La Democracia en América Latina*” publicado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Argentina, 2004, 287 pp.

Informe del Estado de los Fondos para Iniciativa Mérida elaborado por Government Accountability Office (GAO).

Informe México: líderes y ciudadanos, disponible en: http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/14_entorno_i_pdf/ei_OE20061120_MexicoMundo2006_Mexico2.pdf

Instituto Nacional Electoral, elecciones presidenciales 2006 disponible en: http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

Merida Initiative, Program description reference document, Mexican Security Cooperation Plan, consultado en [línea] <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf>.

Office of National Drug Control Policy. En http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/swb_counternarcotics_strategy09/swb_counternarcotics_strategy09.pdf

Organización Mundial de Comercio
<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=MX>

Quinto Informe de Gobierno disponible en:
<http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/resumen-ejecutivo/estado-de-derecho-y-seguridad/>

The Library of the Congress, "H. R. 2642, United States Congress, [en línea]
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:HR02642:@@L&summ2=m&#summarysummary>

Relaciones México – Estados Unidos <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php>

United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report, 2012.

Fuentes Electrónicas:

Buscaglia, Edgardo, México pierde la guerra [en línea], México, Esquire, marzo 2010, <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/5.pdf>.

Consultado: miércoles 09 de septiembre de 2015.

Calderón Hinojosa, Felipe, Discurso emitido en la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública 22 enero 2007, <http://cnnmexico/mexico.cnn.com/nacional/2010//-la-guerra-contra-el-narco>.

Consultado el martes 01 de septiembre de 2015.

Firearm trafficking, United States Government Accountability Office, en Universal, 2010. [Consultado: miércoles 04 de noviembre de 2015.](#)

Flores, Nancy, Los 89 cárteles que arrasan México [en línea], México, Contra línea, 2 de junio de 2003, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-cárteles-arrasan-mexico/> Consultado: jueves 15 de octubre de 2015.

Flores, Nancy, “Una farsa, la guerra contra el narcotráfico”, Contra línea, 23 de mayo 2010, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/23/una-farsa-la-guerra-contra-el-narcotráfico/>. Consultado: jueves 15 de octubre de 2015.

Guerrero, Eduardo, “Cómo reducir la violencia en México”, Revista Nexos, 3 de noviembre de 2010. Consultado: viernes 06 de noviembre de 2015.

La caída del sistema <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1988-la-caida-del-sistemaG> [en línea], Consultado: viernes 06 de noviembre de 2015.

Medellín, Jorge Alejandro, Errónea, estrategia anti narco en, [en línea], La Silla Rota, 27 de marzo 2012. Consultado: viernes 16 de octubre de 2015.

“México rompe record de extradiciones”, El Universal, 3 de abril de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx>; Presidencia de la República, Cuarto Informe de

Gobierno, México, Presidencia de la República, 210, p 33. Consultado: viernes 16 de octubre de 2015.

Miglerini, Julián, “Crunching Numbers in Mexico’s Drugs Conflict”, BBC Mundo, 14 de enero de 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-12194138>. Consultado: lunes 09 de noviembre de 2015.

Turati, Marcela, “El Plan Juárez: cemento sin contenido social”, Proceso, núms 1784, 9 de enero de 2011, p 13. Consultado: lunes 09 de noviembre de 2015.

Ramírez, Silene, “Narco fosas destapan drama de desaparecidos en México”, Reuters, 19 de mayo 2011, <http://www.vanguardia.com.mx/narcofosasdestapandramadedesaparecidosenmexico-726638.html>. Consultado: miércoles 04 de noviembre de 2015.

Ravelo, Ricardo, “La ley del abuso”, Proceso, núms. 1724, 8 de noviembre de 2009. [Consultado: miércoles 04 de noviembre de 2015.](#)

Ramos, Jorge y González María de la Luz, “Surge la Policía Federal Ministerial”, El Universal, 30 de mayo de 2009. Consultado: viernes 06 de noviembre de 2015.

USDOS, México – Merida Initiative Report 2009, Washington D.C, USDOS, 2009: Jesús Esquivel, “Socios y cómplices”, Proceso, núms. 1706, 12 de julio de 2009. Consultado: viernes 06 de noviembre de 2015.