



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES**

LA INICIATIVA MÉRIDA (2008-2021). UNA RADIOGRAFÍA

Tesina

Para optar por el grado de

Especialista en Seguridad Pública

Presenta:

Luis Bravo Govea

Tutor:

Dr. Mario Pavel Díaz Román

Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Contenido

Introducción.....	4
1. Seguridad, drogas y crimen organizado como problemática	5
Las drogas en el capitalismo.....	5
El crimen organizado	9
Política de seguridad en la legitimación de procesos políticos	15
2. México y Estados Unidos en el ámbito de la seguridad.....	20
Política de seguridad y drogas en México y Estados Unidos	22
Cooperación binacional en política de seguridad y de drogas	32
Impacto de la política de drogas y seguridad en México	36
3. Iniciativa Mérida	38
Antecedentes.....	38
Etapas de la Iniciativa Mérida (2008-2021).....	42
Impacto y análisis de la Iniciativa Mérida.....	53
4. ...¿y ahora qué sigue? El Entendimiento Bicentenario	61
Conclusiones.....	65
Fuentes	66

Índice de figuras

Figura 1. Presupuesto de la Iniciativa Mérida en millones de dólares.....	42
Figura 2. Inversión de la Iniciativa.....	54
Figura 3. Origen del financiamiento de la Iniciativa Mérida	55
Figura 4. Comparativo entre presupuesto de la I.M. y homicidios en México.....	56
Figura 5. Comparativo entre presupuesto de la I.M. y decomisos de marihuana.....	57
Figura 6. Comparativo entre presupuesto de la I.M. y decomisos de cocaína	58
Figura 7. Objetivos de Iniciativa Mérida y Entendimiento Bicentenario	62

Introducción

Se plantea una investigación que analice a la Iniciativa Mérida desde su implementación hasta su desaparición, por medio del análisis de diversas fuentes que permitan comprender este tratado en su conjunto. El objetivo es comprender el desarrollo de esta iniciativa, la cual fue la principal política de seguridad entre México y Estados Unidos en el contexto de la guerra contra el narcotráfico.

La importancia de la presente investigación es que analiza la política de cooperación de seguridad de México con el vecino país del norte, pudiendo así identificar su funcionamiento y la efectividad. Delo anterior se desprende que es pertinente identificar de qué manera se desarrolló la Iniciativa Mérida a lo largo de los años, sus cambios y sus impactos en la sociedad mexicana.

Esta tesina se compone de cuatro apartados, los que se describen enseguida. El número uno llamado “Seguridad, drogas y crimen organizado como problemática”, intenta acercarse de manera crítica al prohibicionismo de las drogas y al paradigma que se desprende de este, en el que se inscribe la Iniciativa Mérida.

El segundo apartado es “México y Estados Unidos en el ámbito de seguridad”, donde se analiza esta cooperación bilateral, en la que se muestra que ha habido constantes tensiones en la coordinación de una agenda de seguridad, aunque siempre bajo la línea del prohibicionismo.

Posteriormente, se muestra el tercer apartado llamado “Iniciativa Mérida”, en el que se exponen antecedentes de esta política, así como tres etapas en las que se divide analíticamente la misma. Luego, se realizan una serie de balances e inferencias de su impacto en México.

El último capítulo es “... ¿y ahora qué sigue? El entendimiento Bicentenario”, en el que se muestra y analiza la nueva política binacional que sustituye a la Iniciativa Mérida. El documento cierra con conclusiones generales de la investigación, lo cual sirve para englobar lo visto.

1. Seguridad, drogas y crimen organizado como problemática

Las drogas en el capitalismo

Dentro de los paradigmas de seguridad, existen diversas temáticas que tienen más o menos relevancia según el contexto en el que se encuentren. Desde el siglo XX, la seguridad se ha orientado a prevenir el consumo de drogas, de donde ha surgido un mercado ilegal, manejado por el crimen organizado. A continuación se analiza la relación entre capitalismo y drogas, la cual es estrecha en esta coyuntura.

El sistema capitalista es una categoría económica que ha sido propuesta y estudiada desde el siglo XIX. Por supuesto, su definición y categorización no es única y se compone de perspectivas diversas. Así mismo, existen tipologías de funcionamiento para el capitalismo, pues evidentemente no es lo mismo analizar el capitalismo del siglo XIX europeo, al desarrollado en las periferias en el siglo XX o en la globalización del siglo XXI.

A pesar de esas diferenciaciones que no se niegan, se propondrá como característica principal de la lógica del capital que “la reproducción del capital necesita la transformación de parte del excedente social (plusvalía) en capital” (Arbuet, 2014, p. 100). En este se observa que la fuerza motriz del capitalismo es el excedente social de capital, es decir, la ganancia. Una de las características más generales y básicas del capitalismo es que la ganancia, extraída de procesos sociales de acumulación y explotación, es el fin último de la actividad productiva.

El modo de la reproducción capitalista se auxilia de estas fuerzas sociales en donde se compaginan factores ideológicos que naturalizan dicha extracción de riqueza, para favorecer la acumulación de capital y que se siga reproduciendo bajo la fórmula mencionada.

El capitalismo como estructura de la vida social, influye en todas las esferas de la vida humana. Bajo el marxismo, una infraestructura capitalista produce una estructura capitalista, es decir, relaciones sociales emanadas de este orden. Así, se podrían analizar vastas áreas de la vida social, las cuales pueden adecuarse en mayor o menor medida a este determinismo marxista.

Para el caso que se está trabajando, se plantea relacionar el problema de las drogas y el crimen organizado emanado de este (es decir, el narcotráfico) con la postura de que este problema no solamente es moral o jurídico, sino que también se ajusta a la perfección a los cánones capitalistas con fines últimos de acumulación de ganancia, por lo que se encuentra adecuada a los preceptos de esta época, donde la actividad, al ser ilegal, requiere mecanismos de funcionamiento y producción que se adecúen a estructuras ilegales, pero que no rompen con su lógica.

Por lo tanto, las drogas y el tráfico de estas, aparte de ser un problema de salud, son un problema de mercado y se manejan bajo términos de ganancia, la diferencia se encuentra en que esta actividad se encuentra de manera paralela a lo regulado, es decir, en esta actividad participan elementos propios del sistema, entre regulados y desregulados.

Pensar el crimen organizado y las drogas sin reflexionar sobre el sistema capitalista disminuye el análisis de la relación económica de los grupos delincuenciales. El enfoque ya ha sido abordado por diversos autores y autoras que mencionamos a continuación, quienes le dan sus propios matices analíticos.

Para Paley (2020), la relación entre capitalismo y drogas es amplia, y en América Latina esto es más evidente. A pesar de ser ilegal desde hace décadas, las drogas no siempre fueron el centro del discurso estatal de seguridad, aunque desde los años setentas germinó la idea de la guerra contra las drogas, que incluye a fuerzas especiales, armadas y de inteligencia. Este enfoque no solamente relaciona el problema de las drogas con la lógica capitalista de los grupos criminales, sino que la enmarca en un proceso económico integral bajo los mismos términos. Para la autora, la guerra contra las drogas, antes que detener el flujo de narcóticos, “ha propiciado una estrategia bélica que asegura el acceso de las corporaciones transnacionales a los recursos, a través del despojo y el terror” (Paley, 2020, p. 12).

Así, la guerra contra las drogas se compone de un ámbito económico ineludible, como el comercio de armas o el sector financiero. En esta idea, al lado de las políticas de control y represión al tráfico de drogas, se incrementan las tendencias económicas de

inversión extranjera y extractivismo. Por lo tanto, se convierte en un elemento fundamental de lógicas económicas de primer orden, y promueve actividades industriales como armamentismo o securitizantes.

En este contexto, Paley presenta el concepto “capitalismo antidrogas”, como esa relación entre finanzas y economía en la guerra contra las drogas, cuyo vínculo es más cercano de lo que se menciona públicamente. Los intereses capitalistas en esta guerra se han reservado a las ganancias por la venta de drogas, pero la complejidad de los mismos implica también el ámbito privado transnacional. Incluso se menciona que “existen factores estructurales que permiten que ciertos grupos armados clandestinos extorsionen e infundan terror con total impunidad cuando estos actos benefician al capitalismo transnacional o a la política exterior de Estados Unidos” (Paley, 2020, p. 13).

Otro efecto de las drogas y el crimen organizado son los llamados carteles. Para la autora, estos contienen una naturaleza de actuación cercana al estilo paramilitar, lo cual vuelve a relacionar con la lógica productiva capitalista, en donde se dan condiciones, para la creación de mecanismos de represión para la intensificación capitalista en América Latina.

Incluso, se menciona relación entre las guerras contrainsurgentes de Sudamérica con la guerra contra las drogas, quienes la usaron de diversas maneras, ya sea a favor o en contra. Hubo grupos que se apoyaron del narcotráfico en la lucha antisubversiva, como el caso de Guatemala, o sirvió para descalificar a rebeldes izquierdistas bajo el mote de “narcoterroristas”, disminuyendo la carga política de los movimientos.

Bajo este enfoque, la guerra antidrogas despliega violencia de tropas estatales y fuerzas irregulares contra los más pobres, quienes padecen despojos, violencia, y son quienes terminan en las cárceles, por una cadena productiva que cuando es interrumpida, solamente desfavorece a los más débiles.

El territorio latinoamericano se ha encontrado constantemente amenazado por las tensiones que surgen de pueblos originarios, indígenas o afrodescendientes, con el

extractivismo, que es el uso de recursos para beneficios multinacionales. Por lo tanto, bajo esta perspectiva, las dinámicas del narcotráfico favorecen la inversión neoliberal, las concesiones y afianzan las relaciones entre grandes conglomerados multinacionales y las fuerzas de seguridad del Estado.

Por su parte, Sayak Valencia propone el concepto de Capitalismo gore (2012), donde retoma el sufijo “gore” de un género cinematográfico caracterizado por su alto contenido de violencia, y en su conjunto se refiere a “derramamiento de sangre explícito e injustificado, frecuentemente mezclados con el crimen organizado, el género y los usos predatorios de los cuerpos, por medio de la violencia más explícita” (Valencia, 2012, p. 97).

Lo anterior se ejecuta por medio de subvertir las lógicas capitalistas de mercancía por una encarnada por el cuerpo y la vida humana, todo por técnicas como asesinatos, es decir, formas ultraviolentas para conseguir capital. En este, la muerte se convierte en un modo más de obtener ganancia, otro negocio, lo cual está íntimamente relacionado con las prácticas ilegales, principalmente las drogas y su tráfico.

El capitalismo gore se auxilia de la idea de “necropoder” que se refiere a “procesos que transforman contextos de vulnerabilidad en posibilidad de acción y autopoder, pero desde prácticas violentas rentables en la economía capitalista”. El necropoder reposiciona a los sujetos de consumo auxiliado de técnicas de agresividad en un contexto determinado. (Valencia, 2012, p. 96).

La autora relaciona el capitalismo gore con los países del tercer mundo y este encuentra campo fértil entre neoliberalismo, precarización, identidades de género y dictaduras publicitarias, así como gobiernos ineptos y despóticos.

El narcotráfico ha sido expresado como un fenómeno anómalo de la sociedad contemporánea, pero encaja en la lógica capitalista y es completamente funcional económicamente. Las etapas producción-distribución-venta y blanqueo siguen la búsqueda de renta, lo que crea un mercado transnacional con operarios y tercerización que aprovecha las dinámicas globalizadoras y neoliberales.

De este modo, la falta de participación de muchos individuos en el mercado de consumo capital conlleva a que existan subjetividades explotables por organizaciones criminales, fenómeno que es ampliado por el prohibicionismo, militarización, estigmatización de usuarios de drogas y una compleja red de actores, campos, clases sociales y sectores económicos detrás de esto, por lo que es parte constitutiva de la estructura socio-económica (Valencia, 2012, p. 84). Incluso, en el narcotráfico se encuentran explícitos valores del capitalismo más salvaje, como es la prominencia del lucro sobre los valores humanos (Valencia, 2012, p. 91).

Con respecto a México, si bien el problema de las drogas y el crimen organizado no comenzó en 2006, en este punto de partida existió una perspectiva performativa de los usos de la muerte dentro de las dinámicas criminales. El espacio público atestiguó diversas expresiones gore, las cuales alimentaban las páginas de periódicos de nota roja, el morbo en las redes sociales, e incluso a veces pasó desapercibido o normalizado.

El capitalismo gore es un concepto que ayuda a comprender diversos procesos sociales de exclusión y gestión de la muerte bajo dinámicas de plusvalía, ya sea contra minorías, mujeres o miembros de otro grupo criminal, y sigue relacionando el poder económico con representaciones de vida y muerte, con lo que se complementa con la idea de “capitalismo anti-drogas”.

Estos dos conceptos (capitalismo antidrogas y capitalismo gore) se nutren de la inacción del Estado, en garantizar la seguridad de sus ciudadanos, e incluso por su deliberada participación por medio de la impunidad judicial o de los excesos de las fuerzas de seguridad. La represión y las violaciones a derechos humanos desde el Estado no niega, sino refuerza la naturaleza capitalista del crimen organizado, e incluso hay interpretaciones que le mencionan como una narrativa para expandir políticas de corte neoliberal.

El crimen organizado

El paradigma de seguridad internacional también tiene como uno de sus objetivos al crimen organizado para el tráfico de drogas, sobre el cual también conviene

reflexionar, ya que se encuentra en la misma dinámica capitalista mencionada y en constante interacción directa e indirecta con el Estado.

Se reconoce que la categoría de crimen organizado es problemática e incluso se le ha calificado de “frustrada” debido a que proviene de relaciones de poder desde las instituciones públicas (Cortés, 2020, p. 3). El fenómeno del crimen organizado suele ser complejo, ya que es un proceso que implica distintos actores, en ocasiones rondando entre lo legal y lo ilícito, con sujetos que colaboran de manera voluntaria o desconociendo el proceso en el que participan.

Por lo tanto, existe un vaivén entre legalidad e ilegalidad, donde puede haber instrumentos como empresas fachada, lavado de dinero o el uso de redes bancarias. Así, es un fenómeno con distintas expresiones:

Las organizaciones criminales pueden ir desde complejas estructuras empresariales con jerarquías bien definidas y procesos articulados por cientos de personas en distintos países del mundo, hasta un grupo pequeño de familiares que viven en graves condiciones de vulnerabilidad económica y social en una comunidad urbano marginal que se dedican a vender pequeñas cantidades de drogas. (Cortés, 2020, p. 4)

Desde lo jurídico, toda esta diversidad se categoriza con el mismo parámetro, ya que mientras sean más de tres personas participando con fines ilícitos, se cataloga como crimen organizado y mientras sea sobre drogas, es considerado delito grave. Con respecto al narcotráfico, pensar el crimen organizado como este ente homogéneo y completamente ilegal olvida las relaciones con los actores legales en todo el proceso de drogas, como es producción, transporte, seguridad, financiero o distribución.

El crimen organizado puede definirse como “un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; que ha existido por un periodo de tiempo, actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, cuatro años de encarcelamiento, y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material” (Vásquez, 2021, p. 5).

Este enfoque se ha reconocido como transnacional, ya que supera los umbrales de los Estados nacionales (Vásquez, 2021, p. 6) Así, el crimen organizado involucra una densa red de participaciones políticas, policiales, sociales, empresariales, etc. En política de drogas, el enfoque punitivo apunta a los productores más pobres y vulnerables de la red.

En el año 2000 en la Convención de Palermo se hicieron algunas definiciones sobre Crimen Organizado (Ochoa, 2017, p. 94):

Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Como se observa, la definición se orienta primeramente en el número de individuos que cometen el ilícito y en el objetivo de los mismos. No obstante, dicha definición resulta insuficiente pues: (Ochoa, 2017, p. 96)

Hay niveles o grados de actividad ilegal que dependen de los modos de organización de los agentes involucrados, y grados o niveles de cooptación y violencia que se desarrollan o evolucionan en un territorio, que afectan a una población y debilitan un gobierno, de ahí que sea imposible pensar que el concepto acuñado en la Convención de Palermo sea aplicable a los fenómenos delictivos transnacionales en su totalidad y eficaz para detectar actividades delictivas locales (Ochoa, 2017, p. 96).

Dichas concepciones penalistas se relacionan con el discurso de la guerra contra las drogas, que permite a los Estados medidas excepciones y en ocasiones ilegales, bajo el lema de la lucha por un mundo sin drogas. También permitió el control geopolítico de América Latina por parte de Estados Unidos desde finales de los ochentas (Cortés, 2020, p. 5). Esta concepción ha sido muy influida por la perspectiva de “war on drugs” de Estados Unidos y es el objetivo de seguridad transnacional desde hace décadas.

Una de las características del crimen organizado es su estructuración, jerarquización, elementos complementarios y disciplina interna. También, estos grupos de crimen

organizado constantemente son combatidos desde el Estado por medio de la detención de sus cabecillas, esperando que con ello el grupo pierda fuerza.

La estrategia enfocada en los líderes no necesariamente ha disminuido los problemas de inseguridad y violencia, por lo menos en el caso mexicano, primero porque estructuralmente no afecta agrupaciones complejas, y a que estas siguen cadenas de mando secuenciadas, entonces si un líder es detenido, el segundo al mando tomará su lugar. Así, la estructura criminal y la lógica de ganancia en la misma no son trastocadas.

Aunado a ello, la lógica de pensar el conflicto como criminales organizados por un lado y sociedad y Estado por otro, ignora que para que exista crimen organizado es necesario que haya redes de colaboración con los ámbitos lícitos, ya sean económicos o de funcionamiento, ya que las actividades de estos grupos siempre se encontrarán con algunas intermedias como transportes, blanqueamiento de capitales, omisiones policiales o judiciales, entre otros.

Por lo tanto, el enfoque militar de descabezamiento de los grupos criminales además de simplista es ingenuo, al pensar que así se reducirán las actividades y los grupos criminales. Incluso de esto, pueden darse más fácil escisiones al interior de los grupos, aumentando escaladas de violencia.

Otro enfoque dentro del crimen organizado es su relación con el capitalismo financiero, es decir, los bancos. El dinero criminal es insertado a la economía formal por muy diversos mecanismos que no necesariamente son rastreados de manera eficiente. La captación de dinero ilegal ha sido de escándalos para bancos como HSBC¹, y la normativa en México no se cumple a cabalidad. Mismo problema que se relaciona con el seguimiento fiscal de los Estados, ya que mecanismos como las empresas fantasma y empresas fachada conviven de manera ininterrumpida, favoreciendo el flujo de capital.

¹ Entre 2006 y 2010, HSBC fue el banco predilecto para los grupos criminales debido a sus laxos controles. Debido a esto, el banco fue multado en 2012 en Estados Unidos y en México. Ver Rodríguez (2020).

Por su parte, Rivera y Bravo (2020) propone entender el crimen organizado como Redes Transnacionales de Criminalidad, que incluye nuevas formas de articulación, reconoce su complejidad y el nivel que supera a los países como receptores de todo esto. Mencionan que existen una serie de relaciones entre Estado y economía ilegal y que también existen cadenas de valor, como en el comercio internacional, pero en el crimen organizado.

- a. Factores de producción. Son los insumos necesarios, como lugares de cultivo, mano de obra, seguridad
- b. Rivalidad y competencia. Es la existencia de diferentes organizaciones buscando el mayor lucro.
- c. Sectores proveedores y logísticos. Son las conexiones para actividades empresariales, llamados clusters.
- d. Composición de la demanda. Es el mercado receptivo al producto.
- e. Gobierno. Son las relaciones con el Estado en diversos ámbitos.

En su conjunto, el crimen organizado fluctúa bajo estos principios. Así se estructura el fenómeno social de crimen organizado como actividad multinacional, la cual se nutre de distintas fases productivas globales.

Por su parte, y bajo la misma tónica, Zavala (2018) intenta desmitificar la idea de que el crimen organizado y los carteles son organizaciones fuera del Estado, y que la violencia se atribuye a esto, sino que el Estado es central en el análisis de estos procesos.

De lo anterior surge que es pertinente preguntar cuales son los mecanismos para identificar al crimen organizado al interior del Estado, ya que dentro del aparato público se han descubierto elementos que utilizan su posicionamiento para favorecer estrategias criminales al margen de la ley. Se han propuesto los exámenes de confianza y los trabajos de inteligencia pero es difícil extirpar eso sin cambiar el enfoque paradigmático de seguridad.

El crimen organizado no implica expresiones de violencia inherentemente. Puede funcionar de diversas maneras, aunque en contextos como el mexicano, el crimen organizado se dota de naturaleza paramilitar, utilizando tácticas de estructuras militares paralelas al Estado, y mecanismos violentos para propagar sus alcances.

Esta naturaleza paramilitar del crimen organizado en México implica concepciones que han maximizado las tácticas violentas en búsqueda del lucro económico. Factores culturales, de precariedad y nulo estado de derecho dan como resultado este tipo de prácticas, las cuales muchas veces son banalizadas desde el mismo Estado.

La narrativa de que los homicidios en México son en su mayoría entre miembros del crimen organizado legitima y justifica la inoperancia estatal, y naturaliza cierto tipo de crímenes, justificando que cuando una persona comete ilícitos puede ser atacada por lo mismo. Este discurso ha sido utilizado en México por gobiernos federales de varios partidos, así como por gobiernos locales. Se vuelve a insistir que pensar a los criminales como ajenos a las estructuras sociales y políticas permite legitimar estas violencias.

La última reflexión se refiere al actuar estatal, ¿cómo pensar al crimen organizado desde las fuerzas armadas y policiales? Puede ser desde la lógica de guerra o bajo el pensamiento de “que se maten entre ellos”, ambas han sido complementarias en la guerra contra las drogas, y las dos favorecen las dinámicas de violencia.

Se propone adherirse a las dinámicas de pacificación, legalización, justicia transicional y reducción de daños, ya que la violencia estatal y la ilegal solamente favorecen el lucro capitalista del narcotráfico, y en ocasiones incluso actúan de la misma manera o del mismo bando². También vale la pena preguntarse si el esfuerzo multimillonario contra las drogas desde los Estados es socialmente redituable para un problema

² Esto se puede observar en la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014, en donde la participación de elementos del Estado supuso reconocimiento con actores criminales. Ver Informe GIEI sobre Ayotzinapa (2022).

porcentualmente menor con respecto a otros y cuyo enfoque produce más muertes que el mismo problema de las drogas³.

Política de seguridad en la legitimación de procesos políticos

Los Estados nacionales, con sus gobiernos al turno, son los responsables de velar por la seguridad de sus ciudadanos y el castigo de actividades ilícitas. Los alcances de este Estado se delimitan en acciones de gobierno y políticas públicas.

En este sentido, la política de drogas se refiere a la manera en que el Estado decide afrontar determinadas sustancias, tanto como problema de salud como de seguridad. La política de drogas más favorecida en el mundo es la del prohibicionismo, que persigue toda la cadena de producción de drogas, que implica siembra, distribución, producción, venta e incluso en ciertos casos el consumo.

Las políticas de drogas prohibicionistas enfrentan este problema de salubridad con elementos coercitivos y punitivos, orientando sus esfuerzos a la baja de demanda por medio de interceptaciones y detenciones. Dicho modelo se vuelve política de seguridad en ciertos contextos, donde la amenaza de las drogas se vuelve parte sustancial de los esfuerzos estatales, y se le invierten millones de dólares en determinados tipos de armamentos.

El discurso contra las drogas es atractivo para los políticos por su capacidad movilizadora contra una amenaza creciente, lo que legitima muchos procesos y ayuda a identificar un enemigo nacional en común, aunque en la realidad sea más complejo.

Cuando hablamos de legitimación, referimos a “la validación consensual de los sujetos para aceptar esta autoridad dentro de un escenario de reconocimiento intrínseco” (Cruz, 2008, p. 72), y con ello, los gobernantes adquieren mayor rango de acción ante la sociedad.

El Estado es quien detenta el monopolio legítimo de la violencia y los elementos de coerción de este, como las cárceles, o el uso del ejército y la policía. El uso de estos no

³ En México, algunas fuentes calculan 350,000 muertes en la dinámica de la guerra contra el narcotráfico. Ver Pardo & Arredondo (2021).

es inocente, sino que responde a proyectos y en las drogas se construye un enemigo que legitima al Estado y el uso de dichos aparatos punitivos.

Así, los gobiernos se auxilian de diversas narrativas que les confieren el papel que detenta el poder. Si bien el principal detonante de la legitimidad son las elecciones, también se auxilian de otros elementos discursivos para posicionarse como representantes legítimos del orden estatal y así, este discurso y las figuras retóricas ayudan a dicho fin.

La política de drogas prohibicionista y punitiva es hegemónica, global, y relativamente reciente. Implica una tendencia global de securitización en el tema y los esfuerzos por flexibilizarla han sido menores en comparación con la tendencia al prohibicionismo. Este enfoque de drogas en América Latina ha empoderado el discurso militarista y se relaciona con los procesos de legitimación discursiva aquí mencionados, aunque también el principal problema de la región con respecto a estupefacientes es el paso de drogas hacia Estados Unidos.

Por lo tanto, desde el siglo pasado, la amenaza proveniente de las drogas ha sido usada como bandera de legitimidad. Los Estados Unidos han favorecido política exterior de intervencionismo en este slogan de “war on drugs”. En este, se permite opacidad, nula rendición de cuentas, militarización, espionaje, intervencionismo, punitivismo y cambios legales.

El argumento central contra las drogas es que raptan a la juventud y requieren un esfuerzo desmedido ante esta amenaza. Este discurso hegemónico no ha sido cuestionado en más de cincuenta años, no se ha puesto sobre la balanza si el esfuerzo del Estado ha valido la pena, si ha disminuido el consumo o si ha respetado derechos humanos.

El prohibicionismo de drogas cierra el debate sobre ciertas sustancias y sus usos, y facilita políticas de entendimiento represivo que pueden ser vistas desde dos conceptos auxiliares en este tema, la biopolítica y la securitización. Ambos pueden relacionarse con el tema de las drogas y enseguida se describen.

La biopolítica es un concepto del francés Michel Foucault, que a grandes rasgos se refiere a la gestión política de la vida, especialmente en algunos ámbitos como salud, higiene o longevidad, a fin de gobernar la vida de la población, es decir, la vida se vuelve ámbito del campo del poder (Choque, 2019, p. 203). La obra de Foucault relaciona el ámbito de la salud con el ejercicio de los biopoderes, y en el ámbito de las drogas es una relación visible, pues se observa en el prohibicionismo de sustancias, estigmatización sobre las mismas y encarcelamientos ante dichos procesos.

En la biopolítica, el papel de las instituciones coercitivas implica la persecución represiva de algunas sustancias, que no deben ser ingeridas por parte de dichos ciudadanos. Estas suponen un riesgo a la salud y no se dejan al libre albedrío para su consumo. Esta gestión de la vida también implica una interiorización de las normas sobre lo mismo, para lo cual se auxilian de instituciones educativas, comunicativas e ideológicas, lo que justifique determinado estado de prohibición.

La biopolítica y la ideología permiten naturalizar dicho orden de cosas y legitima accionares institucionales e individualiza las responsabilidades para evitar sustancias, aunque en esto se encuentra todo un aparato detrás. No obstante, el consumo de sustancias nunca se ha reducido al 100%, con lo que se justifica el control biopolítico.

Por su lado, la securitización se refiere a la versión extrema del tratamiento de amenazas y “activa dispositivos de control para identificar riesgos, seleccionar medidas de emergencias, objetivar al enemigo y aplicar medidas justificadas por encima del tratamiento político, permitiendo así al Estado recurrir a medios extraordinarios, en un marco de legitimidad, y garantizar la defensa de los ciudadanos, el blindaje de las instituciones” (Salazar & Yenissey, 2011, p. 33).

Entonces, es un concepto que involucra determinadas lógicas que requieren actuación, como es la latencia de la dicotomía seguridad-amenaza, la cual es provista desde lógicas cercanas al ámbito de la guerra, objetivizando un enemigo o contrario. En el ámbito de la seguridad pública, es el vínculo entre la seguridad ciudadana y la guerra (Salazar y Yenissey, 2011, p. 34) y al ser considerada una lógica de prevención antagónica con el objetivo final de la eliminación del factor de riesgo.

La securitización se adelanta al tratamiento político de los temas y les ataca de forma irregular y extraordinaria, con el objetivo de defender a sus ciudadanos. Un ejemplo de esto es la guerra contra las drogas, cuyo tema podría vincularse como de salud pública o político, pero cuyo tratamiento ha sido securitizado, es decir, militarizado y visto desde la óptica de la amenaza externa, restringiendo alguna otra toma de decisiones sobre el tema.

Especialmente la declaración de la guerra contra las drogas de Ronald Reagan, el hemisferio emprendió una dinámica securitizadora en el ámbito de los estupefacientes, otorgando una dinámica más que punitiva a esto.

La securitización es primeramente un acto de habla, retórico, ya que un *agente securitizante*, quien es la cabeza del Estado o un miembro muy importante, clama por el derecho a emplear todas las medidas necesarias ante una amenaza, la cual se construye entre este y la audiencia de manera intersubjetiva y da pie al estado extraordinario de emergencia (Revelo, 2018, p. 60).

Esta construcción de la amenaza otorga ciertas facultades para restringir libertades y derechos, ya que la amenaza al modo de vida argumentada requiere este tipo de medidas, restringiendo la toma de decisiones y disminuyendo la pluralidad (Revelo, 2018, p. 61). La construcción de la seguridad ante la amenaza privilegia al interlocutor que a su audiencia- la sociedad- y favorece el estadocentrismo y militarismo en su aplicación.

La securitización constantemente supera las esferas de los Estados locales y se puede observar en *complejos interdependientes*, que son normas y reglas entre las naciones bajo nociones comunes de seguridad, adecuándolo a las normas de cooperación entre estas. Así, las amenazas se comparten, especialmente el terrorismo y la lucha contra las drogas (Orozco, 2021, p. 151).

Esto se observa más nítidamente en épocas de globalización, pues los intereses de las potencias reaccionan de manera transfronteriza ante las amenazas enunciadas. Los temas securitizados pueden ser distintos, pero en general se observan por medio de

agendas comunes. En este sentido, existen los complejos de seguridad regional, que son “un conjunto de unidades cuyos principales procesos de securitización están tan interrelacionados que razonablemente sus problemas de seguridad no pueden resolverse separados uno del otro” (Hataley, 2020, p.86) y permite acercarse al análisis del manejo estatal de amenazas desde perspectivas globales o regionales.

Estos complejos de seguridad regional están definidos por el discurso político y la identificación mutua de algún riesgo compartido y se complementa cuando se otorgan recursos públicos y dicha situación. El crimen organizado forma parte de esta amenaza inherente de las drogas.

La securitización y la construcción de las amenazas permiten imponer agendas políticas que justifiquen medidas extraordinarias de diversos ámbitos políticos, responde a intereses, y sus objetivos podrían ser los migrantes, los extranjeros, el terrorismo, las drogas, las potencias extranjeras etc.

En conclusión, la securitización es un enfoque de creación de amenaza que posibilita la actuación estatal o regional a manera más o menos irregular en tiempos de paz bajo la noción de riesgo inaplazable, marco explicativo que permite comprender parte de afrontar el problema de las drogas y el narcotráfico. Por lo tanto, el problema de las drogas es un problema biopolítico que se encuentra securitizado desde hace décadas, creando el contexto de seguridad a analizar.

2. México y Estados Unidos en el ámbito de la seguridad

Los países no existen en soledad, sino que se encuentran inmiscuidos en relaciones con sus iguales dentro del concierto de las naciones. Estas interacciones son estudiadas por disciplinas como las Relaciones Internacionales, Ciencia política, la Sociología y demás. Por lo tanto, las suertes geográficas determinan la cercanía, lejanía e importancia de las relaciones de un país con otro, y en el caso del Estado Nación mexicano, siempre ha habido preponderancia con el vecino del norte, Estados Unidos, lo cual ha afectado directa e indirectamente al país. Sobre dicha relación mexico-americana, Becerra (2004, p. 101) menciona:

A lo largo de la historia de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, han existido recurrentes obstáculos y deficiencias para el entendimiento entre los dos vecinos, muchos de ellos generados por los prejuicios y por el entorno cultural propio de cada nación; algunos, provocados por la diferencia de prioridades en las agendas de política exterior, otros, por la inexistencia de mecanismos institucionales que faciliten la comunicación entre ambas naciones o, en su defecto, por la ineficiencia en el uso de las existentes.

Estos desentendimientos se pueden rastrear históricamente. En este sentido, el México independiente se caracterizó por su inestabilidad política entre las facciones liberales y conservadoras, lo cual devino en guerras civiles que debilitaron la capacidad operativa del Estado y que fue visto con ambición por las potencias económicas de la época, entre ellas el proyecto expansionista característico de la nación heredera de las trece colonias.

Por su parte, los Estados Unidos se encuentran como un caso en donde se consolidaron factores a favor para el crecimiento económico y territorial. También se creó una ideología que dotaba de certidumbre este proceso, en la que Estados Unidos tenía la posibilidad de crecer y expandirse. Dicho país se asumió identitariamente como potencia e intentó demostrarlo al mundo.

De este modo comenzaron los roces diplomáticos entre los países. El primero en 1845 con la anexión de la Texas independiente a los Estados Unidos, lo cual no fue bien

visto por México, y que solamente sería la introducción para la intervención directa dos años después, lo que finalizaría con el Tratado Guadalupe Hidalgo y la adquisición americana de los territorios de la Alta California.

No obstante, las tensiones fronterizas entre ambos países no fueron algo completamente extinto, por lo que apenas hasta el año de 1889 se firmó la Comisión internacional de límites y aguas, con lo que quedó definido el territorio entre ambos países y como lo conocemos en la actualidad (Becerra, 2004, p. 103).

Con respecto a la economía, desde el siglo XIX comenzó a gestarse una dinámica asimétrica donde los Estados Unidos se industrializaron y potenciaron, mientras México se mantuvo endeble en economía y política, siempre minado por sus conflictos internos.

Durante el siglo XX, y superado el último incidente militar en 1914 con la invasión a Veracruz, las relaciones se normalizaron y la cooperación y diplomacia se volvieron cotidianas, y aunque hubo ciertos desencuentros de la época de la guerra fría, nunca estuvo en riesgo que hubiera una tensión como las del siglo decimonónico.

Con respecto a la relación política entre estos países norteamericanos, en 1961 comenzaron las relaciones interparlamentarias por medio de foros bilaterales para la discusión de temas en común. Estos ejercicios también permitieron posicionar a la diplomacia mexicana con su vecino para cuestiones protocolarias. Posteriormente, esto sería la base para la Comisión binacional México-Estados Unidos, que seguiría la norma de reuniones para discusiones y acuerdos en común, aunque sin la profundidad que se verá después. Para el todavía naciente siglo XXI, Becerra (2004, p. 101) menciona:

A la entrada del siglo XXI, la relación bilateral es considerada de suma importancia para los dos países, no obstante la cultura de la comunicación intergubernamental entre estas dos naciones es relativamente reciente.

El clímax de esta relación se dio en el contexto de la ola neoliberal en el mundo, y en la que México se intentaba asociar con su vecino del norte con el objetivo de regionalizar

las economías y superar las crisis económicas constantes en la década de los 80's. Las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN conllevaron compromisos binacionales en aspectos económicos y políticos que acercaron a las administraciones.

Por lo tanto, a finales del siglo XX la relación se profundizó desde la perspectiva comercial, de cooperación diplomática y en política de seguridad, bajo el contexto de la lucha contra las drogas que se menciona en el siguiente apartado.

Política de seguridad y drogas en México y Estados Unidos

Caso estadounidense

Estados Unidos se manifestó como potencia económica desde su independencia, y su posterior expansionismo territorial y económico requería una política de seguridad con agendas internas y externas. Para el caso de este estudio, se observan ambas vertientes y su relación.

En un primer punto, se entendió la seguridad territorial como base de la seguridad nacional, esto debido a que en la doctrina del Destino Manifiesto se mencionaba que esta nación debía crecer territorialmente. Lo anterior se conectó con la "Doctrina Monroe", cuya premisa de "América para los americanos" fincaba un área de seguridad más allá de sus fronteras, de índole continental, que justificó revisiones e intervenciones en el sur de su territorio.

Así, para los Estados Unidos, las áreas de influencia extraterritoriales se volvieron de importancia. Aunado a esto, las dinámicas del capitalismo mundial y la competencia imperial hicieron inevitables conflictos bélicos por intereses. Como consecuencia, la política exterior de seguridad estadounidense y sus intereses en Europa dieron su entrada a la primera guerra mundial (1914-1918).

Con esta victoria, el poderío de este país en las agendas mundiales se acrecentó y su influencia financiera permitió que muchos países adoptaran políticas favorables al capital estadounidense. Sin embargo, el conflicto más grande apenas se veía en puerta, con la segunda guerra mundial en camino, que orientó la producción bélica hacia el

conflicto en Europa y el Pacífico, con el mismo resultado de la hegemonía global estadounidense.

En este contexto, la relación de Estados Unidos con las drogas y el prohibicionismo se entrelaza directamente con el pasado puritano de los fundadores de este país. Dentro de estas ideas, es necesario que el cuerpo no se encuentre con dinámicas que le puedan hacer adicto y distraerse de las labores, que son las que honran a Dios. Así, el puritanismo se volvió acción política, que buscó abolir el alcohol y demás sustancias (Rodrigues & Cauiby, 2015).

Estas ideas se mezclaron con clasismos y racismos, que relacionaron las drogas con grupos de inmigrantes, o con personas cuya identidad no cuadraba en el ideal puritano, así que se confabularon en una serie de normativas o iniciativas que tendrían posteriormente peso en las leyes y en los discursos de salud oficiales, con lo que comenzó una era de persecución a determinadas sustancias, especialmente el opio (Rodrigues & Cauiby, 2015).

Así, los Estados Unidos, junto con demás países, promovieron la Convención de Ginebra, que fue el punto de lanza del prohibicionismo mundial, que después enarbolaría la Organización de las Naciones Unidas en la Conferencia Única sobre Estupefacientes de 1961 y que armonizó las legislaturas mundiales en el prohibicionismo, y comprometió a los países en firmar acuerdos de persecución de estas cadenas y también en la cooperación entre gobiernos para eliminar dicha “amenaza”. Otro punto importante en el prohibicionismo fueron las farmacéuticas, quienes siempre se vieron beneficiadas del control de las sustancias.

Por su parte, de manera paralela a su política de drogas, en el siglo XX, la política de seguridad de Estados Unidos se vio enmarcada dentro de la dinámica de la guerra fría, que fue un conflicto por la influencia global entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Este contexto, que se traducía como una constante amenaza desde el exterior en diversos ámbitos como el armamentista y en los países periféricos a estos. Así, dicho conflicto promovió que el armamento, política de defensa y diplomática se centraran en disminuir la influencia de la llamada amenaza comunista, dando pie incluso a

intervencionismos directos en diversas zonas del mundo, como en América Latina en Nicaragua, Guatemala o Chile, así como en el mundo en Afganistán, Corea o Vietnam.

Los intereses del capital estadounidense y la importancia regional en seguridad en América Latina incluso respaldaron políticas de terror siempre y cuando se evitara el comunismo. Así, existió la Operación cóndor (1969-1989), que se refiere a una serie de apoyos tácticos, militares y financieros a dictaduras en América Latina, cuyo objetivo principal era el anticomunismo. La operación cóndor funcionó especialmente en Sudamérica y también se escudó de la lucha contra las drogas.

Otro punto simultáneo de la Operación cóndor se refiere a la aplicación de medidas económico políticas que sirvieran al capitalismo americano. Por ejemplo, las facilidades para el extractivismo, el comienzo de los experimentos neoliberales, la apertura comercial drástica, las concesiones y la posterior entrada a bloques económicos con hegemonía estadounidense.

Con el pretexto anticomunista, todo el continente americano fue influido de manera abierta o encubierta por los intereses de Estados Unidos, por lo que se influyó ilegalmente en políticas internas de todo tipo, y prácticas políticas como la desaparición y la tortura fueron comunes en toda América Latina. El rechazo internacional a estas no fue suficiente para detener la sistemática persecución a militantes de izquierda, guerrilleros, sindicalistas, magisterio y demás. Cada país es un caso específico, pero hubo apoyo en Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Guatemala y otros.

La influencia de Estados Unidos en la seguridad del hemisferio americano se observa en la llamada “Escuela de las Américas” que era un instituto de policías y militares en Panamá en contexto de la guerra fría, donde se les enseñaban tácticas contrainsurgentes, y de nuevo, violaciones a los derechos humanos justificados en frenar el avance comunista.

En dicho contexto, desde 1971 Richard Nixon ya había comenzado la declaración de guerra a las drogas, especialmente buscando homologar procesos de seguridad en países productores de drogas (Rodrigues & Cauiby, 2015).

En junio de 1981, en televisión, Ronald Reagan (1981-1989) anunció a los estadounidenses su plan para luchar contra “la amenaza número 1 en América”: las drogas. Afirmó que la juventud del país se encontraba en grave peligro y que la nación se encontraba asolada por este mal, el cual se producía y provenía de otros países, lo cual requería la intervención de medidas excepcionales que permitieran atacarlo. Así el tema de las drogas se “securitizó” y en 1974 se creó la Drug Enforcement Administration DEA como organización de inteligencia y de actuación sobre este tema.

También hubo presiones a América Latina para la interrupción de rutas de narcotráfico y destrucción de cultivos, todo esto por medio de tácticas militares de inteligencia. Posteriormente, Ronald Reagan actuó de manera similar en el tema e incluso ya se creaba la figura retórica de “narcoterrorismo”. También en esta época se hicieron las disposiciones legales para poder apoyar logística o presupuestalmente a los gobiernos externos en su lucha contra las drogas. A finales del siglo XX y principios del siglo XXI, el apoyo militar en este tema se observó en la región en países como en el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida

En la época de la globalización, la percepción de amenaza desde el Bloque del Este comenzó a ser sustituida por la amenaza del crimen internacional y el narcotráfico, lo cual explotó con los atentados de las torres gemelas en 2001 y la lucha contra el terrorismo

Por lo que el año 2001 fue un punto de inflexión para la política de seguridad estadounidense e incluso mundial, ya que marcó el inicio de la narrativa de seguridad total y un riesgo externo que ya había mostrado capacidad de acción contraofensiva. Así, las amenazas transnacionales fueron combatidas de manera unilateral por George Bush, especialmente en oriente medio, en Irak y Afganistán.

La agenda antiterrorista ha ocupado las primeras líneas de securitización en el siglo XXI, aunque se ha complementado de las agendas antidrogas y del crimen organizado, Esto ha conllevado a grupos de cooperación transnacional para detectar y combatir dichas amenazas. Así, cada región del mundo ha jugado un papel según su importancia geopolítica, y para el caso de América Latina, lo que se observó mayormente fue la agenda antidrogas y remanentes de la lucha anticomunista

El periodo presidencial de Barack Obama (2009-2017) argumentó intentar cambiar la narrativa de seguridad y buscó enfoques diferentes a la región latinoamericana, especialmente con el caso cubano, que fue de acercamientos y búsqueda de deshielo. También se cambió la retórica internacional del terrorismo, aunque tampoco retiró todas las tropas estadounidenses a la región de Medio Oriente.

Luego, la política de seguridad de Donald Trump (2017-2021) se centró en reforzar las fronteras, redujo el protagonismo internacional de Estados Unidos y se auxilió del racismo para convertir a México en uno de sus chivos expiatorios discursivos, acusándole de ser el responsable de la crisis de drogas en los Estados Unidos.

Por lo tanto, en su conjunto, al ser Estados Unidos una potencia global, este busca que el orden internacional le favorezca a sus intereses nacionales y del capital, por lo que tiene diversos frentes geopolíticos con enfoques diferenciados, como es el terrorismo en el medio oriente, el caso de las drogas y el crimen organizado en las Américas, así como disputas comerciales con Rusia o China.

No obstante, una línea continua que cruza la política de seguridad estadounidense es en la vinculación de agendas de seguridad internas con las de países aliados, quienes por medio de presiones o acuerdos se vinculan a estas. La diplomacia, la CIA, la DEA o los organismos de inteligencia de ese país hacen que cada país se adecúe a estas agendas, aunque siempre con reservas según los contextos internos.

En el caso de la relación con México, las drogas, el crimen organizado y la migración son centrales, y cada tema ha sido abordado de manera diferente. En el presente

trabajo nos centralizamos en la iniciativa Mérida, cuyo enfoque es el de combate al crimen organizado.

Caso mexicano

México es un país que desde el punto de vista político, se ha caracterizado por la fragilidad institucional. Esto se puede rastrear incluso en la génesis de la nación, que se identificó por dividirse entre proyectos nacionales e inestabilidad, de lo cual se aprovecharon las potencias extranjeras para invadir el territorio.

De este modo, la institucionalización del Estado mexicano es en el siglo XIX y este proceso se departe entre diversos proyectos políticos que rivalizaban entre sí. Por lo tanto, no fue sencillo que el país tuviera proyecto de Estado, sino que había cambios constantes en la manera de gobernar. Hubo centralismo y federalismo, así como tendencias liberales y conservadoras. También las ya mencionadas potencias extranjeras en el país, por lo que es probablemente hasta la llamada “república restaurada” (1867) en la que se comienza a formalizar el proyecto nacional.

Posteriormente, el proyecto nacional post-revolucionario se orientó a buscar la estabilidad que las rebeliones no habían permitido, así que se orientó al control por medio del partido único, el corporativismo y los arreglos sectoriales. Es decir, la principal búsqueda al terminar la guerra de revolución fue la estabilidad social y política. Las revueltas, luchas armadas y demás eran una constante, la vía armada era vista como un medio para hacer valer posicionamientos políticos. Esta búsqueda de estabilidad dejó la guerra entre facciones y las respectivas traiciones a Pancho Villa y Emiliano Zapata.

En este contexto, desde el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928), se observa el control de las facciones hacia el autoritarismo, es decir, a las cadenas de mando verticales basadas en el orden y las recompensas políticas o económicas. Así, por ejemplo, se funda un partido único cuya función era unificar los mandos y obediencias del proyecto revolucionario.

La vida política y pública se centralizaba en la figura del ejecutivo y en la del partido de la revolución institucionalizada. Esto no quedó exento en la política de seguridad nacional, que se vio influenciada por lo mencionado y con arreglos desde lo legal e ilegal. En este contexto, la centralidad del discurso contra las drogas no fue visible en muchos aspectos, ya que hubo otros enemigos de la vida pública como el comunismo, la falta de valores o la crítica presidencial.

Durante todo el siglo, fue importante el control social de las disidencias políticas, como fue en el caso agrario de Rubén Jaramillo o laboral con Demetrio Vallejo, quienes son ejemplo de la sistemática represión hacia quienes no concordaran con la ideología oficialista durante los años sesenta. En esta época, también resalta el movimiento estudiantil y el movimiento médico y magisterial. Las tensiones sociales eran evidentes.

Por estas décadas, México se alineó a la política de seguridad norteamericana con respecto a la guerra fría, por lo que se entrenaron policías y militares bajo prácticas americanas, e incluso es probable que Luis Echeverría y Díaz Ordaz se encontraran en la nómina de la CIA⁴. Así, la lucha anticomunista y de acercamiento estadounidense fue una constante.

Por lo tanto, las prácticas contrainsurgentes, el autoritarismo y la represión dieron cabida a la guerra sucia, que fue un momento histórico en el que el país se vio envuelto en represión y espionaje a la guerrilla, pero también a sindicalistas, estudiantes y activistas, todo bajo el amparo del poder ejecutivo y la Dirección Federal de Seguridad.

En la guerra sucia se potenció el alcance represivo de la policía y el ejército mexicano, se favorecieron prácticas de tortura y desaparición forzada y la lucha contra la insurgencia abarcó distintas áreas. Estas prácticas no han sido del todo desclasificadas y muchos de los responsables murieron tranquilamente o no se les juzgó como criminales de lesa humanidad, favoreciendo la práctica autoritaria imperante en el país. Las comisiones de la verdad no han sido suficientes ante la magnitud del suceso.

⁴ Ver Riva Palacio (2017).

Casi de manera paralela a la contrainsurgencia, comenzaron los primeros operativos contra las drogas, que enmarcados en el plan cóndor, comenzaron movilizaciones militares, especialmente para la destrucción de cultivos ilícitos.

Una vez que la guerrilla mexicana fue exterminada y los carteles colombianos perdieron su poder de influencia para mercar drogas, las condiciones permitieron un país más productor de droga y que ya se encontraba en paulatina militarización en estos temas. Así, el papel militar y de la inteligencia policial solamente ha ido volviéndose más crucial y central, esto a pesar de los avances en el sistema democrático mexicano desde la óptica electoral y transicional.

Con respecto a las drogas, si bien México se suscribió al prohibicionismo, hasta antes de los años 70's, todavía eran vistas como un problema secundario con respecto a otros que sucedían en el país. Incluso, en 1938, encabezada por Leopoldo Salazar Viniegra, el gobierno mexicano propuso pautas de control de adicciones basadas en un sistema estatal de distribución de drogas, despenalización de sustancias y clínicas para su tratamiento. Sin embargo, el zar antidrogas, Harry Anslinger no permitiría que el vecino del sur contraviniera con la política de seguridad sobre las drogas de Estados Unidos, por lo que se embargaron todas las medicinas estadounidenses como medida de presión y la medida tuvo que ser revocada (Vázquez, 2021).

Con respecto al paradigma internacional de las drogas, especialmente desde la convención de Naciones Unidas sobre estupefacientes de 1961, se orientó la cooperación internacional a homogeneizar perspectivas sobre las drogas, lo que décadas después, determinó la política de seguridad mexicana hacia dicha temática.

En México, se vive en un régimen estricto de política de drogas, que se atribuye en el código penal por medio de los "delitos contra la salud", que se persigue judicialmente hasta niveles militares. Para algunos autores, las razones de la prohibición y persecución de sustancias como eje de la política de seguridad provienen de perspectivas no sustentadas (Alonso, 2015).

Con el paso de las décadas, el tema de las drogas en México ha aumentado la penalidad y la persecución, incrementando el enfoque de seguridad sobre el médico, añadiendo categorías de delincuencia organizada y narcotráfico, igualmente empatando con la agenda de seguridad y antidrogas de Estados Unidos.

Hasta hace pocas décadas, el combate a las drogas se introdujo a los planes de gobierno. En el año 2000 que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Vicente Fox (2000-2006) en seguridad ya menciona amenazas internas como crimen y drogas, lo cual fue remarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 con Felipe Calderón, que proponía “recuperar la fortaleza ante el crimen organizado y las drogas”, esto en el contexto de la guerra contra las drogas y el narcotráfico.

Posteriormente con Enrique Peña (2012-2018) hubo ciertos cambios pero en los hechos las fuerzas armadas se orientaron a la seguridad pública. El año 2018, con el presidente López Obrador, se propuso en el PND atacar las causas sociales de los problemas de seguridad con acciones sociales del Estado, aunque se ha auxiliado de otros enfoques continuistas de los proyectos presidenciales pasados.

Por lo tanto, el último gran punto de inflexión en la política de seguridad mexicana se vio a finales del año 2006 con la llamada “guerra contra las drogas y el narcotráfico”, en la que de manera discursivamente beligerante, el ejército y la policía se centraron en resolver el tema de la violencia por medio de la confrontación. En cooperación, destaca la iniciativa Mérida

La política de seguridad mexicana, y con ello el combate a las drogas, se ha ido militarizando, con el ejército realizando tareas de detención o patrullaje, heredero de prácticas de espionaje o paramilitarismo en tiempos de la guerra sucia, y también con pocos controles internos en caso de violaciones a los derechos humanos, como es el caso de dos estudiantes asesinados por el ejército mexicano en Monterrey en 2010, o la matanza de Tlatlaya de 2014. También se presume la relación del ejército mexicano y el paramilitarismo en Chiapas y Guerrero.

Las continuidades sobre esto solo han sido para expandir el poder militar en México, incluso el candidato izquierdista López Obrador ha ordenado a militares construir o repartir vacunas. Con respecto a las leyes, ha habido intentos de normalizar esto con la Ley de Seguridad Interior, la Ley de la Guardia Nacional y los fueros militares.

En la actualidad el poder militar es base de la cuarta transformación, rompiendo con la idea de regresarlos a los cuarteles y ahora son “pueblo uniformado”, y “ya no hay masacres”⁵ a pesar de que se ha evidenciado el papel de la SEDENA en la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa e incluso hubo movilizaciones diplomáticas inesperadas para exonerar a Salvador Cienfuegos. También la cúpula militar que acompaña al presidente es la misma que en la guerra contra el narcotráfico⁶, por lo que se infiere que el cambio es más de discurso que de fondo, y que tanto la derecha como la izquierda han proseguido con la lucha contra las drogas y el narcotráfico.

Parte de la opinión pública afirma que la política de seguridad en México es “abrazos, no balazos” es decir, que el narcotráfico no se combate, pero las cifras de letalidad del ejército no dicen lo mismo⁷ e incluso el ejército ha ventilado sus cifras de quema de cultivos ilícitos, refutando esta idea.

En suma, México padece una crisis de desapariciones y derechos humanos que responde más a una lógica de funcionamiento estructural del Estado que a la responsabilidad de un solo gobierno, y el empoderamiento militar solo es un engrane en el que se compaginan corrupción, ineficiencia, nula capacidad judicial y falta de voluntades políticas.

Así, este es el contexto en el que se desarrollo la iniciativa Mérida, que fue de 2007 a 2021, y cuyo papel parece ser continuado por la iniciativa Entendimiento bicentenario, que se encuentra vigente.

⁵ Ver Vanguardia (2020)

⁶ Como es el caso del rescatado Salvador Cienfuegos, quien estuvo presente en la inauguración del AIFA, el 21 de marzo de 2022. También destaca el Secretario de Marina Rafael Ojeda, quien era el responsable de la zona naval de Acapulco en los sucesos de Iguala de 2014.

⁷ Para el periodo 2018-2021, el ejército mexicano contabilizaba 500 civiles muertos en enfrentamientos y 89 heridos. Ver Ángel (2021)

Cooperación binacional en política de seguridad y de drogas

Las sustancias psicoactivas han sido un problema en Estados Unidos con diferentes grados de intensidad. Desde los años setenta esto ha sido mayor y hoy es central en su dinámica de seguridad y en su relación con México

Si bien, al ser vecinos fronterizos, siempre ha habido cierto tipo de comunicación diplomática más o menos informal, uno de los temas que más ha unido a estos países ha sido el de las drogas y la inseguridad.

Históricamente, se ha remitido el problema de las drogas a uno de ruta transnacional, en donde de Sudamérica se pasa a la ruta Centroamérica-México y con ello, la ruta a consumidores. También se ha observado que México abastece de heroína y metanfetaminas el mercado estadounidense.

El consumo de drogas en Estados Unidos es visto como un problema de salud, con tasas amplias de consumo y adicción, incluso con intervenciones médicas necesarias. También existe una relación entre carteles mexicanos y pandillas estadounidenses, en la que los mexicanos producen ganancias de entre 13 y 30 mil millones de dólares (Rodríguez, 2010, p. 265) de donde se compran armas de alto poder y más mercancía desde México y Sudamérica. El tráfico de armas también es un problema, cerca del 90% de las armas decomisadas en México provienen de este mercado.

En 1968, Richard Nixon prometió en campaña que atacaría las drogas y que intensificaría los bloqueos hacia este tipo de sustancias (Craig, 1980, p. 203) por medio de una ofensiva internacional contra los suministros extranjeros de droga. Así, se formó el Grupo Presidencial Especial de Acción contra Narcóticos, Marihuana y Estupefacientes, de donde se desprendería la relación con México sobre el tema (Craig, 1980, p. 204). Se había pedido “llevar a cabo un amplio estudio de la marihuana, haciendo específicamente en el problema de la frontera mexicana” (Craig, 1980, p. 204). Así, se afirmaba que el problema de las drogas no había sido lo suficientemente atendido en México y era necesario encontrar nuevos métodos para reducir estos envíos.

Este mismo enfoque se observa en 1969 con la llamada “Operación intercepción”, que suponía la vigilancia fronteriza intensificada en tierra, mar y aire, así como inspecciones a lo largo de todos los cruces. La duración del operativo fue de 3 semanas y no tuvo muchos resultados, pero sirvió como performance de la guerra contra el problema y como presión para que el lado mexicano se inmiscuyera en estos temas.

Si bien la operación no fue un éxito, fue un punto de partida para la colaboración binacional en el ámbito de las drogas, y al mismo tiempo puso en la agenda pública la supuesta necesidad de atacar el tema desde México, que no había dado gran importancia a las drogas.

Para los años ochenta, Ronald Reagan y la operación cóndor también mencionaban en sus objetivos el combate al tráfico de drogas, e instaban a dar recursos y militarizar dicha lucha, por lo que el papel activo de México en esto ya se observa, así como el uso militar en el combate.

La época del deshielo y el fin de la guerra fría marcaron un cambio en el paradigma de la seguridad estadounidense. Desde 1989 se puede rastrear el discurso punitivo y de centralidad coercitiva hacia las sustancias estupefacientes o drogas. El esfuerzo de ese país es atacar todas las fases para que este producto no se comercialice en los mercados negros internos.

De este modo, internamente se centró en la ampliación de su política criminal, mientras que en el exterior por medio de convenios colaborativos con países productores de materia prima de estupefacientes, especialmente en Sudamérica. El objetivo declarado era volver más complicado el acceso a estas drogas y que su precio se elevara, volviéndole poco rentable para el consumidor. También se reforzó la Drug Enforcement Administration (Administración de Control de Drogas) DEA.

En este sentido, México firmó en 1989 el Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico, en el que se observaba el problema complementario de países y la necesidad de cooperación desde el ámbito

preventivo al reactivo. Así México comenzó a orientar su discurso en la lucha contra las drogas. Por ejemplo, en 1992 surgió el Programa Nacional para el Control de Drogas, que concordaba con los objetivos estadounidenses: inhibir el consumo de drogas y penalizar su oferta.

Rodríguez Luna (2006) resalta que en la agenda internacional de Estados Unidos se encontraba: Desmantelar a las organizaciones de narcotraficantes; Proveer asistencia económica, militar y de procuración de justicia y Colocar el tema de las drogas en la agenda de relaciones bilaterales de Estados Unidos.

Esto se enmarcaría dentro de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio, por lo que la agenda quedó potenciada con el Instituto Nacional del Combate al Narcotráfico y la transferencia de recursos de Estados Unidos al país se dio por medio del International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE).

Los resultados de estas estrategias fueron adversos y que incluso las formas de trasiego de drogas al país se aumentaron y los precios no disminuyeron (Rodríguez, 2006). Con respecto a México, los operativos ante las organizaciones de traficantes aumentaron y es a partir del año 2005 que los niveles de violencia comenzaron a aumentar. En concordancia con la política estadounidense, en 2006 el gobierno federal de México declaró la guerra contra las drogas, y en el caso binacional, recibió ayuda por parte de Estados Unidos con la Iniciativa Mérida, que surgió como paquete de ayuda de cerca de 2 mil millones de dólares. El complejo militar mexicano no ha ido más que acrecentándose desde estos momentos. También desde Estados Unidos existió la operación "Rápido y furioso", que fue un programa fallido de rastreo de armas en México que conllevó problemas diplomáticos.

Para su periodo, Donald Trump (2017-2021) sugirió que el problema binacional de drogas se solucionaría con la construcción de un muro fronterizo, lo cual no terminó de hacer y que era más un símbolo de sus posturas que una verdadera política antidrogas.

La cooperación en seguridad continuó y hasta el 2021, la iniciativa Mérida se dio por concluida, para dar paso a un nuevo programa Entendimiento Bicentenario.

Así, los enfoques de seguridad de Estados Unidos y México han concordado, aunque constantemente con enfoques diferentes. Para el caso estadounidense, “la seguridad nacional es en Estados Unidos una noción referida directamente a la idea de la defensa, la preservación y el ensanchamiento del sistema económico capitalista y de los valores asociados a este sistema” (Medina, 2012, p. 223), mientras que en el caso mexicano “la noción de seguridad se refiere en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta como un atributo político-jurídico que abarca el territorio”. Esto puede explicar un primer momento de falta de sintonía en agenda sobre drogas.

La convergencia de intereses durante el siglo XXI en la “war on drugs” se tradujo en los acercamientos binacionales ya mencionados.

Impacto de la política de drogas y seguridad en México

¿Cuál es el saldo de la adopción de la política militar antidrogas en México? A continuación se esbozan una serie de consecuencias a destacar desde una mirada crítica.

*** Violencia y homicidios**

Quizá lo más visible, es que desde el año 2006, la tasa de homicidios en México ha pasado de 9,64 homicidios por cada cien mil habitantes a 26 en 2021⁸. Los homicidios y feminicidios en el país se relacionan directamente con la estrategia de seguridad empleada, la cual ni siquiera ha podido con el objetivo de anular el tráfico de estupefacientes.

*** Tráfico de armas**

Se ha relacionado la asociación entre las armas de fuego estadounidenses y el aumento de la violencia en México. La legalización del comercio de armas de asalto en Estados Unidos ha crecido su flujo en México y aunado a esto el porcentaje de homicidios el país con este tipo de armas fue del 70% (Weigend, 2022). Incluso, en agosto de 2021 el gobierno mexicano demandó a compañías de armas estadounidenses por su negligencia para el tráfico a México.

*** Diversificación criminal**

En México actúan más de doce grandes carteles (El país, 2021)⁹ y de doscientos organizaciones criminales, las cuales se han diversificado desde el inicio de la guerra contra las drogas. Además, estas ya se relacionan con actividades extorsivas, de secuestro o trata de personas, lo cual vuelve aún más complicado el tratamiento de la política de seguridad.

*** Militarización**

⁸Basado en <https://es.statista.com/estadisticas/1289714/tasa-de-homicidios-mexico/#:~:text=M%C3%A9xico%3A%20tasa%20de%20homicidios%202009%2D2021&text=En%202021%2C%20la%20tasa%20de%20homicidios%20se%20ubic%C3%B3%20en%2026%20casos.>

⁹ Ver Columna Digital (2021)

La presencia militar en seguridad pública y demás tareas de la administración estatal ha aumentado sin precedentes. Según el Inventario Nacional sobre lo Militarizado¹⁰, desde 2012 se han asignado 246 tareas civiles a militares, cuya participación cada vez es más común y diversa, contraviniendo el orden constitucional y debilitando capacidades estatales ante el ente castrense.

*Aumento de población carcelaria

Bajo el enfoque punitivo, la población carcelaria ha crecido, se calculan cerca de 250 mil presos para 2022, aunque el problema es que la cárcel castiga a las personas más pobres y vulnerables, perpetúa problemas sociales y no ataca de raíz el tema del narcotráfico. Aunado a ello, la extinta figura del arraigo, y la prisión preventiva oficiosa favorece las privaciones de la libertad antes que la comprobación de ilícitos.

En su conjunto, México vive una crisis de derechos humanos e inseguridad sin precedentes. El empoderamiento criminal, la nula capacidad de investigación y la corrupción dan como resultado este contexto.

¹⁰ Recuperado de <https://ppdata.politicadedrogas.org/>

3. Iniciativa Mérida

Antecedentes

La relación México – Estados Unidos con respecto a la seguridad siempre ha estado entrelazada, pero el hecho de reconocimiento de esto es relativamente nuevo (Olson, 2017, p. 231). Fue hasta el siglo XXI donde se aceptó la perspectiva de “seguridad compartida” en problemas comunes, específicamente en el tráfico de estupefacientes y el crimen organizado, con el pináculo visible en la Iniciativa Mérida de 2007.

Como ya se argumentó, los orígenes de esta estrecha cooperación se pueden rastrear décadas anteriormente, principalmente desde los años 70’s del siglo XX, con las primeras dinámicas de cooperación entre el gobierno mexicano y corporaciones de seguridad como la ya mencionada operación Intercepción, la cual marcó el inicio de este tipo de operativos.

Dicha relación no fue sencilla pues siempre hubo tensiones entre las partes, especialmente cuando los EE.UU. no sentían que el lado mexicano hacía lo suficiente para combatir los traficantes de drogas y la ilegalidad en general. De esto surge un primer parteaguas en dicha relación: el asesinato de un agente de la DEA en México a manos del crimen organizado en 1985, con implicaciones incluso de corte diplomáticas.

Doce años después, en 1997, la confianza institucional volvió a verse minada por un hecho sin precedentes. Un alto general del ejército mexicano y Zar antidrogas, Gutiérrez Rebollo, era detenido y procesado por cooperación con el crimen organizado. Este funcionario tenía acceso a informaciones confidenciales de la cooperación binacional y presumiblemente las usaba para beneficios propios.

Es a partir de estas fechas en las que se puede observar que surgen nuevas organizaciones criminales de corte internacional, lo que volvió el problema aún más regional y aumentó los conflictos por poder y territorios.

No obstante, el tema del narcotráfico no era exclusivo ni central de México, ya que el caso colombiano acaparaba más recursos y esfuerzos, debido a que los carteles de ese país eran más poderosos e importantes que los mexicanos. A comienzos del siglo XXI,

el control de las drogas se orientó a México, otorgando nuevas dinámicas que dieron como consecuencia la guerra contra el narcotráfico de 2006 y la Iniciativa Mérida a analizar en este documento. Ambas son reflejo de una serie de políticas securitizadoras sobre el tema de las drogas y el crimen organizado en la región, por lo que sus repercusiones se observan hasta la actualidad.

Perfiles presidenciales durante el contexto

La influencia de los representantes del poder ejecutivo fue fundamental para la implementación y el desarrollo de la Iniciativa Mérida, y la correlación de fuerzas entre los representantes de cada país cambiaban según los contextos electorales locales. Para la comprensión del texto y los cambios de la iniciativa, se perfilan los representantes principales de México y Estados Unidos durante el periodo.

Caso mexicano

En México, la presidencia dura un periodo de seis años (llamado sexenio), sin posibilidad de reelección inmediata o posterior.

Felipe Calderón (2006-2012)

Proveniente del derechista Partido Acción Nacional (PAN), centró su campaña presidencial en el empleo, incluso el tema de seguridad no fue central en todos los comicios. Su arribo al poder fue controvertido, ya que su contrincante, Andrés Manuel López Obrador, argumentaba supuesto fraude, y el país se dividió políticamente sobre el tema. El tribunal electoral decidió su triunfo y a partir de ese momento, su discurso se centró en la “guerra contra el narcotráfico”, que fue el despliegue de fuerzas policiales federales y militares para confrontar a los grupos de crimen organizado¹¹. Fue el encargado de firmar la primer Iniciativa Mérida y también en su periodo hubo un importante alza de homicidios en México.

Enrique Peña Nieto (2012-2018)

¹¹ Ver Astorga, (2012).

En el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder ejecutivo después de 12 años, se posicionaban de nuevo en unas controvertidas elecciones, en las que otra vez el opositor López Obrador argumentó fraude, y de nuevo el país se encontraba crispado políticamente. A diferencia de su antecesor, Peña decidió no dar importancia discursiva o mediática al tema de la seguridad e incluso en el periodo 2012-2014 los homicidios se redujeron. Uno de los principales problemas fueron los escándalos de corrupción o la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. Desde 2015, las condiciones de seguridad empeoraron e incluso se batieron records en el tema.

Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)

Opositor al oficialismo desde 2006, la llegada de Obrador al poder, con base en su partido MORENA, representaba un cambio en la esfera política nacional. Con respecto a la seguridad, en campaña argumentó que la estrategia de militarización era incorrecta y que regresaría a los soldados a sus cuarteles, aunque al llegar al poder, se ha auxiliado de los mandos militares en seguridad e incluso ha ampliado sus facultades. También fue crítico de la Iniciativa Mérida. Los homicidios han seguido su tendencia, hasta una pequeña reducción en 2021. En su periodo, con sus pares estadounidenses, terminó la iniciativa Mérida y se le cambió por el Entendimiento Bicentenario.

Caso estadounidense

En Estados Unidos, la presidencia dura un periodo de cuatro años, con la posibilidad de una reelección para un segundo periodo del mismo tiempo. Una tercera reelección ya no está permitida, ni inmediata ni posteriormente.

George W. Bush (2001-2009)

Proveniente del partido republicano, e hijo de un ex presidente, el periodo de George Bush se vio marcado por un suceso: los atentados a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001 y su respuesta ante este. Así, la seguridad nacional e internacional se securitizó bajo la amenaza terrorista, y hubo conflictos promovidos de manera

unilateral en Irak y Afganistán. Ganó la reelección en 2004 y en su segundo mandato prosiguió con dicha retórica y acción. Con respecto a México, fue quien firmó la primer Iniciativa Mérida.

Barack Obama (2009-2017)

Miembro del partido demócrata, y enarbolando una bandera de cambio, Barack Obama asumió como presidente, aunado a ser el primer presidente afroamericano del país. A pesar de eso, continuó la lucha antiterrorista en Oriente medio y en su periodo se asesinó a Osama Bin Laden. También intervino en Libia y tuvo acercamientos con el régimen cubano. Ganó el premio Nobel de la paz en 2009. También fue muy importante la reforma al sistema de salud "Obamacare". Ganó la reelección en 2012 y prosiguió la misma línea política.

Donald Trump (2017-2021)

Candidato del Partido Republicano, el magnate estadounidense Donald Trump ganó las elecciones a Hilary Clinton. Por medio de un discurso fuera del común político, antisistema y racista, Trump supo capitalizar el descontento social de los estadounidenses con el establishment político. Se caracterizó por reducir parte del protagonismo multilateral de los Estados Unidos y criticó a organizaciones de la gobernanza internacional como la ONU. Se centró más en temas comerciales que en el terrorismo, aunque no replegó tropas, y hubo guerra comercial con China. También renegó el TLCAN por el T-MEC. Atendió la pandemia de COVID-19 y su país de los que tuvo mayores índices de mortandad en el mundo. México fue de los países que más atacó y proponía que un muro fronterizo podría frenar la migración y los problemas de drogadicción en el país. Se postuló para la reelección en 2020 pero perdió.

Joe Biden (2021-2025)

Proveniente del Partido republicano, y cercano a Barack Obama, Joe Biden ganó unas apretadas elecciones contra Donald Trump, y buscó regresar el papel de Estados Unidos en la diplomacia mundial. Mundialmente, retiró súbitamente soldados de

Afganistán (lo que dio pie a la vuelta de un gobierno talibán) y ha lidiado con Rusia por el conflicto de la invasión a Ucrania en 2022. Con sus pares mexicanos, terminó con la Iniciativa Mérida y comenzó el Entendimiento bicentenario.

Etapas de la Iniciativa Mérida (2008-2021)

A continuación se analizan tres periodos según el desarrollo de la Iniciativa Mérida. Estos son Etapa inicial (2007-2010), Los cuatro pilares (2011-2017) y Cambio de prioridades (2018-2021). También en la siguiente tabla se muestra el financiamiento histórico de este programa, por medio de sus tres áreas complementarias.

Año	ESF	INCLE	FMD	Total
2008	20.0	263.5	116.5	400.0
2009	15.0	406.0	39.0	460.0
2010	9.0	365.0	265.2	639.2
2011	18.0	117.0	8.0	143.0
2012	33.3	248.5	0	281.8
2013	32.1	190.1	0	222.2
2014	35.0	143.1	0	178.1
2015	33.6	110.0	0	143.6
2016	39.0	100.0	0	139.0
2017	40.9	90.0	0	130.9
2018	39.0	100.0	0	139.0
2019	39.0	110.0	0	149.0
2020	33.0	100	0	133.0
2021	50.0	100	0	150.0
2022*	50.0	100.0	0	150.0
Total	486.9	2543.2	428.7	3458.8

Figura 1. Presupuesto de la Iniciativa Mérida en millones de dólares. Fuente: Elaboración propia basada en Congressional research service (2022)

ESF = Economic Support Fund (Fondo de apoyo económico); INCLE = International Narcotics Control and Law Enforcement (Control internacional de estupefacientes y aplicación de la ley); FMF = Foreign Military Financing (Financiamiento militar extranjero).

* Toma en cuenta el cambio de Entendimiento bicentenario

Etapa inicial (2007-2010)

En el año 2006, el recién electo presidente Felipe Calderón en México se encontraba ávido de cooperación internacional en seguridad, ya que argumentaba que la situación de seguridad en México era insostenible, así que se acercó al presidente George W. Bush para dicha dinámica, surgiendo los ya mencionados enfoques de responsabilidad compartida.

El presidente Felipe Calderón volvió central el tema de la seguridad en todo su mandato. Así, desde un inicio comenzaron operativos contra las drogas y el narcotráfico. Por supuesto, todo discurso en este tema inmiscuye directa o indirectamente al vecino Estados Unidos, cuyo presidente concordaba con las nociones mexicanas sobre la manera de combatir dicho flagelo. De este modo, se empezaron a gestar apoyos para México por parte de Estados Unidos, especialmente durante la visita de George Bush a una cumbre en Mérida, en Marzo de 2007, donde se habló de la necesidad de cooperación ante el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo.

La idea provino del mismo Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN), hoy extinto. Fue evidente que hubo un gran entendimiento por parte de los ejecutivos en esta primera etapa, aunque no tanto por los legislativos mexicanos y estadounidenses, por lo que fue una iniciativa no tan consensuada en dicho nivel (Olson, 2017, p. 239).

De este modo surgió la Iniciativa, con la función de combatir el tráfico de drogas, el crimen transnacional y el terrorismo. Esta fue discutida principalmente entre los ejecutivos, ya que incluso los miembros de los congresos de ambos países protestaron por su exclusión de tan importante acuerdo.

Así, en el año 2007 se afinaron los detalles para que surgiera la Iniciativa Mérida, catalogada como “urgente en la lucha contra el narcotráfico”. Se propuso un financiamiento de 1400 millones de dólares para los periodos de 2007-2010, con los rubros de antinarcóticos, terrorismo y seguridad fronteriza. Los recursos de la

iniciativa provienen de tres cuentas del Estado americano, 1. Economic Support Fund, 2. International Narcotics Control and Law Enforcement, 3. Foreign Military Financing.

En esta etapa, el rubro antinarcoóticos fue el que más presupuesto exigió y ejerció (64%) (Olson, 2017, p. 233) y financió artículos como helicópteros o dispositivos de inteligencia para las fuerzas armadas mexicanas. En menor medida, también se aportó a la mejora del Estado de derecho en México y la capacitación de funcionarios.

En México, este programa obtuvo críticas por la posible intromisión a la soberanía mexicana por parte de los Estados Unidos. También porque privilegiaba el enfoque coactivo antes que el fortalecimiento de los sistemas de justicia mexicanos y su capacidad de aplicar la ley.

Otro punto de polémica era la opacidad con respecto al cumplimiento y promoción de los Derechos Humanos en la estrategia (Olson, 2017, p. 234), incluso el congreso americano intentó condicionar la entrega de apoyos hasta que el lenguaje de derechos humanos se plasmara en el tratado y compromisos adquiridos. Cabe mencionar que se agregaba a Centroamérica como parte del acuerdo. Entre los objetivos de la Iniciativa Mérida estaban (Arámbula, 2008, p. 7):

- Mejora en los programas de las agencias de seguridad de nuestros socios en la vigilancia de su territorio
- Equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas Tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre México y EE.UU.
- Tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público.
- Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional
- Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos.

Lo anterior se relaciona con el armamento y la visión securitizada mencionada en capítulos anteriores, por lo que se observa una aplicación de estos enfoques para el caso norteamericano de las drogas y el crimen emanado de su tráfico. También se mencionaba (Arámbula, 2008, p. 9):

Los Presidentes reconocieron la constante amenaza que, para ambas naciones, representan el crimen organizado y el tráfico de drogas, en especial su violencia asociada, que no respetan fronteras. Ambos subrayaron que los importantes esfuerzos del Gobierno mexicano para combatir el crimen organizado, entendidos como una de las más importantes prioridades de su propia agenda, podrían beneficiarse con mayores niveles de apoyo y cooperación de Estados Unidos. Sobre esta base, los Presidentes reiteraron su compromiso para intensificar la cooperación y el intercambio de información entre las agencias de procuración de justicia de México y Estados Unidos, especialmente a lo largo de la frontera. Los Presidentes expresaron su compromiso de incrementar la cooperación bilateral para luchar contra el crimen organizado y combatir el tráfico de armas que fomenta la violencia de las organizaciones criminales, así como el tráfico de drogas, entre ellas las metanfetaminas y los precursores químicos, y las actividades financieras ilícitas, incluyendo el contrabando de dinero en la frontera.

De Nuevo, se observa la convergencia presidencial de ambos países con esta política. Con respecto al presupuesto se pedían 500 millones de dólares “para proporcionar un paquete de asistencia de emergencia para que el gobierno de México apoye sus esfuerzos sin precedentes para enfrentar el crimen organizado y el narcotráfico.” (Arámbula, 2008, p. 52). Sin embargo, el año 2008 se entregaron 400 mdd al programa y en el venidero 2009, 460. A pesar algunos atrasos, la administración Obama siguió respaldado la iniciativa, aunque posteriormente le cambiaría el enfoque.

Dentro del ámbito de ayudas que destacan, está el de las aeronaves, que requirieron una inversión de millones de dólares. Estos son utilizados para transporte táctico, transporte de soldados y tienen espacio para equiparse con armamento. Algunos de los elementos adquiridos fueron (Paniego, 2019, p. 32):

- Cuatro aeronaves de vigilancia marítima CASA 235 (cuyo valor es de 50 millones de dólares cada una) entregadas a la Secretaría de Marina (SEMAR).

- Una aeronave de vigilancia Dornier 32 (cuyo valor es de 21 millones de dólares) entregada a la Policía Federal.
- Nueve helicópteros UH-60M Blackhawk entregados, tres al SEMAR y seis a la Policía Federal.
- Establecimiento de un sistema fronterizo de telecomunicaciones seguro entre 10 ciudades hermanas de Estados Unidos y México con un valor de 13 millones de dólares

La Iniciativa Mérida también se centró en los cambios legislativos y la inteligencia, por medio de aparatos de espionaje y rastreo de identidades, por lo que era un aumento del poder persecutorio judicial de miembros del crimen organizado.

Una de las principales obstáculos y críticas que realizó el congreso estadounidense a la entrega de recursos para la guerra contra las drogas en México era en la posibilidad de que el mismo Estado mexicano no cumpliera con estándares básicos de derechos humanos en su aplicación, por lo que hubo diversos roces con respecto al tema.

Así, el congreso, antes de ratificar el acuerdo, proponía que se incluyera el lenguaje de derechos humanos en la iniciativa, lo cual fue visto en México como una supervisión violatoria de la soberanía, quedando finalmente en que el Departamento de Estado de Estados Unidos debía informar al congreso las medidas en México sobre este tema.

Lo anterior no fue una “certificación”, pero se intentó que fuera mecanismo de presión para modificaciones en México. Se proponía: 1. Transparencia y rendición de cuentas en las policías mexicanas, 2. Consultas sobre la Iniciativa Mérida con organizaciones de derechos humanos en México, 3. Avances de investigaciones de presuntas violaciones a DD.HH. por parte de militares y policías, 4. Prohibición de uso de testimonios bajo tortura

Por su lado, en 2009, la embajada de Estados Unidos en México anunció oficialmente que para 2010 que se construiría en Ciudad de México la oficina binacional de la iniciativa Mérida, lo cual se haría con fondos propios de la iniciativa, y que estarían

alrededor de 75 agentes antinarcóticos y efectivos de las distintas dependencias de seguridad¹².

Evidentemente, el edificio no se hizo, el proyecto no continuó ni se le mencionó más, a pesar de que en el supuesto año de construcción, fue por mucho el que más recursos obtuvo de toda la iniciativa, con 639.2 millones de dólares, por lo que no se sabe si hubo falta de entendimiento político o cambio de estrategias.

A pesar de los esfuerzos, la iniciativa no tuvo impacto en muchas áreas, como el de la violencia en el país, que antes que disminuir, aumentó de frecuencia e intensidad.

Los cuatro pilares (2011-2017)

El cambio presidencial en Estados Unidos, abanderados bajo el slogan de cambio, también hizo repensar su política de seguridad y exterior con México. Así, con Barack Obama ya se empezó a hablar de la Iniciativa Mérida II (Rodríguez Luna, 2010, p. 269), lo cual fue Producto de la II Reunión del grupo de alto nivel de la Iniciativa Mérida, el 23 de marzo 2010 (Rodríguez Luna, 2010, p. 270). Ahora, en vez de apoyo militar directo, la piedra angular mayor sería inteligencia.

Así, se intentó cambiar hacia la consolidación institucional por medio de 4 pilares de la iniciativa en esta nueva era de la política estadounidense.

1. Interrumpir y dismantelar al crimen organizado
2. Institucionalización del Estado de derecho.
3. Desarrollar la frontera del Siglo XXI.
4. Construir comunidades fuertes y resistentes en México.

A diferencia de lo visto con George Bush, el tema de los narcóticos no fue central, y fue el número tres, la frontera, el protagonista discursivo y presupuestario.

¹² Ver Notimex (2009).

Por su lado, con la llegada del presidente Enrique Peña Nieto al ejecutivo mexicano no hubo claridad sobre la estrategia de seguridad a adoptar. Incluso en los mismos debates presidenciales la seguridad no fue tema central, a pesar de estar el país envuelto en su peor ola de violencia en décadas. Ante esta indefinición, Enrique Peña llegó a mencionar que la propuesta de su antecesor era ineficaz, pero no propuso alternativas contundentes para reducir violencia.

También fue posible observar el intento de ordenar a los agentes americanos que estaban en México sin conocimiento de las principales autoridades civiles. Incluso en mayo de 2013, el secretario de gobernación, Miguel Osorio Chong, propuso una “ventana única” de coordinación entre los países por medio de un solo canal, que sería la Secretaría de Gobernación (Santa Cruz, 2019).

En el país, el tema central fue la reforma educativa y la cooperación de seguridad cedió espacios de los encabezados periodísticos. Sin embargo, la agenda binacional en tiempos peñistas tuvo momentos cumbres, como la captura del afamado narcotraficante Joaquín “Chapo” Guzmán. En México, se entendió que la estrategia de seguridad fue una continuación de la calderonista.

Por lo tanto, en este periodo el énfasis de la iniciativa se centró en la implementación del nuevo sistema de justicia, de modo que hubo una redefinición de prioridades con respecto al origen de la misma.

De esta emanaron programas como Programa de justicia y seguridad (2009-2014) y Projusticia (2014-2019), lo cual se encuadró con las reformas constitucionales en materia de justicia del año 2008. Con respecto al delito, se fomentó el programa “juntos por la prevención de la violencia” especialmente en Tijuana, Juárez y Monterrey. Igual la Red de ciudades por la prevención de la violencia juvenil, el Fondo de prevención de la violencia y el Laboratorio de seguridad ciudadana y prevención de la violencia (Olson, 2017, p. 239).

Dentro de los temas álgidos, otro punto importante fue que en el año 2015, EE.UU. negó 5 millones de dólares del presupuesto a México y lo otorgó a Perú, esto debido a

la falta de certificación de DD.HH. en las prácticas de justicia en el país, las cuales se quisieron acordar desde años antes. De todos modos, el mismo USAID ese mismo año dio 8 mdd al fortalecimiento de esa área en el país (Olson, 2017, p. 240).

Con respecto al final del periodo presidencial de Peña, la cooperación antinarcóticos bajó, incluso se dio 80% más financiamiento a Centroamérica que a México (Olson, 2017, p. 241). Sin embargo se creó el Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad (GBCS). Así, la iniciativa Mérida siguió siendo la base de la cooperación en materia de seguridad, aunque ha cambiado mucho sus enfoques desde sus inicios. Entre lo ejercido, desde 2013 se encuentra (Paniego, 2019, p 32):

- Un programa de Correcciones que proporciona asistencia a las prisiones de México con el objetivo de que obtengan acreditación internacional. Desde su puesta en marcha en 2011, 20 instalaciones, nueve federales y nueve estatales han recibido la citada acreditación.
- Entrenamiento y equipo para los programas de investigación de antecedentes penales, asuntos internos y el kardex policial.
- Apoyo con más de 247 millones de dólares en la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal. Los proyectos incluyen intercambios entre procuradores de justicia estatales, asesorías para laboratorios forenses, entrenamiento, certificaciones, acreditaciones, equipo y seminarios para estudiantes y profesores de la carrera de leyes.
- Asistencia en la profesionalización de las instituciones mexicanas de aplicación de la ley a nivel municipal, estatal y federal, así como en el incremento de las capacidades de sus unidades especializadas de investigación. Esta asistencia cubre una amplia gama de entrenamiento, entre los que se incluye la formación de instructores para las academias de policía federal y estatal; cursos de liderazgo y supervisión y habilidades policiacas básicas.
- Entrega de más de 300 caninos entrenados para la detección de narcóticos, armas, municiones y dinero en efectivo.
- Asistencia técnica para reducir demanda de droga
- Programas de legalidad.

Se observa el enfoque al sistema legal mexicano, por lo que el punto de inflexión más importante de la segunda etapa es el fin del financiamiento militar directo, cambiando

la naturaleza principal de la iniciativa, aunque no con ello los objetivos securitizantes naturales del plan. Esta orientación responde al menor interés político de Obama de inmiscuirse en estos temas, y se infiere que después de varios años de guerra contra el narco, los resultados fueron no deseables.

También los montos fueron menores, rotando entre los cien y doscientos millones de dólares, que no alcanzan ni el monto más bajo de la primera etapa, que era de cuatrocientos millones de dólares.

En este cambio también hubo diversificación de temáticas a apoyar, de los que destaca la migración y programas de restauración del tejido social. En este punto, la vigilancia fronteriza se volvió primordial, y que la migración tanto mexicana como centroamericana retenida. La política migratoria de deportaciones de Obama se emparentó con estas políticas de reducción del fenómeno. Con respecto al tejido social, se favorecieron programas en Ciudad Juárez y el apoyo a Organizaciones de la sociedad civil promotoras de los derechos humanos.

El tema de derechos humanos siguió siendo mencionado, y México siguió haciendo caso omiso, al interior y al exterior, del seguimiento a violaciones de derechos por parte de su milicia. También en México los homicidios siguieron creciendo, a excepción del periodo 2012-2014, y la violencia se ha recrudecido.

Mediáticamente, la iniciativa perdió presencia, los ejecutivos no hablaron en público de ella como anteriormente, e incluso en la literatura académica perdió relevancia, aunque siempre estuvo activo como programa principal entre estas naciones.

Cambio de prioridades (2018-2021)

La llegada del presidente Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos fue importante en la agenda de seguridad binacional debido a que discursivamente hubo muchas agresiones hacia los mexicanos, tachados de agresores de la nación americana. Por lo tanto, hubo cierto viraje durante la estancia de Trump en la Iniciativa Mérida.

Por su lado, en México, el presidente izquierdista López Obrador durante su campaña criticó duramente la Iniciativa, afirmando que esta guerra contra las drogas debía acabar y que la solución era atacar las causas sociales.

Así, el perfil proteccionista de ambos ejecutivos, así como una relación bilateral enfriada, dieron que la iniciativa fuera más irrelevante aún, con respecto a sus inicios. Trump no quería gastar en otros países, sino en su slogan de campaña del muro fronterizo, y López Obrador desestima ese tipo de esfuerzos.

Por lo tanto, si bien existió financiamiento aún, el centro siguió siendo la frontera y la migración, que cada vez es un tema más recurrente en estas dinámicas binacionales, con caravanas migrantes que superan al Estado, y grupos criminales que impunemente se enriquecen a costa de la vida de estos.

Posteriormente, en 2019, Trump elogió la política migratoria mexicana (detener y perseguir migrantes), pero no alabó los resultados contra las drogas, que argumentó seguía subiendo, y con ello el consumo americano.

La narrativa sobre las drogas en López Obrador ha sido ambivalente. Por un lado, declaró a manera de voluntarismo que terminó la guerra contra las drogas, pero por el otro, su postura hacia las drogas es conservadora, incluso teniendo mayorías legislativas, la legalización de la marihuana sigue sin avances, y aunado a esto, ha militarizado la seguridad pública.

Se piensa que como contraparte al origen de la iniciativa Mérida, se vive en una política de pacificación, pero otra vez hay ambivalencia en los hechos, ya que la expansión militar ha dejado un índice de letalidad alto, y el cambio de paradigma en seguridad, antes que cambiar, se ha fortalecido.

A pesar de este distanciamiento, se pudieron rastrear algunas actividades de la Iniciativa Mérida en este periodo, por ejemplo, el 15 de marzo de 2019, se anunciaba

que 31 agencias de policía mexicanas se acreditaban en profesionalización de los miembros con recursos de la iniciativa¹³.

Igualmente el 8 de marzo de 2020, el Servicio de Protección Federal, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, lanzó un comunicado mencionando la capacitación de la que han sido beneficiados por medio de la iniciativa Mérida desde 2008, argumentando ser de los lugares donde más se observa dicha colaboración¹⁴,

“La colaboración entre la Oficina de la Iniciativa Mérida y el Servicio de Protección Federal se ha visto reflejada de diversas formas, por mencionar algunas: un simulador de tiro virtual y un simulador de manejo (...) equipos de cómputo, materiales para medicina táctica y la invaluable capacitación y fortalecimiento de la academia.”

También se dijo que “Los instructores graduados de los cursos derivados de la Iniciativa Mérida, no sólo han actualizado sus técnicas de enseñanza, sino que han aprendido a desarrollar y evaluar sus cursos (...) al interior de la institución.”

Destaca que para ser 2020, se apegaba mucho al tipo de discurso sobre la Iniciativa Mérida que se veía a inicios de la misma:

“Este tratado (I.M.) ha sido un parteaguas para fortalecer al Servicio de Protección Federal y para, a su vez, estrechar los lazos entre países con la firme intención de hacer un frente común y así atender uno de los temas que, en materia de seguridad, están pendientes en la región. Con ayuda de la Iniciativa Mérida, México se alza como ejemplo de trabajo y colaboración entre las naciones.

Así, se observan las diferentes narrativas al interior del estado mexicano sobre este programa. La crítica por parte del ejecutivo, mientras algunas instituciones retoman el pasado y afirman mejorar con sus servicios. A pesar de esto, fue de los pocos comunicados oficiales que se encontraron que en este periodo afirmaron abiertamente depender de la Iniciativa Mérida, por lo que se infiere que de todas formas, la política de cooperación ya no era tan central o por lo menos transparente.

¹³ Recuperado de Embajada de Estados Unidos en México (2019)

¹⁴ Recuperado de Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (2020)

El 7 de mayo de 2019, el presidente mexicano Andrés López Obrador informó que su gobierno estaba pensando seriamente en desaparecer la iniciativa Mérida, y reorientar esos recursos para la creación de empleos y desarrollo en México y Centroamérica. “No queremos helicópteros artillados, no queremos recursos para otro tipo de apoyos militares, lo que queremos es producción y trabajo” (Milenio, 2019).

El 28 de noviembre de 2020, el jefe de Oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fabián Medina, dijo que se buscará un nuevo paradigma de seguridad con Estados Unidos, “Ya no habrá Iniciativa Mérida, estamos finalizando lo que traía ese mecanismo. La buena vecindad tiene que partir del respeto mutuo y de la cooperación, para resolver problemas comunes” (El Universal, 2020).

También mencionó “Anteriormente Washington ordenaba y México acataba; planteaba su cooperación en términos de lo que a ellos les convenía, y en términos de lo que ellos querían darnos: computadoras, binomios caninos, helicópteros, esas no son las necesidades de México”.

Como lo mencionaba López Obrador en 2019, se observa que se quedó marcada la idea de la cooperación militar en la iniciativa, a pesar de que solo se implementó los primeros tres años. La falta del conocimiento integral del desarrollo de la Iniciativa Mérida converge con la menor repercusión y disminución de presupuesto que tuvo a partir de su segunda etapa, aunque nunca dejó de existir ni de financiar otro tipo de programas bajo la narrativa de lucha contra el crimen

En 2021 y 2022, por mutuo acuerdo, la Iniciativa Mérida dejó de existir y fue reemplazada por el Acuerdo Bicentenario, A continuación se hacen unos comentarios generales de la Iniciativa Mérida y después lo que proseguirá en la agenda binacional.

Impacto y análisis de la Iniciativa Mérida

Como se observa, la Iniciativa Mérida tiene prioridades y enfoque diversos. Para identificar algunos de sus resultados, se presentarán unos datos graficados que permitan interpretar su desarrollo presupuestal, y posteriormente relacionarla con homicidios, así como incautaciones de marihuana y cocaína. No se afirma que este es el único factor que incide en los fenómenos mencionados, pero se relacionan al ser

una política de seguridad prioritaria en México y Estados Unidos. Al final se realiza un breve balance sobre esta política.

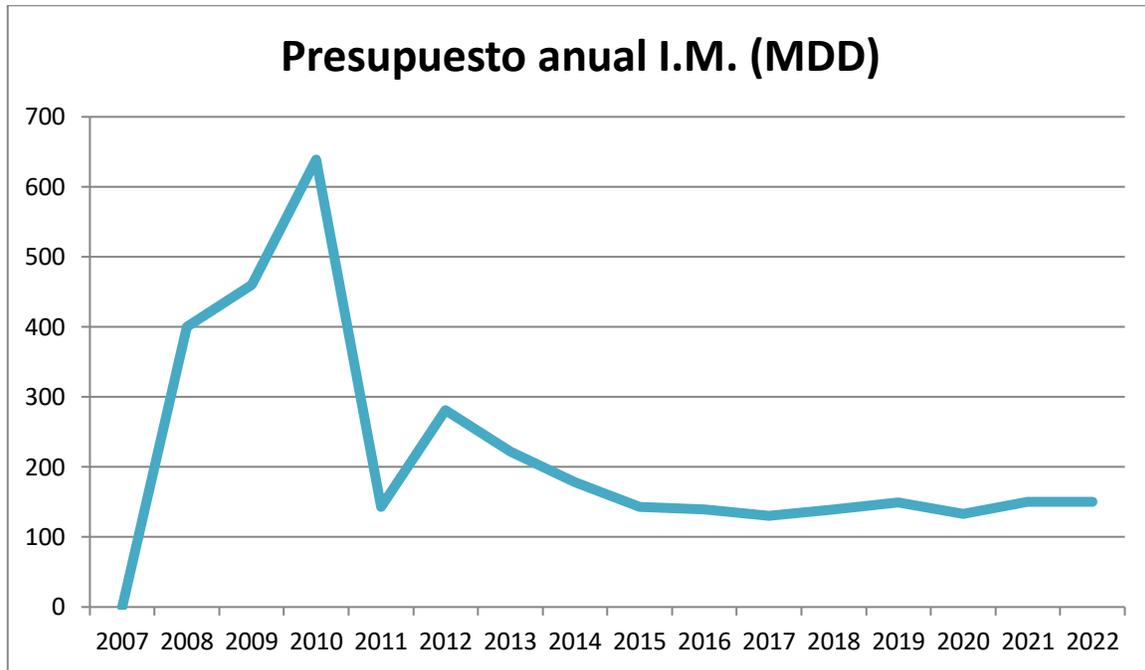


Figura 2. Inversión de la Iniciativa Mérida. Fuente: Elaboración propia basada en Congressional research service (2022)

Es claro que el clímax de la Iniciativa Mérida fue en sus primeros tres años de aplicación (2008-2010), los cuales tuvieron más recursos e incluían apoyo militar. Posteriormente perdió importancia presupuestal, pero se sostuvo de manera mantenida hasta su sustitución, sin dejar de ser el principal programa de cooperación binacional en seguridad.

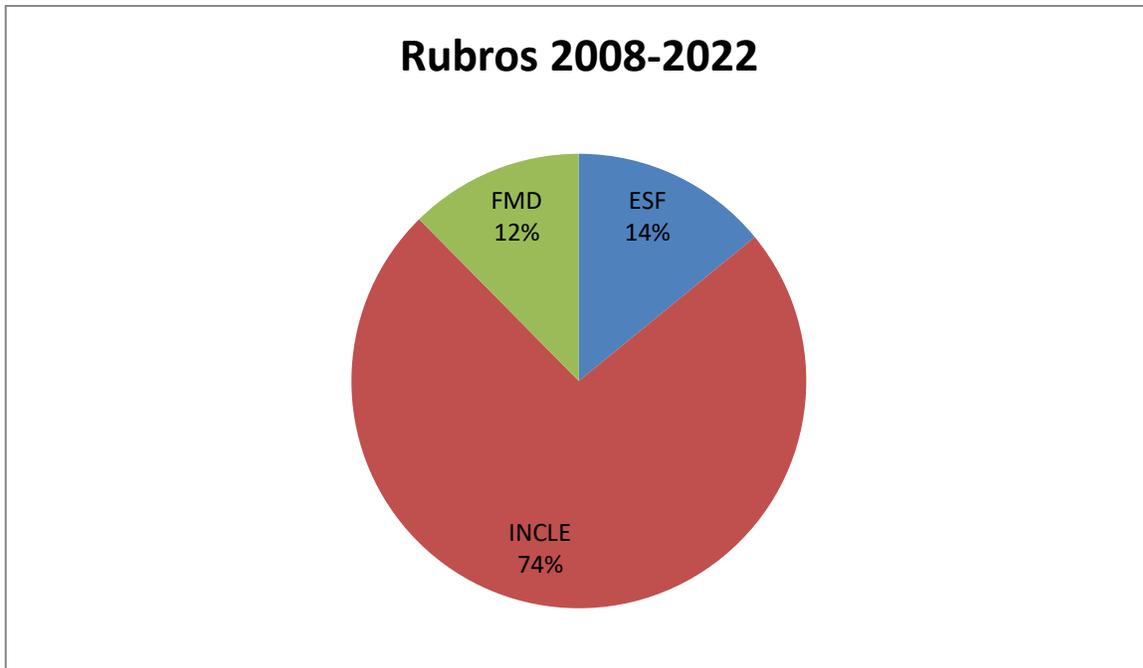


Figura 3. Origen del financiamiento de la Iniciativa Mérida. Fuente: Elaboración propia basada en Congressional research service (2022).

La Iniciativa Mérida se compone de tres fuentes de financiamiento, y cada una otorga prioridades específicas, para este caso, la Oficina Internacional para el Control de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley (bureau of international narcotics and law enforcement) INCLE, acaparó casi tres cuartas partes de las ayudas. De este surgen los programas de fortalecimiento de Estado de derecho, los cambios en el sistema judicial mexicano y de reinserción social. En segundo lugar está la Agencia de Estados Unidos para el desarrollo internacional (U.S. Agency for International Development) USAID, que fue mucho menor, aunque en fines se relaciona con lo hecho por el INCLE, por lo que son dos fondos complementarios. En último lugar se encuentra el Financiamiento Militar Extranjero (Foreign Military Financing), que solamente aplicó cuatro años, aunque parece ser la más significativa pero que con su falta de recursos, la naturaleza de la iniciativa cambió

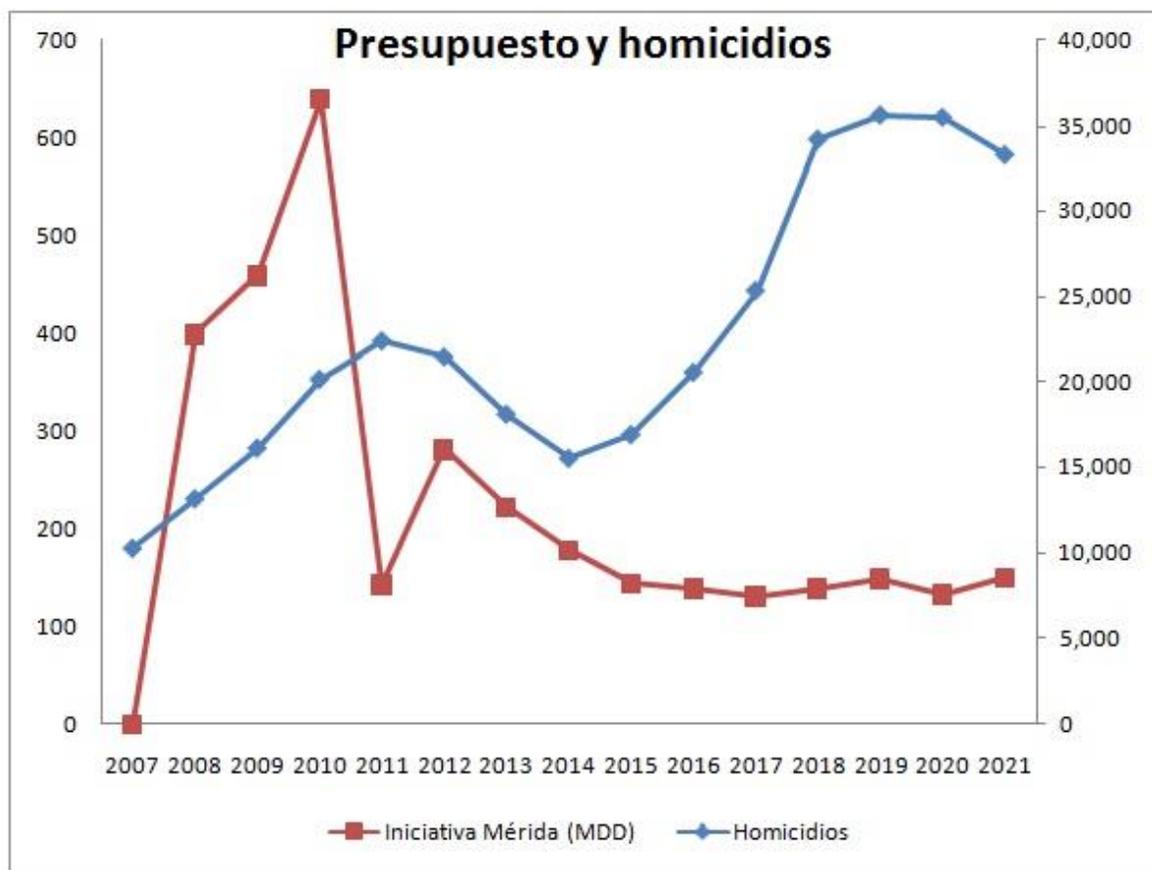


Figura 4. Comparativo entre presupuesto de la I.M. y homicidios en México. Fuente: Elaboración propia basada en Congressional research service (2022) y datos del SESNSP¹⁵.

La Iniciativa Mérida ha tenido diversos niveles de intensidad presupuestal en México, así como enfoques militares, de inteligencia, de Estado de derecho, de capacitación judicial y hasta de programas sociales. Las coincidencias son que entre 2008 y 2010, aumentó el presupuesto de la I.M. (incluido el militar) y con ello los homicidios. Por su parte, entre 2012 y 2014 el presupuesto de la misma bajó (ya sin presupuesto militar) y los homicidios lo mismo. A partir de ahí hay una discordancia entre la estabilidad del presupuesto y el aumento de homicidios, por lo que los cuatro pilares y el cambio de enfoque no impactaron en esta área de seguridad fundamental.

¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Incidencia delictiva del Fuero Común en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>.

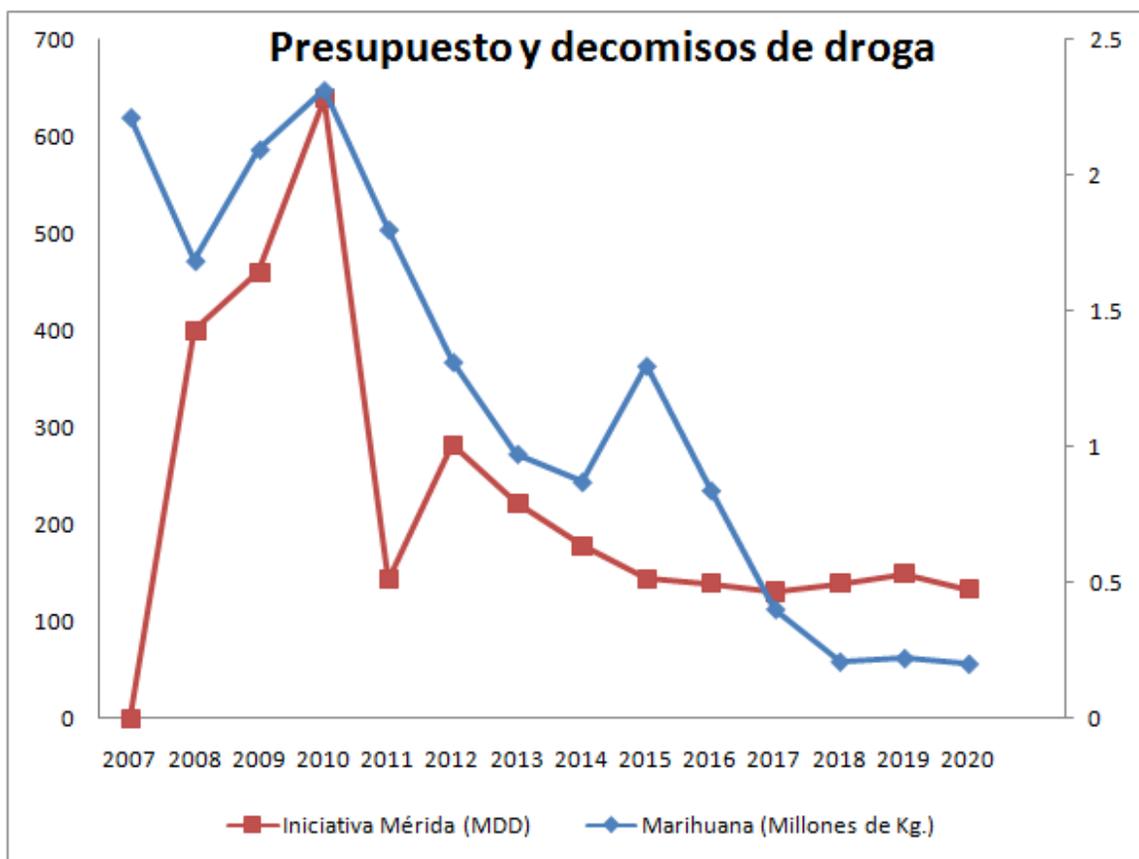


Figura 5. Comparativo entre presupuesto de la I.M. y decomisos de marihuana en México. Fuente: Elaboración propia basada en Congressional research service (2022) y datos del INEGI¹⁶

Con respecto a los decomisos de droga, durante el periodo de mayor intensidad de la iniciativa (2008-2010), también los aseguramientos de marihuana tuvieron su punto más alto durante el periodo (aunque cercano a la cifra de 2007 sin la iniciativa). Coincide también que con el cambio de enfoque de la Iniciativa Mérida y la baja de presupuesto los aseguramientos disminuyeron, obteniendo mínimos, e incluso para el año 2019, la senadora panista Gina Andrea Cruz turnó a la comisión de seguridad pública que se informara el porqué de la caída del aseguramiento de drogas, a lo que se le respondió con los oficios de la política nacional de seguridad¹⁷.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901617.pdf

¹⁷ Ver Gaceta del Senado (2019).

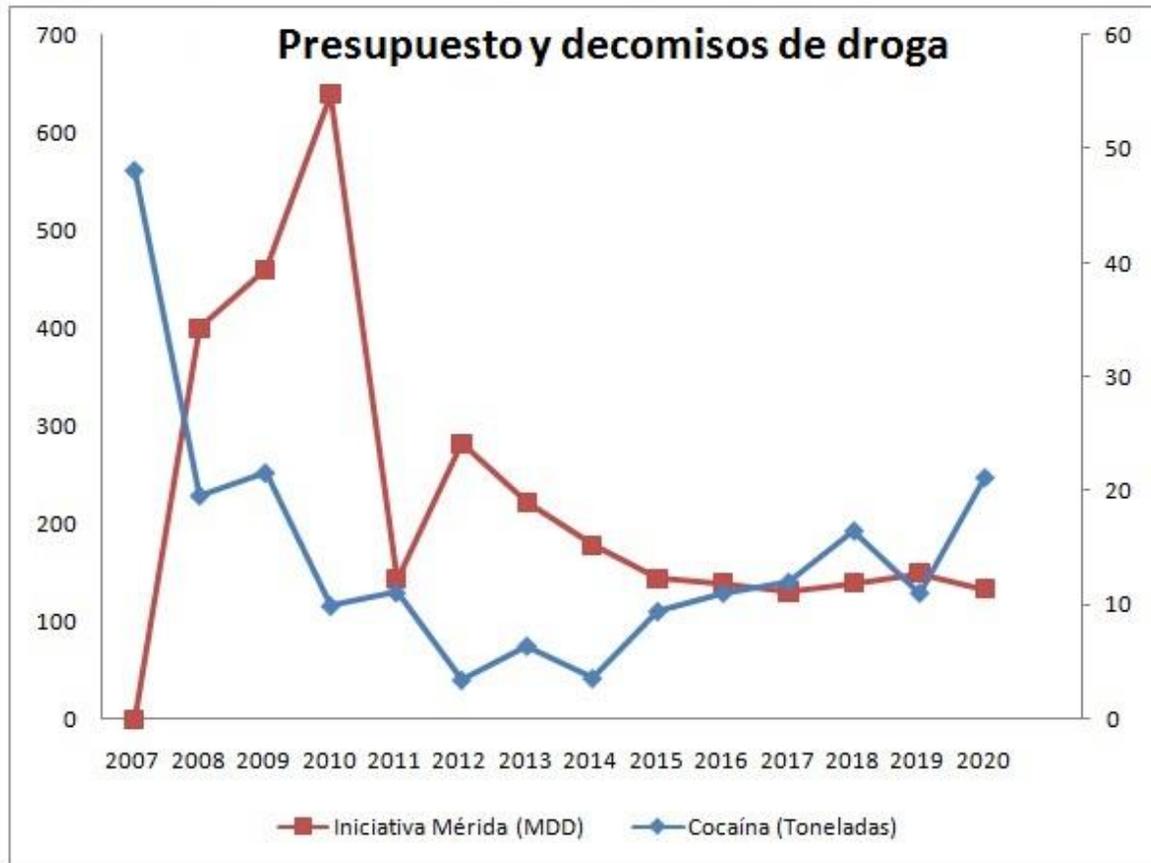


Figura 6. Comparativo entre presupuesto de la I.M. y decomisos de cocaína en México. Fuente: Elaboración propia basada en Congressional research service (2022) y datos del INEGI¹⁸

Sobre la cocaína, en la tabla se observa que desde la operación de la Iniciativa Mérida los decomisos de droga han disminuido, incluso sin alcanzar los niveles previos a la misma. Sin embargo, desde el mínimo de 2012, y especialmente desde 2015, los aseguramientos han ido incrementándose de manera sostenida, a diferencia de la marihuana que ha ido disminuyendo, identificando las prioridades de aseguramientos federales y coincide también con el asentamiento de la política de de esta iniciativa.

Balance

Con lo relatado en este capítulo 3 se hace un breve balance sobre la iniciativa Mérida. Primeramente como puntos positivos, se encuentran que fue una política que favoreció el mejoramiento de la infraestructura de ciertas instituciones del Estado

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463901617.pdf

mexicano, desde helicópteros, escáneres, software de análisis, o en cuestiones operativas.

También los mecanismos de cooperación diplomática son importantes para cualquier nación, y con la Iniciativa Mérida se supone que los canales comunicativos y de acercamiento diplomático en diversos sentidos debió fortalecerse. Otro punto a destacar es la capacitación de capital humano mexicano en diversos rumbos, especialmente en seguridad, lo que se infiere debería favorecer el accionar del Estado ante el crimen.

También, indirectamente, la Iniciativa Mérida busco favorecer un enfoque de Derechos humanos en México por medio de presiones (especialmente en el periodo 2008-2010) y por financiamiento a organizaciones defensoras de los mismos, aunque en la práctica aumentaron las violaciones a derechos humanos en el país.

No obstante, hay otra serie de características que se consideran criticables a juicio del autor. El punto más importante es que no solamente la Iniciativa Mérida no frenó la violencia, sino que formó parte de la escalada de inseguridad que padeció y padece el país, por lo que es viable preguntarse si ha cumplido objetivos.

El discurso de la lucha contra el crimen organizado ha favorecido las violaciones a los derechos humanos en México, la militarización y la industria armamentista, así como los intereses capitalistas y se sigue trabajando bajo paradigmas securitizadores sobre el tema de las drogas.

También, la Iniciativa Mérida carece de mecanismos de transparencia, es difícil identificar el origen, destino y ejercicio de recursos monetarios, por lo que es una política opaca desde su operación en ambos países.

Sobre el desarrollo de la política, es evidente que la Iniciativa Mérida tuvo un viraje desde sus inicios hasta el año 2011, es pertinente preguntar cuál fue la racionalidad para que fuese menos militar y más centrada en la inteligencia. Se infiere en primer punto que fue por el cambio de ejecutivo (de Bush a Obama) y los estilos personales de llevar a cabo las políticas, aunque queda como punto a profundizar sobre el tema.

También, la implementación de la Iniciativa Mérida no fue lineal, y otro punto a mencionar es acerca de los desencuentros entre las diplomacias mexicanas y estadounidenses en seguridad, que son constantes, desde el caso de Enrique Camarena, los cuestionamientos legislativos de ambos países sobre la Iniciativa Mérida o su desaparición. Parece que el tema de seguridad no es tan lineal entre ambos países, y los resultados tampoco han sido los mejores, con los costes sociales ya mencionados.

Otro punto difícil de rastrear documentalmente sobre la Iniciativa Mérida fue el papel de Centroamérica, región que era incluida en la primer iniciativa pero que con el tiempo perdió protagonismo. Este sigue siendo un tema actual, donde incluso el presidente López Obrador ha apelado porque Estados Unidos invierta en esos países.

Bajo este orden de ideas, es importante identificar si tras la Iniciativa Mérida habrá continuidad o ruptura en política de seguridad binacional, lo que se muestra en el siguiente apartado.

4. ...¿y ahora qué sigue? El Entendimiento Bicentenario

El gobierno mexicano del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha caracterizado por establecer rupturas simbólicas o discursivas con sus antecesores. Para el caso de la Iniciativa Mérida, desde antes de la posesión en el poder, ya había criticado dicha política (Hirsch, 2021). Posteriormente, el 7 de mayo de 2019 el presidente López Obrador declaraba “No queremos la Iniciativa Mérida”.

El 18 de noviembre de 2020 Marcelo Ebrard, Secretario de relaciones exteriores, decía “La instrucción que nos ha dado el Presidente es de no aplicar esos recursos como se estaba haciendo para comprar armas, helicópteros, etcétera, etcétera, etcétera. El Gobierno de México ha expresado ya en varias ocasiones que esa iniciativa se debe de rehacer, es decir, para nosotros ya la Iniciativa Mérida quedó sin efecto por lo que hace al Gobierno de México” (Hernández, 2021).

Lo anterior parece ser una apreciación desfasada, pues la ayuda militar no se recibía desde 2011, y al contrario, los recursos de la Iniciativa Mérida nunca dejaron de fluir. El 14 de enero de 2021 el embajador estadounidense en México Christopher Landau dijo “[la Iniciativa Mérida] ahora consiste casi totalmente en apoyar el nuevo sistema penal en México para terminar con la impunidad y en programas de capacitación”. También hay que decir que no es que la cooperación militar con Estados Unidos haya dejado de existir, sino que se le separó de la Iniciativa Mérida.¹⁹

El 8 de octubre de 2021 hubo un diálogo de alto nivel en seguridad entre México y Estados Unidos, de donde surgió el Entendimiento Bicentenario. Este nuevo tratado se basa en tres principales ejes que se muestran a continuación en contraste con los de la

¹⁹ Para observar esta cooperación militar desde el ámbito presupuestal americano, ver <https://www.congress.gov/congressional-report/117th-congress/house-report/84/1?q=%7B%22search%22%3A%5B%22State+and+foreign+operations%22%5D%7D&r=1&overview=closed>

Iniciativa Mérida.

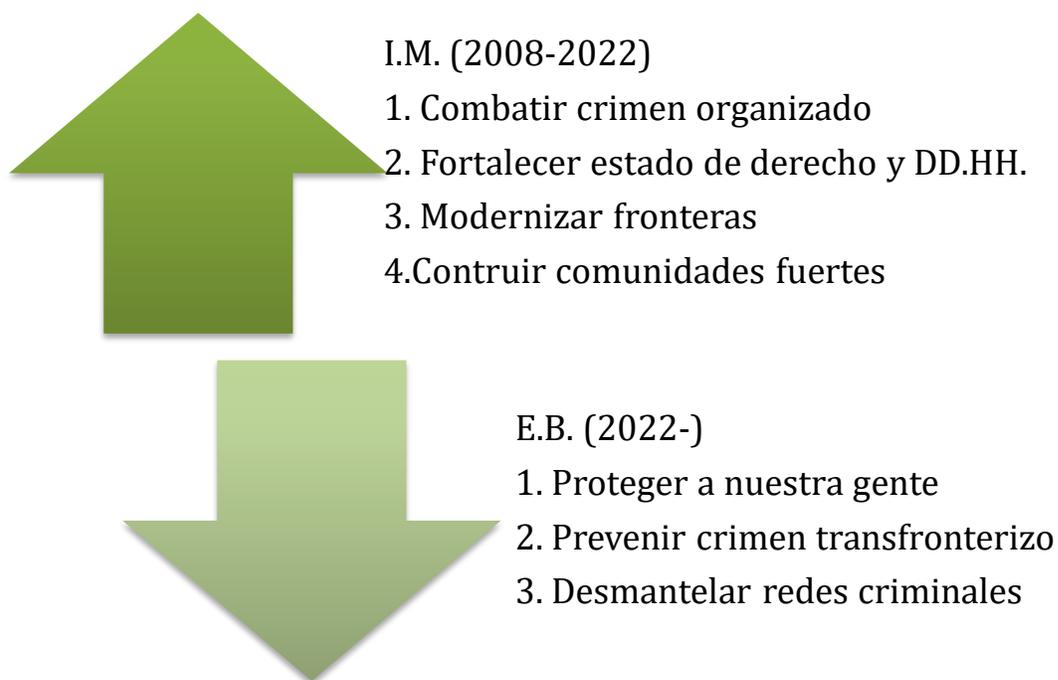


Figura 7. Objetivos de Iniciativa Mérida y Entendimiento Bicentenario. Fuente: Elaboración propia basada en Congressional research service (2022)

Para cumplir con esto, se buscan las siguientes estrategias (Brewer, 2021):

- Reducir “la adicción a las drogas y los daños asociados”.
- Abordar el transporte y regulación de los precursores químicos usados para fabricar drogas como el fentanilo.
- Crear una Red para la Prevención del Homicidio para el intercambio de mejores prácticas y el trabajo comunitario y con jóvenes en riesgo, con la posibilidad de crear un equipo multidisciplinario de fuerza de tarea sobre homicidios para apoyar la investigación y persecución de delitos de alto impacto.
- Combatir el tráfico de armas desde Estados Unidos a México.
- Expandir la cooperación binacional en contra del tráfico ilegal y trata de personas.
- Abordar la ciberdelincuencia y promover la seguridad en el ciberespacio.

- Reforzar la cooperación forense para ayudar a resolver los miles de casos de desapariciones en México, combatiendo la impunidad.

Como se observa, se favorece la inteligencia pero el paradigma de seguridad no es tan diferente al de Iniciativa Mérida. Por ejemplo, aún está Misma estrategia de perseguir cabecillas y también el presupuesto del Entendimiento Bicentenario de 2022 es igual al de Iniciativa Mérida de 2021 (150 MDD), siendo una continuidad del mismo. También sigue sin haber mecanismos de transparencia.

Por su parte, existe controversia en Estados Unidos sobre los fondos de la Iniciativa Mérida, incluso el financiamiento hacia el ejército mexicano ha sido suspendido. Contrario al espíritu de la primera etapa de la Iniciativa Mérida, el 1 de julio de 2021, dentro de los programas de apoyo a México, la Cámara Baja de Estados Unidos prohibió que los fondos se utilicen para apoyo de militares en seguridad pública. Se mencionaba que “El Comité ordena que ninguno de los fondos asignados por esta iniciativa y puestos a disposición para ayuda a México se utilice para apoyar la participación militar en la aplicación de la ley en México” (Montiel, 2021).

El 16 de marzo de 2022, el presidente de Estados Unidos oficializó el veto a las fuerzas armadas mexicanas, formalizando esta falta de recursos (Imagen, 2022). Parece haber discordancias en la valoración del accionar del ejército mexicano en todo este contexto.

Con respecto al saldo económico, el 10 de octubre de 2021 el embajador Ken Salazar declaraba que no todo en la Iniciativa Mérida fue malo y que incluso "Pasaron muy buenas cosas con la Iniciativa Mérida, como las inversiones" (Deutsche Welle, 2021), por lo que económicamente no hubo disrupción alguna y se infiere la relación entre políticas de seguridad y condiciones para el capital.

Igualmente es importante mencionar que además de las drogas, la relación de México con Estados Unidos en seguridad se encuentra atravesada permanentemente o por el tema migratorio, y que ambas naciones han violado derechos de migrantes en repetidas ocasiones, por lo que es un tema complementario de la agenda binacional.

De manera tentativa, se alude que el naciente Entendimiento Bicentenario no es muy diferente a la última versión de la Iniciativa Mérida, de la cual los apoyos militares se han separado desde hace años y que incluso los americanos llegan a criticar el accionar mexicano en seguridad. Ambos tratados (I.M. y E.B.) se enfocan desde el paradigma prohibicionista, aunque sí han tenido diferentes enfoques para esta temática.

Conclusiones

Después de lo expuesto, se procede a dar unas conjeturas generales del trabajo.

Se parte de la idea de que la guerra contra las drogas y el crimen organizado forman parte de una narrativa construida de manera multinacional especialmente en el siglo XX, que se volvió paradigma de seguridad global, y que a finales de siglo se volvió fundamental, especialmente alentada por Estados Unidos. Esta lucha contra las drogas tiene lógicas capitalistas, favorece a élites, criminaliza a los pobres, y aumenta la violencia.

Con respecto a la relación México-Estados Unidos, ha sido tensa en casi todos los ámbitos, y si bien ha habido programas de cooperación, no ha sido una relación de subordinación, sino de altibajos, aunque siempre desde la perspectiva securitizante sobre el crimen organizado.

La Iniciativa Mérida surgió de la convergencia entre México y Estados Unidos fomentada por los presidentes Calderón y Bush. A grandes rasgos, consistió en apoyo militar americano a cambio de mejoras en el sistema de justicia mexicano. No obstante, esa naturaleza de Iniciativa Mérida duró solo 3 años y posteriormente se centró en apoyos civiles, perdiendo relevancia mediática, sin dejar de ser el principal programa de cooperación en seguridad.

La Iniciativa Mérida en ninguna de sus etapas, pudo reducir la ola de violencia en México, e incluso esta avanzó a niveles no conocidos, por lo que constantemente fue blanco de críticas, así que fue sustituida en 2022 por el Entendimiento Bicentenario.

Los pendientes de política de seguridad binacional son reducir la violencia, y la opacidad, así como fomentar el respeto a derechos humanos. También resalta en el caso mexicano la militarización de la seguridad pública, lo que incluso ha sido criticado por Estados Unidos.

La importancia de haber estudiado este tema es que aporta al entendimiento de la relación México-Estados Unidos en seguridad, explica algunas de las variables y

aporta a la comprensión para el necesario debate del modelo de drogas y seguridad en el país y la región.

Fuentes

- Alonso, F. (2015). La historia de la política mexicana de drogas en el siglo XX. En: Rodrigues, T. & Caiuby, B. (coords.) *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. CIDE
- Ángel, A. (2021). Crece letalidad con AMLO: Ejército mata en enfrentamientos a más de 500 civiles y lesiona a 89. *Animal político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2021/11/crece-letalidad-ejercito-amlo-enfrentamientos/#:~:text=Es%20decir%2C%20actualmente%20el%20Ej%C3%A9rcito,Calder%C3%B3n%20que%20es%20de%201.2.>
- Arámbula, A. (2008). *Compendio de la Iniciativa Mérida*. Cámara de diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>
- Arbuet, C. (2014). Capitalismo y globalización. *Revista desafíos*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633176005.pdf>
- Astorga, L. (2012). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. Grijalbo
- Becerra, Alejandro (2004). Mecanismos de comunicación intergubernamental entre México y Estados Unidos. *El cotidiano*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512713>
- Brewer, S. (2021). *El Entendimiento Bicentenario: oportunidades y retos del nuevo capítulo en cooperación de seguridad entre Estados Unidos y México*. WOLA. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/el-entendimiento-bicentenario-oportunidades-y-retos-del-nuevo-capitulo-en-cooperacion-de-seguridad-entre-estados-unidos-y-mexico/>
- Choque, O. Foucault. Biopolítica y discontinuidad. *Praxis filosófica*. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/pafi/n49/2389-9387-pafi-49-00191.pdf>
- Columna digital. (2021). Los 12 grupos criminales en la era obrador. *Columna digital*. Recuperado de <https://columnadigital.com/los-12-grupos-criminales-de-la-era-lopez-obrador/>
- Congressional research service. (2022). *Mexico: Background and U.S. relations*. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42917>
- Cortés, E. (2020). *El crimen organizado en el mercado ilícito de drogas: Algunas claves para su abordaje*. FLACSO: Serie Centroamérica. Recuperado de http://fileserv.idpc.net/library/el_crimen_organizado_2020.pdf
- Craig, R. (1981). Operación intercepción. Una política de presión internacional. *Foro internacional*. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/885>

- Cruz, L. (2008). El concepto de legitimidad en la autoridad: elementos de análisis para comprender la relación autoridad-subordinación en el comportamiento administrativo. *Revista Academia*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/716/71612100006.pdf>
- Deutsche Welle. (2021). Ken Salazar: fondos de Iniciativa Mérida continuarán en México. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/ken-salazar-fondos-de-iniciativa-merida-continuar%C3%A9n-en-m%C3%A9xico/a-59459223>
- El Universal. (2020). Se acabó la Iniciativa Mérida, señala la SRE. *El universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/se-acabo-la-iniciativa-merida-senala-la-sre>
- Embajada de Estados Unidos en México. (2019). *La Iniciativa Mérida apoya la acreditación de agencias de procuración de justicia mexicanas*. Recuperado de <https://mx.usembassy.gov/es/la-iniciativa-merida-apoya-la-acreditacion-de-agencias-de-procuracion-de-justicia-mexicanas/>
- Senado de la república. (2019). *Gaceta del Senado del 12 de diciembre de 2019*. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/98913
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. (2022). *Informe GIEI sobre Ayotzinapa*. Recuperado de <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2022/03/RESUMEN-GIEI-AYOTZINAPAIH.pdf>
- Hataley, T, (2020). Complejos de seguridad regional (revisitados). En: Lozano & Rodríguez, (2020). *Seguridad y asuntos internacionales*. AMEI, Siglo XXI.
- Hernández, S. (2021). Iniciativa Mérida: La 4T recibió 320.5 mdd del Gobierno de Trump. *El sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/iniciativa-merida-la-4t-recibio-320.5-mdd-del-gobierno-de-trump-amlo-combate-narcotrafico-crimen-organizado-6244876.html>
- Hirsch, S. (2021). El (falso) fin de la Iniciativa Mérida y la falta de transparencia". *Nexos*. Recuperado de <https://redaccion.nexos.com.mx/el-falso-fin-de-la-iniciativa-merida-y-la-falta-de-transparencia/>
- Imagen. (2022). Veta Biden fondos para militarización en México. *Imagen*. Recuperado de <https://imagedeveracruz.mx/nacional/veta-biden-fondos-para-militarizacion-en-mexico/50167819>
- Medina, F. (2012). La transformación del concepto de seguridad nacional en México. *Revista de El Colegio de San Luis*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426239575010>
- Milenio. (2019). ¿Qué es la Iniciativa Mérida y por qué quiere desaparecerla AMLO?. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo-quiere-desaparecerla>
- Montiel, A. (2021). Prohíbe Estados Unidos fondos para militarizar seguridad en México. *Los Angeles Times*. Recuperado de <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-07-01/prohibe-estados-unidos-fondos-para-militarizar-seguridad-en-mexico>

- Notimex (2009). Alistan oficina binacional por la Iniciativa Mérida. *El siglo de Torreón*. Recuperado de <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2009/alistan-oficina-binacional-por-la-iniciativa-merida.html>
- Ochoa, M. (2017). Del crimen organizado al crimen desordenado: una apuesta por la observación conceptual y contextual. *Desacatos*. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n54/2448-5144-desacatos-54-00092.pdf>
- Olson, E & Rodríguez X. (2017). La seguridad México-Estados Unidos: responsabilidad compartida. México: CASEDE. Recuperado de https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/EricL_Olson_Ximena_Rodr%C3%ADgeuez.pdf
- Orozco, G. (2021). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Fuerzas armadas y sociedad*. Recuperado de <https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/escueladecopenhague.pdf>
- Paley, D. (2020). *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*. México: Libertad bajo palabra. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/60d399530ff5ba72518a477c/t/60e75ad0d0bcc942ba78ea07/1625774809241/paley-capitalismo-antidrogas.pdf>
- Paniego, P. (2019). *Lucha contra el narcotráfico: un análisis comparativo del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*. CEU. Recuperado de https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/10454/1/lucha_paniego_2019.pdf
- Pardo, J. & Arredondo, I. (2021). Una guerra inventada y 350,000 muertos en México, *El País*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/14/mexico-guerra-narcotrafico-calderon-homicidios-desaparecidos/>
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2020). *El Servicio de Protección Federal a la vanguardia en capacitación y certificación, a través de la Iniciativa Mérida*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sspc/prensa/el-servicio-de-proteccion-federal-a-la-vanguardia-en-capacitacion-y-certificacion-a-traves-de-la-iniciativa-merida>
- Revelo, M. (2018). Securitización como supervivencia, securitización como actos del habla: crítica a la Escuela de Copenhague. *URVIO*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656478003>
- Riva Palacio. (2017). López Mateos, Díaz Ordaz y Echeverría trabajaban para la CIA. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <https://aristeginoticias.com/2910/entrevistas/lopez-mateos-diaz-ordaz-y-echeverria-trabajaban-para-la-cia-riva-palacio-en-cnn/>
- Rivera & Bravo. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO*. Recuperado de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4410/3468>
- Rodrigues, T. & Caiuby, B. (2015). Política de drogas y prohibición en las Américas. En: Rodrigues, T. & Caiuby, B (coords.) *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. CIDE

- Rodríguez Luna, A. (2010). *El combate al crimen organizado y la Iniciativa Mérida*. COLMEX. Recuperado de https://repositorio.colmex.mx/concern/book_chapters/2j62s555n?locale=es
- Rodríguez Luna, A. (2016). "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente". CASEDE. Recuperado de <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/CrimOrgeIniciativaMerida/cap2.pdf>
- Rodríguez, I. (2020). HSBC. La fiesta de los billetes rojos y los cuellos blancos. *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/hsbc-la-fiesta-de-los-billetes-rojos-y-los-cuellos-blancos/>
- Salazar, P. & Yenissey, I. (2011). La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria. *El Cotidiano*, (166), 33-43. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32518423004>
- Santa Cruz, A. (2019). La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización. *Foro internacional*. Recuperado de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2638/2591>
- Valencia, S. (2012). Capitalismo gore y necropolítica en México contemporáneo. *Revista Relaciones Internacionales*, 83-102.
- Vanguardia. (2020). 'Ya no hay masacres en Mexico': AMLO; pero en siete meses de 2020 se cometieron 429. *Vanguardia*. Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/ya-no-hay-masacres-en-mexico-amlo-pero-en-siete-meses-de-2020-se-cometieron-429-FRVG3545514>
- Vásquez, J. (2021). RTC, más que crimen organizado, carteles o narcotráfico. *Revista secuencia*. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/secu/n111/2395-8464-secu-111-e1799.pdf>
- Vázquez, R. (2021). *La insólita y fugaz legalización de las drogas en 1940*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/innovaciones-en-politicas-de-drogas/la-insolita-y-fugaz-legalizacion-de-las-drogas-en-1940/>
- Weigend, E. (2022). De Estados Unidos para México: repercusiones del tráfico ilegal de armas. *Nexos*. Recuperado de <https://seguridad.nexos.com.mx/de-estados-unidos-para-mexico-repercusiones-del-trafico-ilegal-de-armas/>
- Zavala, O. (2018). *Los cárteles no existen. Narcotráfico y cultura en México*. México: Malpaso.