



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA COOPERACIÓN BILATERAL MÉXICO – ESTADOS UNIDOS DURANTE LA POLÍTICA FEDERAL DE GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO 2006 – 2012. UN ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LOS THINK TANKS.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

CARLOS AGUSTÍN BOLAÑOS VÁZQUEZ

TUTORA: DRA. PAZ CONSUELO MÁRQUEZ-PADILLA GARCÍA

ADSCRIPCIÓN: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F., FEBRERO DE 2016.



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.

AGRADECIMIENTOS:

A Dios, por estar siempre conmigo dándome fuerza para cambiar lo que tengo que cambiar.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el financiamiento brindado a esta formación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por seguir cumpliendo su función social en este contexto tan contrastante.

Al Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, por brindarme una sólida formación.

Al Dr. Carlos Uscanga, por mostrarme como la diplomacia es una práctica de vida, que no está peleada con la experiencia docente y profesional.

Al mi estimable tutora, Dra. Paz Consuelo Márquez-Padilla García. Por aceptar y mejorar con su dirección y total dedicación profesional a un proyecto que inició sin pies ni cabeza.

A mi sínodo: Mtro. Benítez; Dr. Kubli; Mtra. Dávila; y Dr. Pérez Espinosa porque sin su constante apoyo y dirección no podría haber concluido este proyecto

A Dora, mi maestra de vida, ya que sin su amor y paciencia no podría lograr absolutamente nada.

A toda mi familia, porque juntos podemos transitar por cualquier camino.

Índice.

Introducción.....	1
Capítulo 1. La toma de decisiones en México y Estados Unidos en las políticas de combate al narcotráfico.....	5
1.1.- Toma de decisiones. Sus implicaciones teóricas	5
1.1.1.- Desde la óptica de la política comparada	6
1.1.2.- Una lógica de la organización interna de la toma de decisiones	9
1.1.3.- Modelos de toma de decisión	14
1.2.- Transformación histórica de la toma de decisiones	21
1.2.1.- Sistema político estadounidense	22
1.2.1.1.- Principios políticos.	23
1.2.1.2.- El excepcionalismo como principio de transformación política.....	28
1.2.1.3.- La política contra narcóticos y su relación con México..	35
1.2.2.- Sistema político mexicano.....	41
1.3.- Características de la toma de decisiones en el contexto de la política federal de guerra contra el narcotráfico en el siglo XXI. Contextos, estrategias y problemas compartidos.	48
Capítulo 2. Comunicación del Riesgo y contexto de la Toma de Decisiones durante la Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico.....	57
2.1.- Contexto y momentos de la PFDGCN 2006 -2012. Configuración de áreas y Actores.	57
2.2.- Características de la cooperación desde el enfoque institucionalista.	75
2.3.- La comunicación del riesgo principios y tendencias en contextos complejos de cooperación.....	79
2.4.- La sociedad del conocimiento y la globalización como catalizador.	88
2.5.- Actores de la comunicación política. Los Think tanks.	95

Capítulo 3. Análisis de actores y comunicaciones.....	102
3.1.- The Brookings Institution.	105
3.2.- The Heritage Foundation.....	124
3.3.- RAND Corporation.	140
3.4.- Woodrow Wilson International Center for Scholars.....	156
3.5.- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.	170
Capítulo 4. Aportes y Relevancia de la Comunicación del Riesgo de los think tanks durante la Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico 2006 – 2012. Análisis de los temas de mayor polémica.	178
4.1.- Comparativo y preponderancia de la comunicación del riesgo de los think tanks. ...	178
4.2.- Temas de mayor polémica.....	199
4.2.1.- Tráfico de Armas.....	201
4.2.2.- Legalización de la marihuana en Estados Unidos.....	216
4.2.3.- Apoyo ciudadano a la PFDGCN en México.....	233
4.2.4. – Definición de México como Estado Fallido.....	252
4.3.- Composición e influencia del excepcionalismo estadounidense en las áreas más polémicas de la PFDGCN. Implicaciones para México.....	260
Conclusiones.....	276
Referencias.	286
Índice de cuadros.	
Cuadro 1. Las políticas de seguridad en el plano macro de la toma de decisiones.....	9
Cuadro 2. La toma de decisiones... ..	13
Cuadro3. Tipología de modelos	21
Capítulo 2.	
Cuadro1. Principios de la Comunicación del Riesgo.....	82
Cuadro 2. Tipos de Comunicación del Riesgo	84
Capítulo 3.	
Cuadro 1.- Composición de la PFDGCN 2006 – 2012.....	104

Índice de gráficas.

Capítulo 4.

Gráfica 1. Comunicaciones desarrolladas en relación a la PFDGCN por think tank.....	180
Gráfica 2. Investigaciones e informes especiales por think tank.....	181
Gráfica 3. Contenido web y multimedia por think tank	181

Índice de mapas.

Capítulo 2.

Mapa 1. Principales Cárteles Mexicanos y sus Zonas de Influencia	67
--	----

Índice de tablas.

Capítulo 2.

Tabla 1. Características de los think tanks	101
---	-----

Capítulo 3.

Tabla 1. Brookings Institution. Tipo de comunicaciones.....	106
Tabla 2. The Heritage Foundation. Tipo de comunicaciones.....	125
Tabla 3. Rand Corporation. Tipo de comunicaciones	142
Tabla 4. Woodrow Wilson Center. Tipo de comunicaciones.....	157

Capítulo 4.

Tabla 1. Principales líneas de interés por think tank	183
Tabla 2. Tipos de Comunicación del riesgo. Tráfico de armas	215
Tabla 3. Tipos de Comunicación del Riesgo: Legalización de la marihuana en Estados Unidos.....	232
Tabla 4. Tipos de Comunicación del Riesgo: Apoyo Ciudadano a la PFDGCN en México	251
Tabla 5. Posiciones de los Think Tanks Respecto a la Etiquetación de México como “Estado Fallido”	253
Tabla 6. Tipos de Comunicación del Riesgo: “Estado Fallido”.....	258

Índice de Acrónimos.

AFI: Agencia Federal de Investigaciones.

ATF: Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives.

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros.

B.I.: Brookings Institution.

B.M.: Banco Mundial.

CIFTA: Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros relacionados.

CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

CONAGO: Conferencia Nacional de Gobernadores.

CR: Comunicación del Riesgo.

DEA: Drug Enforcement Administration.

DFS: Dirección Federal de Seguridad.

DTOs: Drug trafficking organizations.

FBI: Federal Bureau of Investigation.

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

FDA: Food and Drug Administration.

GAFE: Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales.

GAO: Government Accounting Office.

GTBF: Grupo de Trabajo Binacional sobre Frontera México-Estados Unidos

I.M.: Iniciativa Mérida.

ICE: Customs Enforcement.

NDCS: National Drug Control Strategy.

NDIC: National Drug Intelligence Center.

NSS: National Security Strategy.

OCG: Organized Crime Groups.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.

PAN: Partido Acción Nacional.

PFDGCN: Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico.

PFM: Policía Federal Ministerial.

PFPP: Policía Federal Preventiva.

PGR: Procuraduría General de la República.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SIAVE: Sistema de Aforo Vehicular.

SIEDO: Subprocuraduría de Investigaciones Especiales en Delincuencia Organizada.

SUBSEMUN: Subsidio para la Seguridad en los Municipios.

TCO: Transnational Crime Organizations.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

T.H.F.: The Heritage Foundation.

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime.

W.W.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Introducción.

Influenciadas por las condiciones sociales que definen al siglo XXI, las relaciones de cooperación internacional de hoy día, sin importar el área y los países involucrados, se caracterizan por entablarse en contextos complejos que actúan al mismo tiempo como sujetos y objetos de transformación histórica.

Un referente de dicha situación, se encuentra en la relación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico, durante la Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico 2006 – 2012 (PFDGCN) operada en México. Esta se delineó y desplegó, a partir de la conformación de medios y situaciones de cooperación compleja que de forma definitiva, muestran la transformación histórica que se venía dando en la relación desde la última década del siglo XX; y por sus resultados de tan hondo calado, exigen revisiones pormenorizadas, como la propuesta en este documento, que trata de mostrar nuevos elementos en la reflexión del tema.

En esta lógica de contexto de cooperación compleja, la presente investigación tiene por objetivo general, analizar las características de la cooperación implementada entre México y Estados Unidos durante la PFDGCN, a partir de las lecturas y recomendaciones que dan cinco *think tanks** (tomados como actores de cooperación compleja), a los contenidos y momentos en los que operó. Ello permitirá establecer, los temas y principios en los que trataron de influir la toma de decisiones en México y Estados Unidos.

Para tal propósito, la pregunta general de investigación se centra en definir ¿Qué áreas y temas de la PFDGCN atrajeron mayores comunicados de parte los diferentes *think tanks* y qué diferencias analíticas existieron entre sus contenidos?

* Su adopción y definición se da en función a la importancia que tienen como desarrolladores de la opinión pública centrada en expertos; su capacidad de influencia política en la toma de decisiones; y por la multiplicación que tienen a nivel global en el siglo XXI debido a su lógica de trabajo plural en manejo de medios. Con tales elementos se deja de lado el debate que surge respecto a sus intereses corporativos o de control gestión global estadounidense.

Como actores a analizar se seleccionan a: *Brookings Intitution; The Heritage Foundation; Rand Corporation; Woodrow Wilson International Center for Scholars* y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. En el caso de los 4 *think tanks* estadounidenses el criterio de selección, se justifica porque representan distinta posición ideológica dentro del espectro político, además de su importancia e innovación histórica en el ramo. Para el caso del mexicano, su perfil como especialista en el análisis y proyección de las relaciones internacionales de México y su *rankeo* uno de los primeros a lo largo de todo el periodo de estudio de acuerdo a *The Global Go To Think Tank Index*, lo vuelven un actor importante en el análisis.

Acorde a ella, la hipótesis guía de la investigación plantea que las diferencias y correspondencias de contenidos en los comunicados realizados los *think tanks*, son un indicador de los verdaderos intereses, actitudes y niveles de cooperación política que se puede alcanzar entre México y Estados Unidos en el tema del narcotráfico y la seguridad. Cabe destacar que esta presupone que los *think tanks*, a diferencia del gobierno, en sus análisis muestran, elementos racionales e ideológicos de sentido común compartidos con los ciudadanos que no desean ni pretenden manipular o esconder.

Es menester señalar que uno de los planteamientos fundamentales que permiten articular a los *think tanks* como actores relevantes en la cooperación compleja (surgida en un contexto delimitado por dinámicas de globalización; sociedad de conocimiento y la seguridad pos 11 de septiembre), se tiene con el enfoque de la comunicación del riesgo.

Tal enfoque concibe la realidad como un contexto delimitado por riesgos*, que expertos en su gestión tratan de racionalizar, como elemento que posibilita a los individuos para generar percepciones y acciones destinadas a controlar un riesgo en específico. Reconoce que en este proceso, los comunicadores del riesgo (que puede ser un individuo o una institución), tienen que realizar comunicaciones del riesgo a partir de planteamientos tanto racionales como de sentido común o ideológico, ya que de otra forma, las subjetividades a las que se dirigen podrían no percibir ni el riesgo, ni las estrategias referidas para su control; por lo cual el planteamiento en sí, reconoce en un mismo nivel la importancia que tiene tanto la racionalidad, como la ideología o sentido común de un población determinada.

Con estas particularidades, echa por tierra la posibilidad de que existan protocolos únicos cien por ciento racionales y unívocos como los que plantea la comunicación de crisis, manejada por algunos gobiernos e instituciones; asimismo sujeta a esa racionalidad y sentido común a una constante actualización en pro de incidir en las percepciones sociales. Por lo cual, si se tiene en cuenta, la dinámica de intercambio acelerado de información que impone la sociedad del conocimiento; así como la interdependencia global que tienen los fenómenos socio-políticos, particularmente los vinculados a la seguridad; se vuelve necesaria esta dinámica de la comunicación del riesgo.

* Al centrarse en la parte de generación de percepciones subjetivas, construidas a partir de elementos tanto racionales, como ideológicos o de sentido común, la comunicación del riesgo no da importancia a la distinción entre riesgo o peligro, como si lo hacen otros planteamientos de la teoría del riesgo.

Tomando en cuenta estos elementos, se entiende que la estructura y lógica de operación de los think tanks; con su dinámica de racionalización; persuasión política y difusión (enfocados en áreas de interés socialmente delimitados), los convierte en actores precisos de análisis desde este enfoque, centrado primordialmente en el análisis de la relación bilateral México – Estados Unidos en la política antinarcóticos.

Atendiendo a la estructura de la investigación, en el capítulo uno, se define la composición histórica que tiene en y entre México y Estados Unidos la política de combate al narcotráfico. Para ello en primer lugar se caracterizan a los aspectos teóricos que componen a la toma de decisiones política; el objeto es establecer la complejidad que tiene la definición y operación de las políticas públicas de un gobierno en las sociedades actuales, ya que en estas, intervienen elementos técnicos racionales así como los burocráticos organizacionales, operados en contextos democráticos de rendición de cuentas. Se retoma la propuesta de Gaham Allison con sus modelos de decisión, para señalar a la complejidad que se tiene en un contexto de relación internacional. En la segunda parte del capítulo se establecen las características históricas que tiene la toma de decisiones en Estados Unidos y México con objeto de identificar los principios históricos que a nivel político los determinan; aquí se da principal importancia al excepcionalismo estadounidense como elemento, que al definir la política nacional e internacional de Estados Unidos, se convierte en un indicador importante del cambio de actitud que se tiene en el campo de la cooperación con México. Al final del mismo se caracteriza la composición histórica de la cooperación bilateral entre ambos países en la política antinarcóticos.

Para el segundo capítulo se caracteriza el contexto, a los actores y momentos más importantes de la PFDGCN, a partir de la revisión de distintos análisis de especialistas en la materia; se delimita un guion con 20 momentos circunscritos a cuatro áreas*, que sintetizan a esta política bilateral; ellos sirven como base para seleccionar y clasificar los documentos de los *think tanks* a estudiar. Posteriormente se abordan las características que tiene el neoinstitucionalismo liberal, como enfoque de cooperación adoptado y se complementa con las nociones de comunicación del riesgo, sociedad del conocimiento y teoría de la globalización, como elementos conceptuales que sirven para reconocer la dinámica de cooperación compleja que surgió entre

* Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno; Relación y apoyo bilateral; Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico; y, Denuncia y expresión de víctimas.

México y Estados Unidos en este tema. Al final se definen y caracterizan a los *think tanks* como actores políticos representantes de este contexto complejo de siglo XXI.

El capítulo tercero, contiene la caracterización de los cinco actores a revisar; así como el análisis correspondiente a los comunicados de cada uno, durante la PFDGCN, de acuerdo a las cuatro áreas definidas con sus respectivos momentos. En este punto es pertinente mencionar que la extensión de la investigación se debe más que a cuestiones personales de búsqueda de erudición u originalidad; a que una vez rastreados los documentos con los criterios seleccionados, se obtuvieron un total de 143 documentos que fueron analizados y sistematizados en su contenido de forma pormenorizada en sus aspectos significativos.

Para el capítulo final, se hace un comparativo de la influencia de cada *think tank* a partir de la cantidad y tipo de comunicación presentada; así como de las líneas de su interés. Posteriormente se analiza desde la metodología de la comunicación del riesgo, cual es la posición que de forma particular guardan respecto a los cuatro temas más polémicos durante la PFDGC en el ámbito bilateral**; definiendo en la parte final a partir de lecturas contemporáneas del excepcionalismo y la política estadounidense, cuál es la posición que tienen respecto a estos temas, como verdadero indicador histórico que permite establecer, los elementos que definen el grado y tipo de que cooperación que tiene Estados Unidos con México en la política antinarcóticos y de seguridad al final del 2012.

** Tráfico de armas; Legalización de la marihuana en Estados Unidos; Apoyo ciudadano a la PFDGCN en México; y Definición de México como Estado Fallido.

Capítulo 1.

La toma de decisiones en México y Estados Unidos en las políticas de combate al narcotráfico.

1.1.- Toma de decisiones. Sus implicaciones teóricas.

Abordar la política de guerra contra el narcotráfico como un proceso de decisión política producto de decisiones e implicaciones bilaterales requiere de elementos teóricos que orienten la interpretación del diseño y manejo de la política desde un enfoque que permita la construcción y delimitación de actores; escenarios; objetivos y tendencias de parte de la política de combate al narcotráfico de los gobiernos mexicano y norteamericano durante el periodo 2006 – 2012¹.

En esa línea las propuestas retomadas, se organizan con la intención de contemplar de forma referencial, la organización, los procesos estructurales y motivacionales que permiten la operación de dos modelos distintos de decisión política federal en México y Estados Unidos; materializados de manera concreta en los programas de seguridad en contra de las actividades ligadas al narcotráfico.

Dichos aportes darán luz respecto a la constitución del sistema de toma de decisiones vinculadas en el caso de México: a la organización de las instituciones de seguridad pública (en los tres niveles); la inserción de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública; la relación y vinculación particular del periodo con Estados Unidos; así como la inclusión o no de los distintos actores políticos y sociales.

Para el caso norteamericano las áreas de relevantes se vinculan a la dinámica de seguridad que marca su política desde el 9/11; las dinámicas de negociación en materia de cooperación bilateral con México; las instituciones encargadas del combate al narcotráfico y de la seguridad en general, todos ellos fundados en sus principios políticos constitutivos.

Es importante aclarar que los referentes que se retoman se ubican dentro del ámbito de la ciencia política moderna desarrollada esencialmente a partir los años 60 en Estados Unidos y que a diferencia de la postura clásica centran el objeto de análisis no en el Estado, sino el Gobierno como elemento activo y un tanto más autónomo del primero encargado de tomar las decisiones².

¹ Comprende el periodo de 1 de diciembre del 2006 al 30 de noviembre de 2012.

² Respecto a esta corriente, Luis F. Aguilar Villanueva señala que en esta se estudia al gobierno de una forma conductista con vocación política práctica, en donde el canon son las metas a corto, mediano y largo plazo,

De esta forma, baste señalar que sin objeto de menospreciar la reflexión política tradicional de propuestas clásicas como Maquiavelo; Rousseau, Hegel o Marx, el común de las propuestas manejadas en este apartado, es la necesidad que los autores tuvieron de vincular la teoría con la investigación empírica.

1.1.1.- Desde la óptica de la política comparada.

Retomando los aportes de Karl Deutsch acerca de la política desde una óptica constructiva, podemos establecer que el centrar como objeto de estudio a la toma de decisiones, implica necesariamente entrar a un debate que exige aclarar cómo se define y en que realidad concreta se analiza.

Para Deutsch, la política es la “toma de decisiones por medios públicos” (Deutsch K.; 1976, p. 15), en donde la autodestrucción siempre es posible por los errores que puede implicar la decisión; aunados a elementos como la demora. El tomador de decisiones por tanto debe pugnar más que por la guía de dogmas político-ideológicos, por el desarrollo de conocimientos que le permitan el manejo de los cambios en beneficio de la población representada, que con base en los sistemas democráticos, siempre tiende a ser la mayoría. En esta visión, las buenas o malas decisiones siempre conllevan al desarrollo o detrimento de factores como son la seguridad; los valores; la democracia y la libertad.

En lo que respecta a la decisión, el mismo Deutsch remarca que el manejo del gobierno se da mediante procesos (sistemáticos) de conducción guiada por objetivos realistas definidos en función de la información disponible sujeta a un ciclo de retroalimentación³ con el sistema de decisión (ambiente – gobierno).

Al igual que lecturas como la de David Easton, se comulga con la lógica del *input* y el *output* dentro del sistema de decisiones, así como con la variedad de opciones sobre las mismas

implementadas por políticos que administran y administradores que hacen política. Resalta que lo importante del enfoque es que permite salir del pensamiento de lo macro, para poner énfasis en lo concreto y en la participación activa y efectiva en el gobierno (Aguilar; 1982, cap. 3).

³ Deutsch propone que el ciclo de retroalimentación esta compuesto de inputs y outputs en donde existen elementos definitorios como son: 1.- La carga de información (establecida en función de la cantidad de los cambios y sus impactos); 2.- Recepción de la información (es el espacio de tiempo que tarda el sistema entre la recepción de la información y la orquestación de respuesta); 3.- El provecho en cada paso correctivo dado por el sistema (es el cambio en el comportamiento real influido por el sistema en el ambiente); 4.- La guía o anticipación (se refiere a la capacidad de predicción de parte del sistema para la proyección de resultados reales).

No debe de olvidarse que cuando se menciona al sistema, se le toma en referencia al sistema de decisión política (Deutsch; 1971, cap.11).

que debe tener el sistema, ya que se traducen en la reducción de tensiones mediante la recolección de información⁴.

En la misma línea se encuentra la propuesta de Lindblom “el juego del poder en general” (Lindblom; 1991, cap.6), en donde indica al igual de Deutsch e Easton, que la política se da por interacciones y conexiones complejas, pero a diferencia de ellos remarca que si bien es en ella en donde por todo se asignan responsabilidades, nunca se toma en cuenta el fracaso de las políticas públicas.

Señala que si bien en la toma de decisiones intervienen élites⁵ con un actuar normativizado jurídicamente; las decisiones también las toman millones (ciudadanos y actores políticos organizados), y su acción al igual que la de todos los “jugadores políticos” se guía por normas de decisión que legítimas o no, son determinadas más que por la experiencia exitosa de políticas públicas, por prácticas como:

1.- La persuasión y el análisis partidista: se convence a los ciudadanos de que ciertos políticas o prácticas de partido son mejores que otros.

2.- Amenazas: capacidad que todos los actores políticos tienen y se centra esencialmente en amenazar el obstruir las acciones o programas de otros decisores.

3.- Intercambio: se centra en el intercambio de beneficios entre actores de decisión con mutuos intereses.

4.- Autoridad: se apela a la norma de obediencia de los actores con base a elementos legales y estructurales.

5.- Eficiencia de la autoridad: se centra en la capacidad de autoridad para hacerse valer en función de su eficacia financiera, política, legal o militar.

6.- El empleo indirecto de la autoridad: se da por medio de la influencia directa a un actor con autoridad.

7.- Autoridad como base de persuasión y de intercambio: se utiliza a la autoridad ya que tiene acceso a elementos que los simples ciudadanos no (presupuestos y cargos por ejemplo).

⁴ La propuesta de análisis de Easton se compone de cuatro elementos: 1.- Sistema: elemento base de formación de la política; 2.- Ambiente: influencias externas; 3.- Respuesta: variaciones producidas en las estructuras y procesos del sistema; 4.- Retroalimentación: capacidad de un sistema para sobrevivir a las tensiones producidas por naturaleza, tensión o influencia del sistema con el ambiente. Es a partir de estos cuatro elementos que se da la dinámica de la toma de decisiones y transformaciones políticas en un sistema de análisis político para este autor (Easton; 1999, p.48).

⁵ Como: jefes de ejecutivos y de partidos; miembros del gabinete; miembros del parlamento y de la administración, así como altos niveles de la judicatura y hasta cargos militares.

Para Lindblom estos siete elementos le permiten establecer el control y mutuo ajuste de los actores políticos del sistema, noción en la cual se reconoce la dinámica de intercambio y ajuste sistémico creativo⁶ propuesto por Easton y Deutsch, pero también se amplía al postular que la política también depende de prácticas no tan efectivas racionalmente ni tan normativizadas jurídicamente, ya que de forma legítima o no, la política opera mediante elementos como la persuasión, la amenaza y el intercambio en la interacción y constitución de sus distintos actores.

Con esto es posible establecer que Lindblom al centrarse en un modelo empírico práctico, reconoce la existencia de prácticas y normas no legítimas en las cuales valores, culturas y coyunturas complejizan y toman parte en las resistencias y acomodos que tiene la toma de decisiones.

En esta misma línea se debe tener en cuenta lo que señala Aguilar Villanueva acerca de los gobiernos y sus decisiones, al tomar como punto de partida que no pueden desarrollarse en condiciones óptimas de desarrollo y las expectativas de eficiencia deben situarse más sobre su funcionamiento real y no el esperado; en ese sentido concretiza sobre un concepto clave bastante recurrente en los contextos democráticos como lo es el gobierno.

Para Sánchez González el gobierno “representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad⁷. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. De esta forma al contener la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura jurídica de ese pueblo.

Así el gobierno es la manifestación de la voluntad soberana ciudadana, en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de “imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones” (Sánchez J.; 1998, p. 32).

Con esta caracterización, se deja claro quién toma las decisiones, qué intereses y necesidades representa y resuelve, “las de la mayoría dando”, permitiendo bajo ese principio, que

⁶ Incluso concibe a las políticas públicas más como oportunidades que como respuesta (Lindblom C.; 1991, p.11).

⁷ El Estado Moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales (Sánchez J.; 1998).

en los momentos de crisis se exija su reinvencción, ya que su recomposición⁸ por regla, al menos en los sistemas democráticos se da con cada elección (Sánchez J.; 1998).

Hasta ahora las propuestas retomadas permiten establecer un marco de referencia (cuadro 1) sobre la toma de decisiones, que la orienta como algo más ligado a la práctica de gobierno que a la teoría del Estado, en donde el ruido; la comunicación y las tensiones están presentes a cada momento; y su forma de determinación más propicia va ligada a metodologías de asignación como la democracia que constantemente pugna por la eficacia y transparencia en los diferentes niveles de estructuración. Pese a ello quedan huecos en la manera de cómo se organiza internamente los órganos de decisión y cómo se ejecutan los modelos concretos de decisión; para ello es preciso echar mano de más propuestas en las que se detallan la organización de la toma de decisiones.

Cuadro 1*. Las políticas de seguridad en el plano macro de la toma de decisiones.

Implican:

- ❖ Un ejercicio político en donde los recursos públicos son necesarios (Deutsch).
- ❖ La exigencia guía de los principios de capacidad y responsabilidad “bienestar de todos” (Deutsch).
- ❖ Una realidad compleja con alta tendencia al fracaso en la que la operación base se da por normas de decisión “legítimas o no”, influidas por valores, culturas y coyunturas (Lindblom).
- ❖ Situar a las expectativas de eficiencia más sobre su funcionamiento real que sobre el esperado (Aguilar).
- ❖ Un costo que se refleja en las contiendas democráticas donde se disputa la conformación del gobierno (Lindblom / Sánchez).

* Elaboración propia a partir de los autores señalados.

1.1.2.- Una lógica de la organización interna de la toma de decisiones.

Una vez establecidos los parámetros generales y las implicaciones que tiene una política como la de seguridad destinada combate al narcotráfico, toca el turno de definir las variantes mediante las

⁸ Cabe destacar que cuando se habla de la recomposición solo se señala a los ejecutivos de los distintos órganos de gobierno, ya que los funcionarios de las burocracias son cuerpos que por lo general permanecen dentro de la función pública, incentivados más por principios como son la profesionalización que por la remoción del cargo.

que se puede interpretar la estructura y la dinámica organización de los grupos que componen la toma de decisiones en una realidad concreta.

En primer momento se recurre a la propuesta de Theodore J. Lowi que propone como la política pública y la toma de decisiones que implica, pueden analizarse en cuanto a su organización desde tres modelos o enfoques con características propias que de no plantearse en términos teóricos harían difícil el juicio, comparación y medición de la actividad política (la define como interludio de fuerzas).

Es enfático al mencionar que el poder se analiza más a partir de problemas y definiciones empíricas de cada caso, que por caracterizaciones basadas en corrientes y modelos teóricos.

Los referentes que aborda son:

Enfoque pluralista o de grupos de presión: en este se parte del principio de que existe una pluralidad de grupos que diseñan diversas estrategias con las que pretenden ejercer influencia en la política vista o analizada como un proceso (de inputs y outputs) en el que la diferencia la marca la creación de coaliciones de distinta índole (Lowi T. Et. Al.; 1992, p. 94).

Conflicto, negociación y equilibrio son los principios que evitan la formación de élites, de tal forma que en este modelo la negociación siempre está presente cuando surgen los conflictos garantizando la dinámica.

Se reconoce que el enfoque no da la suficiente fuerza a los factores institucionales, ni a la estratificación social, tan es así, que la pluralidad se centra en ese descuido a elementos determinantes (en otras palabras fomenta la pluralidad social sin adscripciones de clase o rango institucional).

Enfoque Elitista: basado en la formación de estratificación, elites y estatus; este enfoque establece que la toma de decisiones corre a cargo de funcionarios públicos o privados que no toman en cuenta a la pluralidad de actores u opiniones, dejando el margen de interpretación de las distintas problemáticas en un nivel de estabilidad equilibrada más que de transformación situacional como lo hace el pluralismo (Lowi T. Et. Al.; 1992, p. 94).

A este respecto, propuestas como las del estructural funcionalismo parsoniano indican que dentro del sistema social de acción, la institucionalización implicará esta estructura (institución), integrada con base a orientación de valor, expectativas y conformidad normativamente orientados, en este caso por las instituciones o cargos de más estatus (Parsons T. 1976, p.27).

Este modelo se basa en la estabilidad que opera por medio de la eliminación de los conflictos en la toma de decisiones en elementos como son las posiciones de mando basadas en el reclutamiento y el apadrinamiento que son elementos legítimos (Lowi T. Et. Al.; 1992, p. 93).

Tercer Enfoque (mixto): retomando la propuesta de Schattschneider se destaca el que su característica principal se encuentra en la conjugación del modelo pluralista y elitista. Haciendo énfasis en el caso de los Estados Unidos, se enfatiza en que se parte del supuesto de que existe una pluralidad de posiciones y actores y que estos a su vez dividen y contraponen al gobierno de forma tal que no puede controlar más que de forma débil la pluralidad de intereses; sin embargo no es tan plural como el enfoque pluralista ya que “la influencia se encuentra repartida de manera desigual en partes y pedazos entre los jefes de comités, los líderes de partido y muchos otros” (Lowi T. Et. Al.; 1992, p. 98), en otras palabras sugiere que existen élites en las relaciones de grupos “pluralismo multicéntrico” que en temas no comunes no se interfieren mutuamente dejando que los grupos de presión actúen libremente, pero en los elementos de interés y puestos de mando centra su atención más por mutuo apoyo en el acceso a los puestos de mando que por principio político (Lowi T. Et. Al.; 1992).

En lo que respecta a la forma en la que se elige al interior de los grupos de decisión, sin importar el principio de organización, se retoma la propuesta de Amitai Etzioni que plantea un modelo de toma de decisiones que en vez de acercarse a la postura racional, hace lo opuesto, ya que se parte del principio de que lo más difícil de hacer es controlar el entorno; de esta forma su propuesta la identifica como incrementalista y la nombra “exploración combinada”⁹.

Establece que los tomadores de decisiones no tienen ni el tiempo, ni los recursos para recabar toda la información necesaria para diseñar los escenarios y tomar la decisión (a pesar de las computadoras); recordando que en las democracias la gran cantidad de actores e intereses no permiten generar políticas fundamentadas de largo plazo y que las decisiones incrementalistas son mayoría en comparación con las fundamentales, ya que más que contrariarlas las complementan.

Si bien es claro que la característica principal de las decisiones incrementalistas es que son pequeños pasos (trazados por una decisión fundamental) en la consecución de una, meta,

⁹ La dinámica se basa en la propuesta de Lindblom de "incrementalismo desarticulado" que busca adaptar la estrategia de la toma de decisiones a las limitadas capacidades cognoscitivas de los decisores y reducir el espectro de decisión y el costo tanto de la búsqueda de información como del cálculo a partir de 6 pasos en un modelo descriptivo y normativo que en vez de analizar todas las políticas posibles, analiza las que difieren de las existentes como recurso que permite acotar el universo de decisión (Etzioni A. Et. Al.; 1992, p.268).

también lo es el que su análisis se debe hacer desde afuera ya que “cuando faltan las decisiones fundamentales, las decisiones incrementales se vuelven un cúmulo de acciones sin sentido” (Etzioni A. Et. Al.; 1992 p. 274).

Este mecanismo de supervisión al incrementalismo lo nombra exploración combinada (combina lo racional y lo incremental) y se fundamenta en el hecho de que es ilusorio pensar que las metas se consiguen poco a poco en una sucesión de pequeñas decisiones de forma lineal, al contrario lo más común con el incrementalismo es que se pierda la meta original, debido a ello se tiene que hacer una exploración combinada y exhaustiva de información sobre el desempeño del incrementalismo para reducir sus limitaciones¹⁰.

Complementando el análisis hacia el incrementalismo, se retoman los planteamientos de Goodin Robert e Ilmar Waldner que postulan que el incrementalismo en los sistemas y dinámicas contemporáneos es un requisito lógico, señalando que existen tres tipos: como recurso diseñado en función de los resultados; como referente que permite poner a prueba una teoría (opera mediante pasos pequeños en base a enfoques, que en virtud de ello pueden controlar el experimento); y como política que en virtud de sus cortos alcances siempre se puede revertir (Goodin R. / Ilmar W.; 1992, pp. 287 - 294). En este último punto es pertinente señalar que en el caso de las políticas de seguridad como la que se estudia, en donde cualquier dinámica que se establezca implica esencialmente costos en dinámicas sociales y en vidas humanas, la reversibilidad resulta ser los más cuestionable e inoperante en todos los niveles.

Retomando a Goodin e Ilmar, señalan el peligro que tiene el operar una política incrementalista sin una guía teórica, ya que en esos casos la guía de una política “de caja negra” en la que no se tiene guía sobre los posibles efectos adversos, puede llegar a desarrollar el “efecto de reflejo de rodilla”, que indica cuando una política ha sobrepasado un umbral de tolerancia de cierto sector hacia una acción determinada; tal efecto indeseado pone en riesgo todo lo que se tiene apostado a una política pública, para nuestro caso particular parece útil el definir en qué momentos surgió este efecto reflejo de rodilla en las decisiones que tomó tanto el gobierno mexicano como el norteamericano respecto a la Política Federal de Guerra contra el Narcotráfico 2006 – 2012 (PFDGCN), identificando en dónde tuvo mayor efecto.

¹⁰ Señala que la diferencia entre los países modernos y los que están en vías de desarrollo radica en que los primeros tienen mayor capacidad para controlar la toma de decisiones y hacer exploraciones exhaustiva de control y los menos pluralistas dependen más de la planeación ya que no pueden tener el control ni la capacidad para la exploración (Etzioni A. Et. Al.; 1992, p.268).

Para evitar dicho efecto, los autores recomiendan que el incrementalismo siempre requiere una teoría para que los decisores:

1. Sepan qué se puede considerar como una intervención incremental.
2. Interpreten y actúen según los resultados de sus remedios y remiendos incrementales, y
3. Sepan cuándo pueden intervenir con seguridad. La primera opción para un decisor (es más, la única) frente a una caja negra es tratar de levantar la tapa un poquito (Goodin / Ilmar; 1992, p.297).

Complementan su argumentación señalando que siempre es la práctica y la implementación en casos empíricos los que de manera correctiva relacionan la teoría con la práctica política.

De forma sintética, al igual que en el anterior apartado parece pertinente sintetizar los aportes que a estas alturas las propuestas teóricas del apartado ofrecen respecto a la estructura y dinámica de la toma de decisiones.

Cuadro 2*. La toma de decisiones opera por medio:	
<i>Conformación de grupos.</i>	<i>Lógica de operación.</i>
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Plurales: no institucionalizados ni adscritos a clase alguna “transformación situacional”. ❖ Elitistas: adscritos a una elite pública o privada, “estabilidad equilibrada”. ❖ Mixtos: en donde sólo se presiona en problemas comunes, “pluralismo multicéntrico”. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Principio de guía incrementalista (basado en la escasez de recursos). ❖ Hay un principio general, pero solo se va paso a paso. ❖ Hay supervisión constante. ❖ La meta principal se puede perder. ❖ Siempre se pueden revertir los resultados. ❖ Sin un principio teórico guía, se puede caer en el efecto “reflejo de rodilla”.

*Elaboración propia a partir de las propuestas de Lowi; Goodin e Ilmar.

Con estos elementos se tiene un avance dentro de los componentes de la estructuración y lógica de la toma de decisiones, sin embargo parecen quedarse cortos los referentes retomados en las áreas que tienen relacionadas con casos históricos concretos con vinculaciones

internacionales a las que corresponde el objeto de investigación; es por ello que en las siguientes páginas se abordará la propuesta de Allison.

1.1.3.- Modelos de toma de decisión.

Retomar la propuesta desarrollada por Allison Graham se vuelve necesario debido a que aborda el análisis de las políticas públicas o toma de decisión, a partir del desarrollo de modelos que dan cuenta de los principios que originan; ordenan y configuran las decisiones en contextos apremiantes¹¹.

El planteamiento que realiza es afín a la investigación propuesta, ya que al utilizar como referente de su análisis la crisis de los misiles en Cuba, Allison reconoce que los aspectos más decisivos dentro de la toma de decisiones son los militares y los de política exterior. Esto en la época contemporánea, caracterizada por la existencia de tendencias como las de la calidad de la democracia y la seguridad ampliada basada en una variedad de fenómenos de tipo no militar, empieza a ser debatido; sin embargo no puede olvidarse que después del 11 de septiembre para muchos escenarios sigue siendo igual de válido.

Hay que recordar que retomar esta propuesta en nuestra investigación obedece a la necesidad de tener parámetros de interpretación que teóricamente caractericen los tipos de decisiones que los actores analizados (*think tanks*), tratan de fomentar tanto en el gobierno mexicano como el estadounidense.

Modelo I: De política racional.

También conocido como el modelo de actor racional, este modelo se caracteriza por dar un sesgo analítico de cadena de razonamientos entrelazados a la decisión, al entablar que “la política significa la realización a través de una serie de instancias particulares, de ciertos objetivos de un agente dado. Los conceptos en cuestión identifican los fenómenos en tanto acciones realizadas por los agentes dotados de propósitos (Allison Graham; 1981, p. 57). Aquí se puede ver como lo racional supedita lo ideológico y moral a la interconexión inteligente del actor que racional y

¹¹ Es importante recordar que para esta corriente de la toma de decisiones la principal característica siempre va a ser lo apremiante de la decisión, la cual atenderá siempre en contra de una tendencia perversa, en lo que Karl Deutsch también entendía como política “la política es la capacidad de alterar los cambios que ya están en proceso y que seguirán sin nuestra intervención” (Deutsch K.; 1976).

sistemáticamente tiene planes y estrategias o maniobras, y el objetivo del modelo siempre es el entender cómo se dio la construcción de la una decisión racional¹².

Al ceñirse a una lógica formal establece principios de coherencia en donde “sucesos importantes son producto de causas importantes” (Allison G.; 1992, p. 122) que hay que determinar para adquirir la explicación y predictibilidad que la acompaña.

Las esferas que tienen que ser determinadas en este modelo de análisis a la par del actor y el escenario incluyen:

- Metas; estrategias; opciones; consecuencias y elección.
- El principio de maximización de valores de cada actor.
- La disuasión como mecanismo de interacción¹³.

Allison también señala las inconsistencias que puede presentar este modelo en la arena real de toma de decisiones, tales se deben a que los distintos analistas esencialmente no reconocen que no se apegan totalmente a un modelo neutral de lógica racional, y conscientemente intervienen de forma negativa en la lógica formal que defienden.

- 1.- Los analistas a veces crean una lógica propia que dista de la básica.
- 2.- Se centran más en aspectos de los que tienen más información y no porque sean importantes.
- 3.- Todo lo catalogan de racional y en virtud de ello lo venden.
- 4.- Cuando falla la explicación se alude a que algo falló y no a la deficiencia del enfoque, ya que se parte del principio de que el éxito del modelo depende del cálculo racional, consciente y coherente.

Modelo II. De política organizacional.

A diferencia del modelo racional, analiza a las decisiones oficiales como producto de patrones de comportamiento de las distintas organizaciones.

El modelo establece que la vinculación entre los individuos que toman las decisiones son más fuertes que una mera suma de cálculos y actos racionales a los que puede aspirar la lógica de juego del proceso racional; esta parte del supuesto de que el gobierno percibe las problemáticas a

¹² Haciendo un recorrido histórico de los referentes del modelo Allison señala los Matices teóricos del modelo en algunos de sus principales expositores: Morgenthau "representación racional"; Hoffmann de "reconstrucción imaginativa"; y Schelling de "solución vicaria de problemas" (Allison G.; 1981, p. 54 - 59).

¹³ Esta es un elemento importante dentro de este modelo ya que por medios racionales le permite al actor influir y convencer en sentido racional a los demás ya sea de apoyar (cooperar) o de no atacar.

partir de las organizaciones que actúan como sensores y ambos operan mediante rutinas operativas en la arena política.

Reconoce que los directivos del gobierno pueden inducir el tratamiento de los problemas que por definición no atiende sólo una organización, sino varias, enfatizando en el hecho de que lo que no pueden hacer es controlarlas de forma total por medios jurídico o político racionales.

Para que los actores puedan ser coordinados en su acción se recurre no a la racionalidad agregada sobre la situación que se esté dando como el modelo anterior, sino a rutinas establecidas con anterioridad a la cuestión como tendencias (base de la teoría de las organizaciones).

El principio fundamental de este modelo postula que las decisiones políticas son producto de procesos organizacionales y los dirigentes gubernamentales lo que hacen es echar a andar los procesos organizacionales esencialmente, aunque también pueden intervenir en los procesos, pero son las mismas organizaciones las que en marcan la dinámica.

La política nacional da directrices y cada organización de la constelación de organizaciones que componen un marco de abordaje a una problemática “percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente” (Allison G.; 1992, p. 141).

Las decisiones de los políticos consisten en activar las rutinas diseñadas en las organizaciones, las cuales estructuran los abordajes a las problemáticas, procesan la información y ellas mismas ponen los límites de operación a las acciones más no los tomadores de decisiones.

Tal sistema por su misma constitución lleva a generar dinámicas anticlimáticas entre políticos y organizaciones, que pueden generar poder discrecional por parte de los políticos, ya que son ellos los que por medio de sus atribuciones dan discrecionalidad sobre el asunto que ha de atender cada organización.

Al ser producto de una organización la decisión y operación de la misma tiene un carácter programado a partir de criterios en los que intervienen los ámbitos de:

- Metas. Definición de alcances a partir de expectativas y ganancias.
- Atención secuencial: estrategias consecutivas a partir de restricciones acorde a las metas originales.
- Procedimientos operativos estandarizados: implica generar procedimientos comunes programados sobre contingencias, presupuestos, operación y entrenamiento estándares a la organización en general.

➤ Programas y repertorios: referidos como una diversidad de procedimientos ensayados sobre dinámicas específicas.

➤ Necesidad de evitar la incertidumbre: se centra en el requisito de establecer rutinas fijas presupuestales, protocolarias y funcionales dentro y entre las distintas organizaciones, “ambientes negociados” (Allison G.; 1992, p.144).

➤ Búsqueda dirigida a los problemas: monitoreo constante de parte de las organizaciones que les permiten identificar tendencias a la destrucción o alteración de un orden buscado o encomendado.

➤ Aprendizaje y cambio organizacional: Indica la necesidad de crear y perfeccionar procedimientos hacia las situaciones nuevas con el objeto de subsistir y adecuarse a lo largo de un periodo prolongado. Estos se vinculan a elementos de tipo presupuestal (áreas de aumento y recorte) y de tipo operativo vinculados con fallas en la actuación y cumplimiento de la meta.

➤ La coordinación y el control central: Indica la paradoja de descentralizar el poder y la responsabilidad (en pro de la eficiencia de la decisión); y el coordinar la organización como cuerpo de acción.

➤ Decisiones de los dirigentes gubernamentales: aborda la indisoluble relación que aun en los cambios de dirección en el gobierno, algunas organizaciones tienen con él, ya que este es el que decide cual organización, a que y en dónde se concentre.

Con estos elementos, se puede decir que el modelo organizacional, en su propuesta teórica, no da pie a las decisiones tomadas por incertidumbre o emergencia, sin control y decisión central, provocada por un peligro o amenaza inesperada como en nuestro caso de estudio es la violencia provocada por los grupos dedicados al tráfico de drogas.

Será necesario determinar, al final de la investigación, si los *think tanks* analizados recomiendan o sugieren la implementación de este modelo de decisión y sobre qué sectores o instituciones de las que intervienen en la política de combate al narcotráfico en México y Estados Unidos lo hacen.

Modelo III. De política burocrática.

En este último modelo, se analizan patrones de conducta decisional a partir de una lógica organizativa jerárquica. Se parte del supuesto de que existen organizaciones jerárquicas en las arenas de la toma de decisiones políticas en el gobierno, en donde se ve a la acción como resultado de la negociación.

Reconoce a muchos actores jugando, que definen lo importante de lo insignificante a partir de la determinación de problemáticas nacionales únicas, con criterios nacionales; organizacionales y personales (no sólo racionales como el modelo uno, ni solo organizacionales como el modelo dos).

Los que guían las decisiones son los ejecutivos de las distintas organizaciones, lo cual explica porque se da una competencia para acceder a estos espacios de decisión.

Los hombres que confluyen en este nivel “se sienten obligados a luchar por lo que ellos creen que está bien” (Allison G.; 1992, p. 155), pero no comparten las mismas soluciones. En este entorno, las decisiones no se dan ni por procedimiento netamente racional como el modelo uno, ni por acciones organizacionales como el modelo dos; sino por una acción de lucha de poder determinada por las habilidades de lo Allison ubica como “promotores y opositores” de una acción determinada¹⁴.

Se entiende que hay cientos de asuntos y cada jugador retoma una cuota específica, para una vez definidos, pasar a otros en un proceso continuo de toma de decisiones.

Las buenas y malas decisiones así como los pendientes componen lo que se conoce como el comportamiento gubernamental de un periodo de gestión.

Allison resalta que este modelo burocrático en teoría es menospreciado al momento de decidir la política internacional y de seguridad nacional, ya que para ello se prefiere el análisis académico, más que el juego de poder que este implica; pero reconoce que en los análisis académicos realizados a este tipo de políticas y las experiencias de los políticos “hay un enorme abismo” (Allison G.; 1992, p. 156).

Las decisiones de este modelo son producto de competencia; coaliciones; peticiones; mal entendidos y demás dinámicas del proceso de negociación política entre los miembros de un gobierno, tomado como juego político intrincado; sutil; sobrepuesto y simultaneo entre jugadores con posiciones jerárquicas.

Los elementos que intervienen en este modelo son:

¹⁴ En este modelo que aborda la decisión política como un proceso, insistentemente se tiene que remarcar que todo esto no se hace en una sola sesión o encuentro, sino que implica toda una serie continua de situaciones de decisión.

➤ Jugadores determinados por sus percepciones: Los jugadores son actores que tienen un puesto y tienen una posición tanto política como estructural jerárquica; esta última es la que define la posición que ocupan¹⁵.

➤ Prioridades, percepciones y cuestiones particularistas: Las percepciones en general de un jugador son determinadas por un localismo organizacional tomado como el elemento que le permite ubicarse a partir de una orientación particular de toda la organización (grupo social o contenido simbólico), ya sea como recurso o presión.

➤ Los intereses, las ganancias y el poder: si bien se juega para obtener resultados, son los resultados los que intervienen en la percepción del jugador y claro la capacidad de influir en los mismos dependen del poder de cada jugador tomado “capacidad de influencia en la política de cada jugador” (Allison G.; 1992, p.161) que siempre se busca incrementar a partir del principio de eficacia.

➤ El problema y los problemas que implica: no se define solamente el objetivo como problema a tratar, sino también a todas las dificultades para abordarlo. En este punto un caso ilustrativo puede ser una elección ejecutiva, en donde el problema no sólo es el ganar la elección, sino el organizar cada momento del proceso de campaña con sus componentes económicos, jurídicos, políticos y sociales implicados.

➤ Canales de acción: la dirección de la acción la determinan los canales, y estos dependen de la estructura política establecida y de la relación de cada jugador con ella (ya que es jerárquica).

➤ La acción como política: más que por una acción racional calculada, es el contexto político entre los distintos actores el que determina las decisiones y acciones; y cada actor se vuelve más activo en función del qué se hace, cuando y qué consecuencias tiene estableciendo así el ritmo del juego en el que uno y otro se empuja a jugar.

➤ Construcción de resultados: Se basa en la construcción de las decisiones de políticas gubernamentales a partir de la descomposición de sus partes, que hace necesaria la elaboración de un collage de decisiones en el que los diferentes jugadores elaboraron pieza por pieza (con todo tipo de recursos) los resultados de gobierno que ninguno por sí solo hubiera podido delimitar, ni establecer en un solo juego.

¹⁵ Si bien las perspectivas de cada jugador son definidas por su trabajo diario; la personalidad, sensibilidad, habilidad y de compromisos sociales son elementos que también intervienen (Allison G.; 1992, p. 160).

En esencia la propuesta de Allison en los tres modelos trata de establecer que en la toma de decisiones surgida en momentos de crisis (circunstancia común en las políticas actuales), los principios de cada uno por separado no pueden darse de forma pura ya que los tres conviven determinados momentos, lo cual los hace mutuamente dependientes y obliga a analizar la realidad de forma detallada.

Para dar claridad sobre sus contenidos el cuadro tres las matiza reconociendo sus características esenciales.

Con las propuestas retomadas hasta aquí, se ubica y reconoce de forma teórica la variación que puede tener la toma de decisiones en sus lógicas y principios internos; lo cual quiere decir que no existen modelos de decisión única.

Dichos patrones varían en las realidades empíricas, y por lo que señala Allison comúnmente suelen empatar con algo similar a su modelo de política burocrática, en donde hay actores a partir de percepciones (políticas; históricas; racionales; organizacionales, etc.); consensos; persuasiones (basadas en jerarquías) y alianzas, con otros actores establecen las directrices de una política específica.

Para nuestro caso de estudio que pretende abordar a los think tanks, como lo actores que analizan e influyen en la toma de decisiones, por lo cual se tiene que definir a que modelo responde su crítica e influencia durante la PFDGCN en México y Estados Unidos. Pero antes de llegar a esa parte, hay que definir las características históricas y políticas que dan pie al surgimiento de los actores políticos (con intereses nacionales y grupales) que toman las decisiones en y entre ambos países.

Cuadro3 Tipología de modelos*.

<i>Modelo racional:</i>	<i>Modelo organizacional:</i>	<i>Modelo de política burocrática.</i>
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Las decisiones son racionales. ❖ Hay coherencia y secuencia entre las causas y las decisiones importantes. ❖ Cada actor tiene un principio de maximización mediante el cual mide sus valores (preferencias y ganancias esperadas). ❖ La disuasión es la base de la interacción. ❖ La racionalidad se puede convertir más en un principio de justificación que en una realidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Las decisiones son producto de patrones de repetición organizacional. ❖ Hace llegar al gobierno los problemas mediante organizaciones que siempre funcionan como sensores. ❖ Se reconoce la falta de control total sobre las organizaciones. ❖ Los decisores políticos más que controlar, solo activan rutinas diseñadas de las organizaciones. ❖ La actuación y modificación de metas se da de forma autorregulada (metas y operaciones). ❖ Aunque hay un vínculo entre organizaciones y gobiernos, la pluralidad y autonomía es el principio básico. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La base de interpretación es estructural jerárquica. ❖ El principio de negociación es importante, solo que este se da por medio de presiones de distinta índole. ❖ Determinan criterios y necesidades nacionales. ❖ Las decisiones las toman los directivos ejecutivos. ❖ Los problemas a abordar son los mismos, pero las soluciones son distintas. ❖ Los resultados buenos y malos son los que determinan la función. ❖ Es menospreciado por las políticas de seguridad nacional y la política internacional

*Elaboración propia a partir de la propuesta de Allison.

1.2.- Transformación histórica de la toma de decisiones.

En las siguientes páginas se analizan las características determinantes de los principios y lógicas de organización política en los sistemas, mexicano y norteamericano, ya que son el elemento básico a partir del cual, se determina la política de combate al narcotráfico, con sus respectivas particularidades; funciones; instituciones y fricciones contextuales, con vinculaciones históricas internas y bilaterales.

Para ello se reconoce que abordar los principios políticos que componen la toma de decisiones en México y Estados Unidos implica necesariamente delimitar las bases teórico-

filosóficas que conforman sus respectivas visiones. Estas responden en esencia a modelos con particularidades propias de un mismo sistema civilizatorio.

De tal forma, tenemos dos visiones de constitución nacional y de orden internacional que parten de un mismo proceso civilizador, la democracia; sólo que uno se centra en el proyecto de Ilustración Francesa¹⁶ basado en el análisis de la construcción del Estado y su vínculo con la emancipación social y otro en la Escuela Escocesa¹⁷ que se enfoca en los ámbitos relacionados con el equilibrio del gobierno y en la acumulación individual corporativa como indicador de la libertad.

A partir de estas determinantes se han montado las estructuras y lógicas de relación política en las dinámicas tanto nacionales como internacionales que han vinculado históricamente al menos desde el siglo XX a los sistemas políticos e ideológicos tanto de México como de Estados Unidos, y si bien no es propósito de esta investigación centrar en debate en las implicaciones filosóficas que entablan como teoría del poder, se retoman someramente como elemento caracterizador y diferenciador en el plano del político institucional de ambos países.

1.2.1.- Sistema político estadounidense.

Caracterizar el sistema político norteamericano contemporáneo implica a diferencia del mexicano, periodizar a partir más que de transiciones hacia la democracia, de matices posicionales específicos en los que la democracia y pluralismo base de su constitución histórica aborda contextos apremiantes ya sea de dinámica nacional; conflicto internacional o como es el

¹⁶ El movimiento francés en esencia surge a partir de propuestas de Denis Diderot y Jean Le Rond D'Alembert y se centra en la renuncia al pensamiento teísta y a las premisas colonialistas y esclavistas del continente europeo y su religión, ya que no eliminaban la esclavitud ni permitían una práctica empírica emancipadora; a esta posición se incorporan personajes como Voltaire; Montesquieu y Rousseau.

En este modelo se da una razón producto no de una posesión al estilo de Descartes sino de una adquisición por medio de la práctica empírica lo cual implica transformación, que llevada al ámbito político se convierte una energía que mueve hacia la libertad y autonomía en contra del poder absoluto de la iglesia y la nobleza.

¹⁷ La Ilustración escocesa surge en el siglo XVIII en el entorno de las universidades escocesas (Glasgow) con propuestas de autores como Francis Hutcheson, David Hume, Adam Smith y Adam Ferguson. Su interés esencial es plantear sobre bases de transformación concreta con lógica causal, la validez universal de una economía centrada en actividades industriales sujetas a principios económicos evolucionistas de tipo individual, pero con integración social como la riqueza, el individualismo, la virtud civil del respeto a la propiedad y los pactos y la libertad (Wences María; 2006).

caso del siglo XXI desde el 9/11, de seguridad nacional: “defensa de la patria” y “acción preventiva” (Benítez R.; 2013. p. 126).

Se aclara lo anterior debido a que en la siguiente argumentación se abordan las características del sistema estadounidense con dos propósitos. Primero, determinar las bases del federalismo sobre el que se erige su composición y dinámica democrática. Segundo, concretizar dicho sistema a partir de posicionamientos históricos del siglo XX y particularmente del XXI, en los que, basado en dinámicas nacionales e internacionales aborda desde una óptica interna y externa la política antinarcóticos en el marco de seguridad nacional constituido en mucho, con lógicas y tendencias propias de un excepcionalismo estadounidense que de forma diversa aborda nuevas coyunturas.

1.2.1.1.- Principios políticos.

La base política de pacto social de la que parte el pensamiento político estadounidense toma como principal referente la propuesta de John Locke, ya que su diseño situado en un contexto de desorden y persecución, sienta principios políticos fundamentales para la formación de un pluralismo en el que aspectos como la libertad individual; religiosa; política y económica se configuran de forma complementaria en pro de la formación de un pacto social estable.

Dentro de la multiplicidad de elementos que componen al pluralismo, lo innovador de la propuesta de Locke para su contexto, es que lo centra en la creación y correspondencia entre leyes civiles, que por naturaleza principal no tienen al miedo sino la razón, como principio de orden y diferencia aplicable tanto a individuos como Estados.

Señala que el establecimiento de un gobierno y poder político depende no de leyes de naturaleza, de fuerza o violencia, sino de leyes civiles surgidas de un pacto en donde la libertad e igualdad son racionalmente operadas, y la leyes que reglamentan y sancionan, son producto de “la serena razón y de la conciencia”, asignándole penas que sean proporcionales a la transgresión y que sirvan para que el criminal repare el daño que ha hecho y se abstenga de recaer en su ofensa (Locke J.; 2006, p. 14).

Al enfatizar la importancia de las leyes como garantes de la vida, la libertad y la seguridad de los individuos, advierte que los hombres no pueden ser jueces de su propia causa ya que la pasión y el deseo de venganza los ciega; “por ello Dios puso a los gobiernos a su disposición” (Locke J.; 2006, p.18). Este gobierno tiene como características el centrarse en la razón; la

constitución de un gobierno civil y de sistema legislativo que resguardan la justicia centrada en la naturaleza racional de la libertad (de todo tipo)¹⁸; la propiedad (tomada como producto de un trabajo racional constantemente desarrollado y tecnificado), y Estado, frente a injurias extranjeras; todo ello tomado como el bien común. Con esto, claramente se exorciza a la naturaleza del hombre de la posición tradicional *hobbesiana* que privilegia al miedo y la incertidumbre.

La clave de este bien común para Locke, es que no se atente ni con las leyes de naturaleza, ni con las leyes de la razón; estas últimas formadas en el contrato que establecen los ciudadanos pactantes del gobierno civil por consentimiento en virtud de que representa sus intereses.

Es necesario recordar que de acuerdo a Locke, los individuos desde que nacen, están integrados a gobiernos civiles con resguardo de derechos y asignación de obligaciones; por medio de la formación de una comunidad política pueden oponerse al mismo, en un claro derecho de libertad para ser gobernante o súbdito. Esto es así porque “ningún hombre puede ser súbdito de un poder terrenal si no es por su consentimiento” (Locke J.; 2006, p. 119), el cual se encuentra delineado en procedimiento y operación por la ley, sobre la cual nadie puede estar, incluyendo al soberano.

Todos esos principios se encuentran presentes en la base de la formación política estadounidense de forma concreta en “El Federalista”, documento político en el que los llamados fundadores de Estados Unidos, Hamilton, Jay y Madison, desde una visión integracionista delinean las bases sobre las cuales descansaría la federación norteamericana, como forma de gobierno erigida a partir de principios dictados por la razón que permiten una autonomía estatal respaldada por principios de integración federal fuerte, como solución en las vísperas de la revisión a la débil Confederación existente en 1787.

Proponen que el gobierno federal es esencial para defender y perpetuar la Unión, ya que un gobierno equilibrado y prudente es necesario para regir a un pueblo libre. Con base a ello Madison apunta: “La Unión es esencial para la seguridad del pueblo de América contra el peligro

¹⁸ Comercial, religiosa, individual; Incluso remarca lo arbitrario de la esclavitud catalogándola como algo antinatural; “nadie puede otorgar más poder del que tiene; y quien no tiene el poder de quitarse a sí mismo la vida no puede darle a otro hombre poder sobre ella (Locke; 2006, p. 30). A este respecto es importante en recordar que para Locke la característica esencial de la naturaleza del hombre es la razón (frecuentemente la llama entendimiento) y la libertad, tomadas como cualidades inherentes y comunes sobre las que constantemente hay que trabajar para desarrollarlas. Es el caso de la esclavitud es obvio que se rompe con una naturaleza que debe ser inviolable.

extranjero, y si es esencial para protegerlo contra las guerras y contiendas entre los diferentes Estados, y si es esencial para la felicidad del pueblo americano ¿No es absurdo objetarla?” (Hamilton, Et. Al.; 1982, p.64).

En ese sentido sus argumentos continuamente se erigen con la intención de contrastar con principios europeos, a los cuales temen por sus naturalezas sociales celosas y discordantes, ya que para ellos tienen como resultado malas constituciones y cuerpos legislativos sin acuerdos.

“Los principales propósitos a que debe responder la Unión son: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras”. “Las facultades esenciales para la defensa común son: organizar ejércitos; construir y equipar flotas; dictar las reglas que han de gobernar a ambos; dirigir sus operaciones; proveer a su mantenimiento” (Hamilton, Et. Al.; 1982, p. 38).

Dejan claro en todo momento que el gobierno federal y los de los Estados no son en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas. Es por ello que pugnan por el diseño de leyes que permitan suficiente separación y diferenciación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Es fundamental tener este elemento presente, ya que es la clave y característica esencial de la asimetría federal estadounidense, en donde el respeto a la ley y al pacto basado en el consentimiento del que hablaba Locke, es estructurado y legitimado por un contrapeso de poderes e instituciones que si bien muchas veces se contraponen¹⁹; lo hacen como principio de transparencia y control ciudadano que es la base para el consentimiento o legitimidad política de esta democracia.

Madison lo delinea al indicar que “el departamento legislativo tiene en nuestros gobiernos una superioridad que procede de otras circunstancias... el poder ejecutivo está circunscrito a un

¹⁹ Tenemos por ejemplo el caso de la *Central Intelligence Agency* (CIA) y la *Drug Enforcement Administration* (DEA) que de acuerdo a Grillo en distintas operaciones en los años setenta se estorbaban debido a que mientras la primera buscaba patrocinar las contras en Centroamérica, la segunda detenía a traficantes vinculados con el patrocinio de dichas contras(Grillo I.; 2012, p.117 - 118); ello demuestra en un caso un tanto ilegítimo, que la toma de decisiones en Estados Unidos lejos de ser vertical y homogénea, es diferenciada y asimétrica. Ahora en nuestro caso de estudio, es claro que dicha oposición garante de tal federalismo, si sigue siendo vigente, estará presente en las agencias estadounidenses vinculadas a la PFDGCN y por tanto en los análisis de los *think tanks* estudiados, lo cual será objeto de mención.

círculo más estrecho y es de naturaleza más sencilla, y el judicial tiene su campo demarcado por linderos aún menos inciertos, los designios usurpadores de cualquiera de ambos departamentos se descubrirían enseguida y se malograrían” (Hamilton, Et. Al.; 1982, p.67).

Con esos preceptos queda claro que la base dentro del funcionamiento del gobierno propuesto sería la organización y el fomento de la diferenciación (social; de poderes y de todo tipo), un elemento reconocido no solo por estos federalistas, sino también por autores como Tocqueville quien mencionaba que en América desde lo geográfico hasta la dinámica social compuesta por el gobierno y la sociedad mostraban una tendencia diferenciada a la igualdad (no todo opera por igual ni en los mismos ámbitos ni al mismo tiempo), lo cual en mucho explicaba para él como es que “las semillas de la democracia crecieron en América” (Tocqueville; 1996, p.40).

La validez de estos principios como base no solo de la sociedad estadounidense sino moderna en general se encuentran incluso en propuestas desarrolladas a principios del siglo XX por figuras como Talcott Parsons, quien señala la importancia que tienen las instituciones dentro del sistema social como elemento que permite y garantiza la diferenciación social moderna existente a partir de la diferenciación estructural en donde el individuo accede en condiciones de igualdad de competencia que garantiza el sistema, mediante el principio del logro y la profesión (Parsons T.; 1976).

La idea del logro y de la profesión también comulga con lo propuesto por Tocqueville que indica como a diferencia de Europa, la riqueza en Estados Unidos se alcanza no por medio del nombre, sino de la profesión “la mayoría de los ricos empezaron siendo pobres” (Tocqueville A.; 1996, p.62), promovida por leyes en donde más que rangos reconoce y garantiza la igualdad entre los hombres con leyes como la de sucesión, la cual no solo evita la concentración de la tierra sino incentiva al pequeño propietario a “cultivar con más entusiasmo” (Tocqueville A.; 1996, p.59).

En este punto, análisis más contemporáneos, como el de Robert Merton con sus estudios empíricos acerca la cultura estadounidense, no difieren, ya que encuentra que en la cultura norteamericana existe una estructura social que incita al individuo a entregarse a la meta del éxito (traducida en riqueza), el cual “está al alcance de todos”; y si bien es cierto que en este rubro señala algunas críticas respecto a la institucionalización de normas, reconoce que dicha tendencia cultural no sería posible sin una estructura política que la sustentara (Merton Robert; 1984).

De esta manera tiene sentido señalar como desde la formación de gobierno que proponen Los Federalistas, hasta la composición social identificada por analistas sociales; en Estados Unidos se pugna y establece una diferenciación que con pesos y contrapesos limita la dominación de una clase o poder, permitiendo la operación de la igualdad como elemento garante de un sistema político y social de lo que caracterizan como verdadera democracia sin polarizaciones ni radicalismos.

Esta idea de no convertir el sistema en una democracia simple de mayorías que pueda entablar una tiranía por medio de ideas extrañas a las fundacionales (razón e igualdad), sigue estando presente en el pensamiento político estadounidense en general y con planteamientos como el de Robert Dahl desarrollado más de doscientos años después se halla vigente, ya que advierte que los derechos fundamentales necesarios para la democracia “no deben ser legítimamente violados por las mayorías, cuyas acciones están justificadas sólo por el principio de la igualdad política” (Dahl R.; 2008, p. 30). Ello lo hace dentro de una propuesta que se caracteriza por un llamado hacia el pensamiento y mejoramiento de la democracia de siglo XXI.

Respecto a ello, las mismas propuestas de Los Federalistas, establecen que: “La Cámara de Representantes habrá de ser elegida directamente por el pueblo, el Senado por las legislaturas de los Estados, el Presidente por los electores designados por el pueblo con este fin y, por lo tanto, habrá pocas probabilidades de que un interés común ligue a tan distintos sectores en una preferencia a favor de una clase especial de electores”²⁰ (Hamilton, Et. Al.1982, p. 79).

Un elemento más que Los Federalistas ofrecen para particularizar la constitución del gobierno estadounidense como una república presidencial federal, guiada por el contrapeso de poderes y de vigilancia en pro de sus principios fundacionales, se encuentra en los dos siguientes argumentos:

El Presidente será el “comandante en jefe del ejército y de la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los distintos Estados, cuando se la llame efectivamente a servir a los Estados Unidos. Estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos por delitos en contra de los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por

²⁰ Actualmente tal delimitación ha sufrido algunos cambios, permaneciendo vigente la de presidente. La composición actual del sistema electoral federal norteamericano se estructura de la siguiente manera: se eligen dos senadores por Estado (100); La Cámara de Representantes se elige por Distrito Representativo siendo en total 435; el Presidente lo elige el Colegio Electoral conformado por 538 electores representantes de 50 estados y el Distrito de Columbia en un proceso de mayoría simple en donde gana el candidato que tenga 270 votos, y en caso de no tenerlos la Cámara de Representantes lo elige.

responsabilidades oficiales; para recomendar al Congreso que delibere sobre las medidas que él considere necesarias y convenientes; para convocar a ambas ramas de la legislatura o a cualquiera de ellas, cuando surjan ocasiones extraordinarias, así como para suspender sus sesiones para que reanuden en la época que estime apropiada, en el caso de que las cámaras difieran en cuanto al tiempo de la suspensión; para cuidar de las leyes de Estados Unidos” (Hamilton, Et. Al.1982, p. 90).

El Presidente tendrá poder “de concluir tratados con el consejo y el consentimiento del Senado, siempre que concurren las dos terceras partes de los senadores presentes” (Hamilton, Et. Al.1982, p. 90).

Con todas estas propuestas se delinea el marco en el que esencialmente se encuadran los principios y funciones del gobierno estadounidense que con bases como: unión federal; defensa (civil y militar); representación; libertad; democracia así como de asimetría política²¹ de contrapesos como elemento que expresa los miedos y temores hacia el abuso del poder y control de la libertad; se delinear los referentes a tener en cuenta en la constitución histórica y permanente de la formación política de los Estados Unidos y que para nuestro caso de estudio se materializan de forma particular en la política prohibicionista de combate al narcotráfico.

Dicha política que se erige sobre tales principios políticos fundacionales demuestra como señala Valdés-Ugalde que en Estados Unidos, la identificación de un enemigo hace que se objetiven y legitimen sus valores con un discurso excepcional (Valdés-Ugalde J.; 1999) el cual se pretende analizar a continuación.

1.2.1.2.- El excepcionalismo como principio de transformación política.

Cuando se piensa en transformaciones históricas, definitivamente nos referimos a cambios políticos trascendentales que alteran las dinámicas internas y externas de las naciones y sin importar cual, siempre nos lleva a desconfiar de la élite política como posible manipuladora del cambio. Sin embargo es claro que ninguna nación puede sobrevivir al paso de la historia sino contiene un grado de complicidad entre sociedad y gobierno como parte de la toma de decisiones.

Siguiendo ese principio se retoma la propuesta desarrollada por Ted Hopf en la que partiendo de la categoría sentido común desarrollada por Gramsci, establece que los proyectos de

²¹ No se olvide que para Hamilton y Madison, la división y estructuración diferenciada de poderes se debe a que en gracias a tal dinámica se cuida la libertad y ninguno puede abusar de sus funciones, especialmente el ejecutivo.

las elites políticas no pueden prosperar si no comulgan con el sentido común construido en la cotidianidad de las masas. En su investigación, Hopf analizó la categoría a partir de la relación discordante entre la ideología que trataba de implementar la elite rusa y el sentido común de esta, respecto a las dinámicas capitalistas neoliberales europeas en un contexto posguerra fría (Hopf T.; 2013).

Plantea que las relaciones internacionales están sujetas a dinámicas hegemónicas, pero estas no son solo políticas, ni materiales; y a nivel interno como externo, existe una complementariedad entre ideas y poder hegemónico material de toda índole; destacando tal cual lo sugería Gramsci que el sentido común está más del lado de las creencias populares y los prejuicios que de lo político y material en sí mismo.

Con ello remarca que una movilización política puede caer si no tiene resonancia en la ideología propagada y el sentido común. En ese sentido menciona que “la distribución del sentido común, puede interpretarse como una variable estructural que permite y restringe el ejercicio de la hegemonía global en general. Por ejemplo, el poder blando de una potencia hegemónica debe evaluarse en términos de su forma discursiva con el sentido común de masas prevaleciente en otros estados” (Hopf T.; 2013, pp.349 - 350).

Propone que el prestar atención a cosas como los diarios permite aproximarse más al sentido común que estudiar la ideología de élite, ya que este lo que captura es la vida cotidiana, por ello sugiere el constructivismo; sin embargo no desconoce otras opciones al mencionar que “el análisis del discurso es sólo la segunda mejor estrategia para recuperar el sentido común”²² (Hopf T.; 2013, p. 350).

Para el caso de los Estados Unidos la conjunción entre la élite y lo social, se encuentra en el excepcionalismo, ya que al cumplir con las características que señala Hopf, es el elemento que históricamente ha permitido la vinculación entre el sentido común estadounidense y la dirección política ideológica de las élites; ambas sustentantes en momentos de crisis de los cambios paradigmáticos de en las políticas norteamericanas en las dinámicas internas y externas.

La forma concreta a la que se hace alusión es al excepcionalismo surgido después de 9/11 a partir del 2002 en la Estrategia Nacional de Seguridad (NSS por su siglas en inglés) que tiene

²² Para el capítulo dos se abordará el análisis de los documentos publicados por *think tanks* en Estados Unidos y México, con la intención de determinar el grado y las áreas de cooperación que proponen, desde la óptica del institucionalismo neoliberal justificando metodológicamente en mucho por la propuesta de la comunicación del riesgo y este principio de Hopf.

como característica esencial la Homeland Security (defensa de la patria) y Preemptive Action (acción preventiva). De acuerdo a Raúl Benítez, “el primero tiene como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos, e implica una reordenación burocrática total, y el segundo se dirige a las acciones de política exterior: diplomáticas; militares, de cooperación económica; de inteligencia etcétera” (Benítez R.; 2013, p.127).

Antes de profundizar en este elemento, se abordarán las características del excepcionalismo estadounidense, a partir de algunos casos icónicos en donde se observa más que tendencias políticas, la apelación y adopción de principios y tendencias fundacionales caracterizadas por varios especialistas como tal.

Para Lipset Seymour el concepto hace referencia a las formas en las que Estados Unidos varía del mundo, y se relaciona con tres elementos históricos fundamentales: los valores norteamericanos; sus manifestaciones del periodo de finales del siglo XX; y procesos de crisis y transformación. Al respecto menciona que “somos los mejores o los peores, dependiendo de que estemos analizando”; haciendo alusión clara a que “el excepcionalismo americano es un concepto de dos filos” (Lipset S.; 2000, p. 15).

Señala que la mayoría de los ensayos que mejor describen a Estados Unidos han sido escritos por extranjeros (europeos cultos) ya que los comparan con sus países, definiendo por tanto al excepcionalismo como producto de la “literatura del viajero extranjero” como lo marca en sus inicios la propuesta de Tocqueville (Lipset S.; 2000).

Para Tocqueville, político francés que acude a los Estados Unidos a principios del primer tercio de siglo XIX a hacer un análisis sobre la sociedad en general, es digno el señalar que: “en América las semillas de la democracia crecieron” (Tocqueville, 1996, p. 40); en ella encuentran una serie de características que van de lo geográfico a lo simbólico que lo llevan a describirla como algo excepcional en cuanto a sus componentes esenciales.

Algunos de ellos son:

Fervor religioso y espíritu republicano; los señala como el punto de partida del pueblo norteamericano (lo cataloga de carácter nacional) ya que definen su carácter nacional; el idioma es otro elemento que permitió a los pueblos diferentes de emigrantes integrarse.

Nueva Inglaterra, hoy la ciudad de Plymouth es la colonia que fundó en América verdaderamente la libertad basada en documentos legislativos y organización cooperativa que establecían: la intervención del pueblo en las cuestiones públicas; el voto libre del impuesto; la

responsabilidad de los agentes del poder; la libertad Individual y el juicio por jurados; un legislación civil en donde la prisión y la caución son los dos medios de acción (Tocqueville A., 1996, cap. 2).

Por medio de la ley de sucesiones, el fomento a la propiedad; el individualismo y el desarrollo de profesionistas basados en la inversión y aprendizaje, indica que la igualdad logra establecer la meritividad que inclina a ricos y pobres a esforzarse.

“El pueblo reina en el mundo político americano, como Dios en el universo. Él es la causa y el fin de todas las cosas, todo surge de él y todo lo absorbe” (Tocqueville A.; 1996 p. 68). En este punto, las asociaciones son importantes ya que al estar los ciudadanos siempre reunidos en diferentes grupos, se hace difícil la creación de una mayoría aplastante en voluntades inmóviles. Por tanto recuerda que los norteamericanos ven en las asociaciones el medio para lograr ciertos fines, convirtiéndose por tanto en favorables para el bienestar y la tranquilidad de los ciudadanos²³ (Tocqueville A., 1996, pp. 180 - 190).

Los jueces tienen el derecho de fundar sus fallos sobre la constitución más que sobre las leyes; la constitución en ese tenor contiene la voluntad del pueblo y no es inmutable como la inglesa, por lo cual puede cambiar, pero mientras no se haga es la autoridad suprema, con ello permite interpretar y decidir a los jueces no acatar una ley, si es contraria a la constitución.

Una particularidad más es que los ciudadanos tienen derecho a acusar a los funcionarios ante tribunales ordinarios, siempre y cuando se tenga un justo motivo (Tocqueville A.; 1996 p. 68). Con esto nuevamente aparece la constante en el sistema estadounidense de Locke y Los federalistas, que es el principio de libertad del ciudadano²⁴, siempre presente en el pacto social bajo un principio de voluntad, que por medio de criterios racionales y de meritividad, no sólo basa su desarrollo, sino que elige a los “*select-men*”, hombres dotados de inteligencia con

²³ Señala la importancia que tienen elementos como lo es la libertad de prensa, la cual respeta la soberanía del pueblo y cumple funciones importantes como la de la libertad de pensamiento el hacer que los hombres del poder comparezcan ante el tribunal de la opinión (Tocqueville A., 1996, pp.171 - 179).

Respecto a las asociaciones, menciona que existen permanentes (comunidades; ciudades y condados); así como otras creadas de forma libre e individual (de seguridad; comercio; industria; moral y religión) y que cumplen la función de contener tanto los abusos del gobierno como de las mayorías, siendo por tanto el medio que el hombre tiene para conservar la voluntad y la razón (Tocqueville, 1996, pp. 180 - 190).

²⁴ Esta libertad democrática, Tocqueville la complementa con elementos como la libertad de prensa; la libertad religiosa; las garantías individuales y en la caracterización que hace de los partidos políticos, tomados más como un mal necesario que como una solución a los problemas y que forma integral es con Robert Dahl con quien se delimita contemporáneamente.

Para Dahl el gobierno del "pueblo" se da a partir de los requisitos de: Participación efectiva; Igualdad en la votación; Adquisición de conocimiento iluminativo; Control final de la agenda (por parte del demos); Inclusión y Derechos fundamentales (Dahl R.; 2008, p. 25 - 30).

derechos de gestión comunal o federal y obligaciones, capaces en el caso de los magistrados de la Suprema Corte de tener decisión inapelable y cargo inamovible.

Son tales características las que representan el excepcionalismo estadounidense en sentido positivo para figuras como Lipset, ya que componen un credo, caracterizado por la existencia de: “libertad; igualitarismo; individualismo; populismo y *laissez faire*” (Lipset; 2000, p. 33).

Respecto a las cuestiones geográficas y con el extranjero el mismo Tocqueville señala que una de las características de la buena geografía que posee EE.UU., es el no tener enemigos fuertes (ni al norte ni al sur) y respecto a sus relaciones con los extranjeros recuerda la grandeza con la que a ellos les gusta presentarse exponiendo sus ventajas²⁵.

En esta línea argumentativa que caracteriza al excepcionalismo, se retoma a la política estadounidense que se desarrolla a partir del 9/11 en el área de seguridad. En esta, se alude a una realidad que requiere una nueva estrategia histórica para su permanencia, por medio del apego a los principios políticos que constituyen al sistema estadounidense.

Stanley Hoffmann, analista importante de este fenómeno, plantea que las instituciones (anticoloniales y representativas) así como la posición geopolítica que posee Estados Unidos, le obligan a tener una política exterior particular que desde la primera guerra mundial se expresa en dos principios wilsonianos: “el no tener alianzas con extranjeros y el hacer del mundo un lugar seguro para la democracia” (Hoffmann S.; 2002).

Señala que la vigencia de estos dos principios cobra nueva relevancia en un mundo extraño y desordenado” en el que producto de final de la guerra fría y del fracaso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) existen Estados fallidos y conflictos étnicos en Europa y Asia.

El objetivo primordial es evitar el surgimiento de experiencias como la de Vietnam, la cual a nivel interno generó en Estados Unidos una polarización ideológica que llevó al surgimiento de tendencias políticas como el neoconservadurismo en pro del mantenimiento de principios tradicionales como el de la democracia.

Como señala Márquez-Padilla, el neoconservadurismo político en Estados Unidos tiene que ver más con el contexto y el debate político del momento que con una posición teórica filosófica del pensamiento norteamericano como tal (no es algo fijo).

²⁵ Una particularidad recurrente dentro del pensamiento norteamericano que desde Tocqueville se reconoce, es la exposición internacional que estos hacen de las ventajas que da su sistema así como de los peligros de perderlas: ello hace del excepcionalismo norteamericano un ámbito de la política internacional desde mi perspectiva.

“Es un concepto con una gran carga emotiva y en muchos países tiene una connotación negativa” que se asocia con la oposición al progreso, pero no en el caso estadounidense donde siempre se acepta la modernidad (Márquez-Padilla; 1999, p. 22).

En el contexto de los sesenta cuando surge la nueva izquierda²⁶, esta empezaba a dominar la cultura estadounidense (al menos en lo académico cultural) y basados en tendencias críticas motivadas entre otras por los estragos la guerra de Vietnam, surgían cuestionamientos hacia la democracia estadounidense (la saturaba de demandas sociales de minorías) y exigía una política internacional aislacionista (que no interfiriera con la política de otros países).

Ante tal situación surge el neoconservadurismo como movimiento académico, que a diferencia de la nueva izquierda (percibida como bastión de apoyo comunista) no apoyaba ninguna dictadura, pero concebía la realidad como interdependiente en lo económico y político, definiendo la seguridad nacional más como algo internacional; recuérdese que para ese momento la seguridad nacional se definía como el hacer frente al comunismo.

Realizando un análisis de las principales publicaciones de los neoconservadores norteamericanos del momento, Márquez-Padilla señala que “se trata de un movimiento cuya finalidad era conservar los verdaderos valores liberales así como acceder a y poder conducir el poder público federal” (Márquez-Padilla; 1999, p. 36), reconoce que no es un grupo homogéneo ya que se compone políticos e intelectuales tanto liberales como conservadores que se constituyen en un grupo que exige una posición política del gobierno tendiente a preservar la libertad de los peligros que la nueva izquierda con su tendencia contracultural anunciaba²⁷.

También menciona que históricamente se desarrolla de diferentes formas: en sus inicios como movimiento contra el fascismo alemán; en los 50 contra el totalitarismo soviético; en los 60 contra la contracultura y en los 70 en contra de la crítica que se le hacía a la política exterior conocida como política *detant*.

Retomando esta lógica, de los peligros a los que se enfrenta el sistema estadounidense, mencionados desde los escritos de Tocqueville, en el excepcionalismo identificado por

²⁶ De acuerdo a Daniel Bell, la década de los 60 tuvo como característica el radicalismo cultural y político, en donde el yo, de forma áspera trataba de invertir los valores más a partir de elementos temperamentales y anímicos que ideológicos, siendo la emancipación y liberación las bases de la tendencia (Bell Daniel; 1977 pp. 121 - 141).

²⁷ En este movimiento no debe olvidarse lo que señala Márquez-Padilla respecto a Irving Kristol, quien identificado como el padrino del neoconservadurismo norteamericano en sus planteamientos remarca la necesidad de no ser aislacionistas haciendo un llamado al intelectual estadounidense a participar activamente en la defensa de los valores norteamericanos, ligados más al liberalismo (del propuesto por Locke) que a una postura de conservadurismo filosófico (Márquez-Padilla; 1999).

Hoffmann, se señala que para 2002 la Estrategia Nacional de Seguridad (NSS por sus siglas en inglés) fue producida por un grupo de civiles y funcionarios militares del Departamento de Defensa, que basados en los principios wilsonianos (descritos líneas atrás), introducen explícitamente la idea de la posible necesidad de una acción unilateral, del uso preventivo (preemptive action) de primer plano y de un arsenal nuclear de EE.UU., lo suficientemente fuerte como para disuadir el desarrollo de programas nucleares en otros lugares²⁸.

Esto implica de acuerdo a Hoffmann, ser la única superpotencia y permanecer como tal; estableciendo la no supeditación a ninguna ley internacional, más que a la constitución de los Estados Unidos en una especie de “imperialismo benevolente” justifica el control y dominio con argumentos que postulan que “los valores y principios norteamericanos son universalmente apreciados excepto por tiranos repugnantes y malvados terroristas” (Hoffmann S.; 2002; p. 5 - 6).

Con estos componentes se retoman tendencias realistas de las relaciones internacionales y se supeditan tendencias institucionalistas y plurales producto de los riesgos que en esos momentos generaban realidades como la de Iraq o Corea del Norte en el contexto que inaugura el 9/11.

Con tales matices se puede observar de forma diáfana los dos filos que Lipset señala respecto al excepcionalismo norteamericano, ya que por un lado en el sistema político estadounidense se tiene una base ligada desde los setenta a una tendencia llamada neoconservadora centrada en la defensa del individualismo y el federalismo, que parte dentro de su constitución de un liberalismo meritocrático, no centrado ni en el partido, la clase o el sindicato; y por otro (caso Hoffmann), a partir del 2002 se tiene un Estado particularmente intervencionista en la arena nacional e internacional en el área de la seguridad²⁹, que si bien se estructura a partir de objetivos de libertad y paz internacional, tiene poca claridad sobre las funciones; agencias y niveles de intervención de los actores dedicados a esa estrategia de

²⁸ La estrategia define objetivos como la libertad política y económica, las relaciones pacíficas con otros Estados, y respeto de la dignidad humana; sin embargo lo particular de la misma es el que si bien, buscaba trabajar con otros para desarticular conflictos regionales; así como el coordinar alianzas con Estados y organizaciones europeas en el manejo constructivo de conflictos y el éxito de operaciones de pacificación; nunca estableció cuales eran las agencias norteamericanas dedicadas a estas actividades y que tan más importante era esta coordinación con aliados en comparación con las iniciativas unilaterales en el manejo de conflictos regionales (CRS; 2008).

²⁹ En el libro “La decadencia del poderío estadounidense. Estados Unidos en un mundo caótico”, Wallerstein señala que después del 9/11 Estados Unidos empieza a tener una posición de derecha en la que la lógica de privilegios más que de ideales marca la dinámica interna y externa de psique norteamericana (Wallerstein I. 2009).

seguridad; particularizado en su relación con México en aspectos de seguridad fronteriza y control migratorio³⁰.

Ahondando más en la relación con México, tiene que mencionarse que si bien la base de este excepcionalismo es la acción preventiva frente a los asuntos de seguridad, con México se ha generado más en el sentido de la cooperación civil institucional que de ofensiva militar (Benítez R.; 2013).

Junto al apartado anterior, es con esta caracterización que se establecen las bases fundacionales de tipo federal que determinan el sistema estadounidense en relación a la interpretación de la toma de decisiones en las áreas bilaterales dentro de histórica política antinarcóticos, que definitivamente contempla a México y en el caso de estudio se remonta la PFDGN 2006 – 2012.

1.2.1.3.- La política contra narcóticos y su relación con México.

Históricamente la política antinarcóticos practicada por Estados Unidos en virtud de la vecindad geográfica ha sido un fenómeno profundamente ligado a México y ha tenido como característica general la unilateralidad producto de situaciones contextuales que han particularizado dos cosas; por un lado el objetivo y por otro las agencias involucradas.

En las siguientes páginas se retomarán de forma breve las principales políticas destinadas al combate al narcotráfico diseñadas por Estados Unidos haciendo énfasis en el sesgo y transformaciones que influyen en la dinámica contemporánea del área, ubicada históricamente a partir de los 60. La intención determinar desde una perspectiva histórica al llamado prohibicionismo norteamericano así como de los retos que presenta para el siglo XXI en donde la lógica y reto principal es la cooperación.

De acuerdo a los rastreos y arqueología histórica de expertos en el tema de narcotráfico como Luis Astorga o Sandro Calvani, la producción y el consumo de narcóticos tanto en México como en Estados Unidos se centró en derivados de la amapola u opiáceos producidos por chinos migrantes presentes tanto en Sinaloa como California, producto de trabajos relacionados con la construcción vías férreas.

³⁰ En la parte de la vecindad una constante ha sido los temas relacionados al flujo migratorio; las ciudades fronterizas; el control de los diferentes tipos de tráfico ilegales (personas, armas, drogas y mercancías) y la modernización de las fronteras (norte y sur para México) de flujos sociales y comerciales principalmente.

Para 1908 surge el primer zar antidrogas en Estados Unidos llamado Hamilton Wright en Ohio, este Comisionado para combatir el opio planteaba en su discurso que la irrupción del mismo en la nación era producto de extranjeros³¹, enarbolando con ello un discurso puritano que fue llevado a escenarios internacionales como la Reunión Internacional de Shangai en 1909 y la Convención Internacional de la Haya de 1912 en las que planteaba el control de opiáceos, esta última adoptada por México y otros trece países más (Calvani S.; 2007).

Esta línea discursiva logró además, que el Congreso norteamericano en 1914 aprobara la Ley Harrison contra el opio; la morfina; la heroína y la cocaína, en la que se restringe su consumo al exigir una receta médica (Grillo I.; 2012, p.52).

Ante tal restricción, surge el tráfico de opiáceos de México hacia Estados Unidos, iniciando una dinámica históricamente constante a lo largo de la frontera mutua, en la que los mexicanos traficaban y los norteamericanos los rastreaban para detenerlos, recurriendo a una variedad de métodos particulares entre los que destacan el pago de informantes.

En la misma lógica las prioridades de parte tanto de Estados Unidos como de México para el combate al narcotráfico fueron diferentes, ya que en ese contexto México lidiaba con la revolución y sus desenlaces; mientras en las décadas posteriores Estados Unidos lo hacía tanto con la prohibición del alcohol en los veinte como con los escenarios relacionados con la segunda guerra mundial en las siguientes décadas³².

Las principales transformaciones administrativas durante este periodo en Estados Unidos se establecieron en los rubros de:

- Creación del Federal Bureau of Narcotics (FBN) en 1930, dedicado a la ejecución y propuesta de políticas diseñadas para el área de drogas dedicado principalmente al cobro de impuestos para su uso industrial y medico; dicha dependencia fue dirigida por Harry Anslinger que durante 32 años tuvo una tendencia puritana sobre el tema.
- Ley federal de impuesto de sobre la marihuana en 1937, que declaraba ilegal su comercio, posesión, fijando altos impuestos a su uso industrial y medicinal (Valdés G.; 2013; p.65).

³¹ Internamente Wright desplegaba un discurso puritano y racista en diarios, en los que culpaba a negros y a chinos de hacer actos inmorales y violentos bajo el influjo de estupefacientes (Grillo I.; 2012, p.50).

³² Es importante recordar respecto a este periodo, que en distintas obras de los autores señalados, se establece como durante la Segunda Guerra Mundial el gobierno norteamericano fomentaba y compraba de forma no oficial ni reconocida toda la goma de opio posible (para fabricar morfina) en México por medio de intermediarios como Benjamin “*Bugsy Seagel*” ya que el abastecedor tradicional (Turquía), tenía bloqueadas sus rutas tradicionales por el frente alemán; generando de esta forma una industria que en México involucro políticos; militares; políticos; campesinos; y traficantes como actores históricos del narcotráfico nacionales.

Las implicaciones que tales acciones tuvieron dentro de la dinámica mexicana se traducen esencialmente en presión sobre la homologación del prohibicionismo, brindando como respuesta después de distintos intentos, en 1926 el decreto de parte del entonces presidente Plutarco Elías Calles, dirigido a declarar ilegal la producción e importación de drogas, así como de regular su uso medicinal (Valdés G.; 2013; p.69).

Dicha política tuvo eco en la administración de Ortiz Rubio que incluso estableció en el Código Penal Federal como delito de ámbito federal, la toxicomanía; esto posteriormente se eliminó en 1940 cuando el Nuevo Reglamento de Toxicomanía del Departamento de Salubridad estableció que los adictos no eran delincuentes sino enfermos (Valdés G.; 2013; p.70 - 71).

Es claro con estos elementos que en este periodo el gobierno mexicano reconocía la necesidad de combatir la producción y el tráfico de drogas; sin embargo también se observan matices en cuanto a la concepción de la adicción, la cual para el periodo cardenista tiene tendencias menos puritanas, pugnando con por estrategias duras en cuanto el combate del tráfico, pero tolerantes respecto al consumo. En este sentido los relatos de los especialistas como Luis Astorga y Mónica Serrano dejan ver como en el periodo la voluntad política de abordar el problema existía, sólo que la falta de recursos y de estructura estatal lo impedía³³.

Esta característica es otro de los componentes históricos que ya sea como condición (impedimento real de infraestructura) o pretexto (argumento político de descargo de responsabilidad y negociación) de parte de los gobiernos mexicanos marcan la composición nacional y bilateral del problema

Sin más cambios sustanciales, la dinámica en sus ámbitos nacional y bilateral sigue sin modificaciones hasta los años 60, cuando las reconfiguraciones del contexto en Estados Unidos, de la mano de Richard Nixon los lleva a replantear la estrategia de combate al narcotráfico y la relación con México.

Para algunos, a partir de los 60 la política estadounidense se centró en dos elementos principales; la guerra y la certificación. Particularmente, más allá de connotaciones de valor es importante distinguir que hasta los años 50 el objetivo de parte de Estados Unidos era el que México homologara las leyes existentes respecto a la prohibición de estupefacientes; sin embargo

³³ Como se puede ver, esta debilidad del Estado aunada a la atomización y dispersión de la producción de amapola y marihuana en estados como Sinaloa; Durango y Chihuahua (territorio colindante conocido como el triángulo dorado); así como inserción de sectores formales e informales en la cadena de producción y distribución del narcotráfico son los elementos que componen y potencializan la actividad en las décadas siguientes.

eso no fue suficiente dadas las condiciones que permitieron el crecimiento de la actividad (la existencia de un mercado y de productores), por ello a partir de los 60 se buscó de forma decidida la diversificación y cumplimiento real de las leyes prohibicionistas como medio de erradicación de la actividad y de efectividad del ejercicio político; ello lo demuestra la utilización que gobiernos de Nixon y Reagan dan a esta política con fines de aprobación de sus respectivas gestiones políticas³⁴.

Para finales de los años 60 México es el principal exportador de marihuana y heroína de los Estados Unidos lo que acelera el crecimiento del mercado y sus ganancias³⁵, todo ello producto del aumento del consumo suscitado con nueva izquierda de la juventud y la revolución cultural. A partir de ese momento las presiones del gobierno norteamericano encabezado por Nixon inician una etapa caracterizada por una serie de decisiones y operaciones que si bien operaron de forma conjunta con México en algunos momentos, se dan de forma unilateral. Este sería el patrón de conducta adoptado por los gobiernos norteamericanos en lo concerniente a la guerra contra el narcotráfico y a su relación con México, al menos hasta finales del siglo XX.

Las principales acciones implementadas bajo esta lógica en ese contexto fueron:

La operación “intercepción”; consistía en revisar minuciosamente los autos que pasaban de México a Estados Unidos; dicha operación fue contraproducente ya que detuvo el flujo comercial y fronterizo con las revisiones y de la misma forma generó eco en el territorio mexicano³⁶ donde posteriormente de forma conjunta operó la “Operación Cóndor”, la cual por medio del despliegue de 10 mil soldados en el territorio del “triángulo dorado” y de sistemas de fumigación a plantíos de droga, tuvo el éxito esperado y controló el problema del narcotráfico en México durante los 70³⁷ (Chabat; 2009; p.1 – 22).

³⁴ En este punto se debe mencionar que uno de los elementos que en su momento dio márgenes de aceptación tanto al gobierno de Nixon como del de Reagan fueron los “éxitos” obtenidos en sus respectivas cruzadas. Nixon que con las operaciones de intercepción en la frontera mostraba como cumplía la ley y orden que había prometido en su campaña y Reagan que la creación de operaciones como la del Grupo Operativo Florida lograba controlar el crimen de ese estado así como controlar el tráfico de cocaína de Colombia hacia Estados Unidos (Grillo I.; 2012; p. 70 – 100)

³⁵ Grillo señala que en los años 60 El kilo de marihuana en la frontera costaba 60 dólares y en las universidades de la costa atlántica 300 dólares (Grillo I.; 2012, p.74). Por otro lado Valdés Castellanos menciona de acuerdo a reportes de Washington que para 1979 el mercado norteamericano consumía 3660 toneladas de marihuana de las cuales México exportaba 2750 (Valdés C.; 2013; p.108).

³⁶ A partir de este momento se vuelve una constante la vinculación y fricciones entre áreas y agencias destinadas al control de drogas y aquellas enfocadas al control aduanal y fronterizo en general.

³⁷ Un suceso controversial que indica lo complicado y profundo del problema del narcotráfico para México y Estados Unidos y que a su vez establece los riesgos y costos políticos que implica para ambos una decisión unilateral, se tiene en lo que Grillo documenta respecto a las decisiones políticas del contexto de los 70. Nixon proponía rociar en los cultivos de droga en México la ola naranja utilizada en Vietnam, a lo que los políticos

El 15 de octubre de 1970 se dio la creación de la ley RICO *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (Ley Contra las Organizaciones Corruptas e Influidas por la Extorsión), la cual pretendía desarticular las organizaciones delictivas en activo incluidas las dedicadas al narcotráfico.

Y para 1973 se funda la *Drug Enforcement Administration* (DEA) en sustitución del FBN de 1930, la cual pasó de 1470 agentes especiales en su inicio a 5235 en 2011 (Grillo I.; 2012; p.79).

Creación del Grupo Operativo Florida en 1982 por el gobierno de Reagan destinado a combatir el tráfico de cocaína por el Caribe, operado por elementos del ejército, la armada y el FBI³⁸ (Grillo I.; 2012; p.107).

Para noviembre de 1984 el Operativo conjunto en el “Rancho el Búfalo” ubicado en Chihuahua con el mayor plantío de marihuana decomisado en la historia (11 mil toneladas), propiedad de uno de los narcotraficantes mexicanos Rafael Caro Quintero a solicitud de la DEA que por medio de un agente secreto Enrique Camarena³⁹ filtrado en los carteles mexicanos obtuvo la información.

Exitosamente en abril de 1985 se logró el arresto de Caro Quintero en Costa Rica producto de la presión de Estados Unidos para esclarecer el asesinato de Enrique Camarena producidos por las presiones generadas por declaraciones de funcionarios de la DEA que denunciaban la constante corrupción del gobierno e instituciones mexicanas dedicadas al combate al narcotráfico, acusándolos incluso de haber protegido a Caro Quintero en su huida en el operativo de 1984⁴⁰ (Valdés G.; 2013; p.197 – 219).

mexicanos se opusieron aceptando posteriormente la fumigación aérea con *2.4 D y paraquat*; sin embargo tiempo después los legisladores norteamericanos dejaron de lado la opción de la fumigación ya que los mexicanos cosecharon la hierba fumigada y la vendieron haciendo que los legisladores temieran que sus hijos en las universidades pudieran enfermar con su consumo (Grillo I.; 2012; p. 70 – 84).

³⁸ Esta acción tuvo implicaciones para México ya que una vez cerrada la vía marítima, el tráfico de cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos tenía que entrar forzosamente por la frontera de México; lo cual de acuerdo a las investigaciones de los especialistas retomados, provocó la entrada de los traficantes mexicanos a un nuevo mercado multimillonario y al lavado de dinero en la economía global proveniente del trasiego de cocaína.

³⁹ Agente de la DEA secuestrado y asesinado en represaría por este operativo, al cual de acuerdo a la investigación de Grillo en la DEA se le hizo héroe en dicha dependencia en donde su foto adorna sus oficinas de todo el mundo como agente (héroe) caído (Grillo I.; 2012; p. 111).

⁴⁰ Ese momento marca otro episodio en la constante desconfianza de parte de Estados Unidos hacia México en el área de combate al narcotráfico (al menos), desconfianza y hecho que actualmente sigue teniendo peso en la relación de México con la DEA que de acuerdo a Isaacson prefiere cooperar con el FBI (Isacson A. 2013).

En 1986 el Congreso de Estados Unidos crea la “*Anti-Drug Abuse Act*” (Ley de lucha contra el abuso de drogas); con ella, se hace ilegal el producir y distribuir drogas con la intención de exportarlas al territorio de EE.UU.⁴¹ (Reich S. / Aspinwall M.; 2013; p.18).

Esto explica una presión constante de parte de Washington hacia México con respecto a el control de la corrupción de los cuerpos dedicados al combate al narcotráfico nacionales (La Dirección Federal de Seguridad y la Policía Judicial Federal), todo lo cual concluye con la reestructuración de las instituciones de seguridad federal y la dirección de la Procuraduría General de la República PGR en el área; la creación de Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); y el arresto del principal narcotraficante mexicano Miguel Ángel Félix Gallardo (Valdés G.; 2013; p. 200 - 217).

En la década de los noventa con la nueva dinámica internacional, caracterizada por la caída del sistema socialista y la expectativa de democratización del mundo, se empieza a pugnar de forma bilateral por la renovación y creación de estructuras político administrativas (jurídicas y operativas) dedicadas al combate, producción y tráfico de drogas por parte de ambos países como elemento que coadyuvante de la nueva relación entablada entre México y Estados Unidos por el Tratado de Libre Comercio.

En este punto la creación y profesionalización de instituciones de seguridad se volvió una constante para erradicar problemas como la violencia, la corrupción e incluso el imaginario popular se caracterizó por el enaltecimiento de la figura del narcotraficante en México⁴².

En el área de modernización económica otro indicador de unilateralismo norteamericano se tuvo con la “Operación Casablanca” en la que por medio de agentes encubiertos se arrestaron en Estados Unidos a banqueros mexicanos dedicados a lavar dinero del narcotráfico en una red con personas de 6 distintos países y bancos de México (3 de los principales del país) y

⁴¹ Esta ley es el inicio de la política de la certificación de parte del gobierno norteamericano, el cual por medio de cada ejecutivo y su departamento de estado diseñaba estrategias de cooperación con los distintos países (principalmente centroamericanos), los cuales el Congreso se encargaba de certificar a partir de análisis institucionales internos y dinámicas de cooperación (presupuestos; decomisos; arrestos; reformas de modernización entre otros) con Estados Unidos; los informes se emitían en febrero de cada año, operando hasta el 2002 (Chabat J. 2009).

⁴² “La década de los 90 presenció propuestas como la del presidente George Bush padre, quien tras la rápida victoria de su país y aliados en la primera guerra del Golfo Pérsico, se aventuró a anunciar el surgimiento de un nuevo orden mundial en el que los principales flagelos que vendrían a reemplazar al comunismo como la mayor amenaza para el planeta incluían el narcotráfico, el deterioro ambiental, la existencia de regímenes autoritarios, las migraciones indocumentadas, etcétera”. “Bush padre parecía sugerir que el conflicto Este – Oeste, sería reemplazado por el conflicto Norte – Sur, donde los países en desarrollo serían identificados como las principales amenazas a la seguridad del planeta” (Rosas C.; 2012; p.13).

Venezuela. Este hecho ponía en evidencia la endeble normatividad y control de las autoridades federales respecto al lavado de dinero que en ese momento no era delito en México, y del cual el gobierno norteamericano tenía estimado que su operación rondaba los 15 billones de dólares al año (Reich S./ Aspinwall M.; 2013).

Pasado este incidente con las respectivas negociaciones diplomáticas se acordó en el futuro tener una actitud más cooperativa en pro de la soberanía de México y de la necesidad de control de tráfico de Estados Unidos.

En este sentido cabe destacar que si bien con el proceso de certificación iniciado a partir de 1986 de parte del gobierno norteamericano buscaba la cooperación total entre Estados Unidos y México, esta no se dio ya que México no fue certificado (por factores como la corrupción y la falta de continuidad a la política de combate al narcotráfico) hasta 1999 cuando se gira la orden de aprensión a Mario Villanueva Marín gobernador de Quintana Roo en ese periodo, acusado de narcotráfico (Reich S. / Aspinwall M.; 2013 p. 17 - 30).

Las transformaciones surgidas a partir del año 2000 se caracterizaran en el último apartado del capítulo, baste señalar por el momento que a diferencia de las planteadas hasta aquí, aquellas tienen mayor tendencia a la cooperación bilateral más que a unilateralidad conservadora norteamericana y a la pasividad mexicana respaldada en la soberanía nacional de las elites políticas y en los acuerdos multilaterales firmados con organismos internacionales del siglo XX⁴³.

Como lo señalan los distintos especialistas, la política antinarcóticos desarrolladas por Estados Unidos a partir de la segunda mitad del siglo XX fue marcada por una constante nacionalista de tipo unilateral y conservadora, en donde su excepcionalismo de acuerdo a la óptica de Lipset actuó con el filo malo, ya que al catalogar a México de corrupto antidemocrático y único responsable de narcotráfico, lejos de buscar una adecuada solución al problema mediante mutua acción, incentivó que en México, la élite política y los proyectos, se vieran volcados hacia una resistencia e indiferencia al narcotráfico y sus soluciones.

1.2.2.- Sistema político mexicano.

En las siguientes páginas se pretende dar cuenta de manera sintética de las características que componen al sistema político del México contemporáneo formado a partir de la constitución

⁴³ Como señalan Reich y Aspinwall “a principios de 2000, México había firmado 21 acuerdos de cooperación para combatir las drogas con otros países de América Latina y el Caribe. Pero los regímenes regionales, como el 1990 “Declaración de Ixtapa o la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio 1996”, se han visto afectadas por los mismos problemas que han limitado las Convenciones de la ONU; la falta de recursos financieros, mecanismos de ejecución y apoyo político de los miembros estados” (Reich S. / Aspinwall M.; 2013 p. 25).

de 1917 para generar los elementos que nos permitan dar cuenta de la constante histórica en la toma de decisiones nacional y bilateral respecto a la política de combate al narcotráfico y determinar el influjo; retos y transformaciones que tuvo para el periodo de estudio 2006 – 2012.

Retomando los principios del apartado de política comparada, tenemos que el ejercicio político en sus diferentes formas de régimen y Estado, dependen de la configuración y patrones formales e informales que genere el sistema de partidos, que en el caso del México moderno se remonta definitivamente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que por medio de periodos o épocas con características peculiares generó dinámicas de gobierno en función de la construcción y desarrollo de lo que puede ubicarse como el sistema político mexicano y la sociedad vinculada a él.

En esa línea, sin olvidar que el sistema político mexicano hoy goza de una dinámica democrática y plural de partidos de oposición en el gobierno al menos en el terreno representativo, las prácticas formales e informales con las que ha operado históricamente tienen tendencias y sesgos de tipo presidencialista. Para comprenderlos es menester recurrir a los referentes esenciales sobre los que se erige.

A nivel general la historia del sistema político mexicano ha sido marcada por las dinámicas creadas y practicadas por el PRI, el cual por medio de prácticas y normas (tácitas y formales): presidencialistas; corporativistas y de partido hegemónico, ha perfilado el ADN de la forma de hacer política en México.

Al terminar la revolución en 1917, el pacto político recién creado sufrió una serie de altibajos producto de la disputa y ejercicio del poder político no institucionalizado. En ese contexto la dinámica del poder en México llevó a una serie de alianzas y transformaciones que dieron forma al sistema político.

Del final de la revolución a la década de los 20 la dinámica política de la élite se marcaba por una lógica caudillista con fraccionamientos, producto de dominio absoluto y fricciones con el poder central, véase como ejemplo la muerte de Obregón; la guerra cristera y las disputas de fracciones en el periodo del Presidente Calles.

De acuerdo a López Villafañe (López V.; 2005; p. 153 – 212) la transformación institucional del PRI tiene matices, contextos y funciones particulares como:

Creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se establece en 1929 para eliminar el desorden creado por los partidos dirigidos en los pueblos con los caciques; líderes; caudillos; agraristas entre otros operados por medio de relaciones clientelares; es el primer paso para acabar con los caudillos.

Con la transformación política de 1938 del periodo cardenista se convierte el PRN en Partido de la Revolución Mexicana (PRM); con este ya se da el presidencialismo y el liderazgo con figuras fuertes que logran consolidar a un partido que empieza a tender alianzas con organizaciones y movimientos sociales de ahí su tendencia agrarista y obrerista. Los principales actores son los líderes de dichos movimientos; en este periodo se pasa de un paternalismo a algo más organizado que buscaba ante todo las nacionalizaciones necesarias para que el sistema operara (lo cual serían base para el corporativismo político del PRI).

Para 1946 finalmente el partido del poder toma la forma de Partido Revolucionario Institucional, con él se tiene algo más formal ligado a leyes y estatutos, que a personas, en donde más que la voluntad de los líderes se apela a la formación del Estado en pro de la justicia social para así llegar al desarrollo (económico y político). En esta etapa uno de los elementos característicos fue el charrismo sindical, el cual fue la base del corporativismo del sistema político mexicano (López V.; 2005; p. 153 – 212).

Con estas características el PRI se convierte en un partido formado desde el gobierno para el gobierno en donde no existió posibilidad de otra forma de Estado; por ello la legitimidad discursiva de corte populista así como la formación de estructuras políticas y burocráticas marcaron el desarrollo aunado a la represión de cualquier radicalidad marcaron el paso del sistema por cerca de 70 años. Revisando las propuestas de distintos especialistas; en a lo largo del siglo XX se pueden encontrar periodos del sistema político mexicano formado por el PRI: Consolidación (29 – 40); estabilidad (41 – 75); decadencia (76 – 88) y transformación.

En todos ellos se observan constantes ya sea como desarrollo o transformación de:

Presidencialismo: de acuerdo a Espinoza Toledo, se da por necesidad y por cuestiones prácticas, tomando tintes de hiperpresidencialismo, que anuló al resto de los poderes con un solo partido gobernante aunado al control de centrales obreras, campesinas; burocráticas y profesionistas, todo ello aunado al debilitamiento del poder legislativo por medio de elementos como la proscripción de los partidos de oposición en ciertos periodos y el establecimiento de candados electorales en otros (Espinoza R.; 1999; p. 60 – 67).

Legitimidad: tomada como “la creencia de que un conjunto de instituciones políticas es el más adecuado para una determinada sociedad” (Lipset S.; 1963; p.64); en el caso del PRI se centró en el discurso revolucionario y el paternalismo en el cual sectores sociales y políticos podían negociar a cambio de la legitimidad cualquier apoyo pro de sus intereses particulares ejemplo de ello se tiene con los liderazgos de las distintas centrales sindicales con su práctica conocida como charrismo sindical.

Con estos elementos se le da forma y fuerza al sistema político mexicano hasta mediados de los años setenta, periodo en el que producto de crisis económica política y social se da la transición del sistema político.

El periodo de crisis que marca el inicio de la democratización del país ha sido abordado por distintos especialistas desde enfoques y posturas variadas, Camacho Solís por ejemplo le llama los nudos históricos; Gómez y Bailey le llaman la modernización de México. Sin importar el nombre, el proceso se caracterizó por una negociación de los actores políticos (producto de presiones sociales y económicas) para la delimitación de un nuevo sistema en el que la opción más viable para todos era la democratización del sistema; dicha negociación implicaba necesariamente una interna en entre los dirigentes del PRI⁴⁴.

Para Gómez y Bailey existían causas concretas que explican el por qué se da la transición de finales de los 70 en México: se vuelve inoperante el corporativismo; se reforma el sistema electoral y de partidos; se exige que se empiece a reformar el partido; se cambiaron políticas de desarrollo y estructuras burocráticas. Todas estas transformaciones exigen y se apoyan por dos elementos que son la crisis del 75 y la modernización de una sociedad mexicana en donde la oposición, la educación y la sociedad en general mantienen un descontento con manifestación incluso electoral hacia el PRI (Gómez y Bailey; 1994).

En ese contexto la única opción que se tuvo fue la transformación política del PRI y del sistema que lo acompañaba, la cual dejó de centrarse en las viejas constantes y se enfocó en la reforma del Estado y la efectividad en áreas de políticas económicas y de democratización y gestión pública.

⁴⁴ Jorge Buendía argumenta que existía una composición de elites de tres tipos: democrática (pugnaban por una democratización del partido y el sistema en general); neo-priistas (defendían la creación de nuevas áreas y funciones, pero con tendencia central y presidencial); y dinosaurios (buscaban retomar la parte revolucionaria y de justicia social con todo y las estructuras tradicionales del partido) (Buendía J.; 2002).

Por todo ello, una vez hecho el consenso el PRI modernizó la economía; reajustó sus bases de poder y generó políticas de legitimidad iniciando transformaciones profundas que permitieron fenómenos económicos y políticos que actualmente vivimos como el Tratado de Libre Comercio y la democracia⁴⁵.

De forma crítica los analistas coinciden que la tendencia era clara; reformas de tipo político a favor solo de la macro economía, ello implicaba que el PRI al igual que la institución presidencial se reinstitucionalizara, ya no en pro de un principio de reivindicación social de izquierda sino de centro en donde la legitimidad tendría que provenir de los éxitos en gestiones políticas de modernización. El indicador más claro de dicha tendencia se da en el salinismo, sexenio en el que se desarticulaban a sindicatos, organizaciones campesinas; y empresas paraestatales así como se reformaron algunas instituciones; ejemplo de ello fue la Procuraduría General de la República a la cual una vez que se deshizo la Dirección Federal de Seguridad se le asignó la tarea de combate al narcotráfico por medio de la Subprocuraduría General de Investigaciones y Lucha Contra el Narcotráfico en 1989 (Valdés G.; 2013).

A este punto vale la pena retomar antes de abordar las condiciones del sistema político a partir del siglo XXI y más concretamente las del contexto 2006 – 2012, algunos casos en los que se observa la correspondencia entre la normatividad y las decisiones políticas respecto al combate al narcotráfico en el México priista antes del año 2000.

Lo primero que se debe tener claro es el papel del PRI y del presidente dentro de la política nacional e internacional de México, ello lo marca el hecho de que siempre las decisiones se han tomado a partir del ejecutivo más que de otro nivel del gobierno y que es en función de las decisiones de este, que se reconoce, diseña o adoptan políticas de combate al narcotráfico ejemplo de ello lo tenemos a lo largo del México postrevolucionario.

⁴⁵ Para 1977 por iniciativa del presidente López Portillo (auxiliado por el entonces secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles) propone una reforma de corte político y jurídico que en esencia tenía la intención de ensanchar la representación política de la ciudadanía por medio de la apertura al pluripartidismo, en el sistema político mexicano. Dicha iniciativa fue aprobada y lanzada el 30 de diciembre de 1977, como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE), y básicamente estableció lo siguiente: el reconocimiento político y jurídico tanto de asociaciones políticas, como de partidos políticos (de oposición), los cuales estaban sujetos al registro condicionado (1.5% de votos en las elecciones federales), pero además se les otorgaba derecho a financiamiento y a tener representación proporcional en las diferentes cámaras (Molinar J.; 1991; 95 – 152).

Dicha reforma junto a sus complementos de 1988; 1991 y 1999 son las que brindan el marco político y jurídico para que existieran las estructuras del sistema de partidos para la elección federal del 2000, fecha en la que después de 71 años de gobiernos priistas gana la oposición del Partido Acción Nacional.

En el periodo que abarca al PNR y el PRM (años 20), el presidente Calles criminalizó la producción e importación así como el consumo, al regularlo por criterios médicos; posteriormente para 1931 el código penal penalizó el consumo. A finales de los 30, el presidente Cárdenas manejó el consumo como un problema de salud pública a cargo de salubridad con la ley de desintoxicación (Valdés G.; 2013 p. 70).

Para finales de los años 40 ya con el PRI, el tema del combate a las drogas era algo presente y necesario en las agendas e informes de los distintos ejecutivos; por un lado por lo apremiante de la política para Estados Unidos y por el otro por el control que tenía el PRI en el sistema mexicano que en este caso operaba por medio estructuras policiacas y de seguridad interna del gobierno de tipo civil, como lo era la Dirección Federal de Seguridad creada en 1947 bajo la dirección de la secretaria de gobernación para atender los problemas que pudieran provocar inestabilidad interna (Astorga L.; 2005).

Bajo este sistema, dentro de México la constante era la existencia de leyes de prohibición; la existencia de un sistema centralista de tipo presidencial con estructuras policiacas en todo el territorio nacional; la existencia de un negocio multimillonario con dividendos suficientes para corromper a una estructura estatal que no invertía los medios suficientes para enfrentar un problema en crecimiento porque estaba ocupado con subsidiar su legitimidad de tipo corporativista con sectores obreros; campesinos y políticos, agremiados y movilizados a su conveniencia.

Para 1976, periodo en el que se dio la Operación Cóndor, el gobierno de Luis Echeverría, implementó la fumigación a territorios del llamado triángulo dorado y la localización de armas destinadas a los cárteles mexicanos, con aviones e insumos proporcionados por la DEA fumigó los plantíos; esta política de acuerdo a Grillo dejó a México con el mayor parque de vehículos aéreos de América Latina “39 helicópteros bell y 22 avionetas” (Grillo I.; p.87). Dicha ayuda e infraestructura de acuerdo a un comunicado desclasificado de la *Central Intelligence Agency* (CIA), el gobierno la utilizó para realizar trabajos políticos en un periodo llamado de la guerra sucia que tiene sus inicios en la década de los sesenta, en donde se perseguía a la oposición política de izquierda (Grillo I.; p.88).

Sin embargo no es sino a raíz del asesinato de Enrique Camarena (agente encubierto de la DEA), orquestado por órdenes de Rafael Caro Quintero entonces líder del cartel de Guadalajara, que el gobierno estadounidense presionó al mexicano para combatir la corrupción existente en las

instituciones mexicanas⁴⁶, particularmente la Policía Federal Judicial y la Dirección Federal de Seguridad ya que de acuerdo a este, miembros de esta dependencia le ayudaron al narcotraficante a salir de Guadalajara días después de que apareciera el cuerpo de Camarena en marzo de 1985 (Astorga L.; 2005). Esta fue la punta de lanza a partir de la que se dio la detención (en menos de cuatro años) de los tres principales narcotraficantes mexicanos vinculados y empoderados en el contexto de los 80 en el territorio nacional⁴⁷, periodo en el cual se alcanzaron ganancias millonarias producto del trasiego de cocaína procedente de Colombia con dirección hacia Estados Unidos.

Con fenómenos como estos, desde mediados de los 80, el ejercicio político del PRI se encontró determinado por una dinámica de decadencia y transformación en donde el presidencialismo y autoritarismo tradicional cedía paso a prácticas de gobierno centradas en la apertura y la legitimidad más con base a resultados que en discursos⁴⁸.

En esa medida se entiende que las presiones bilaterales de parte del gobierno norteamericano en materia del combate al narcotráfico, generaron una reestructuración dentro de las instituciones y sus formas políticas tradicionales, que incluían la simbiosis entre estructuras de gobierno y células del crimen (administración del crimen), muestra de ello es el arresto de Miguel Félix Gallardo quien de acuerdo a Diego Osorno fue arrestado en abril de 1989 de forma pacífica debido a que lo citó para una negociación tradicional un viejo contacto de la Policía Judicial Federal, el cual de un sexenio a otro pasó de darle protección a arrestarlo producto de las políticas dictadas por el entonces gobierno salinista (Osorno D.; 2009; p. 180 – 185), quien gracias a este tipo de acciones y reformas, estrechó relaciones bilaterales con Estados Unidos logrando negociar y firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Para los años noventa la presión de parte de Estados Unidos sobre el tema se da más que con el poder ejecutivo, con el Congreso, quién no dio la certificación antidrogas a México como gobierno cooperante con Estados Unidos hasta 1999. Esto se dio gracias a las negociaciones entre

⁴⁶ De acuerdo a Jorge Chabat en 1985 las relaciones bilaterales entre ambos se tensaron, al punto tal que Estados Unidos para presionar al gobierno mexicano, lanzo “la segunda operación intercepción” (Chabat J.; 2010).

⁴⁷ Rafael Caro Quintero; Ernesto Fonseca Carrillo (Don Neto) Miguel Félix Gallardo.

⁴⁸ A nivel interno es entre 1988 cuando el PRI por primera vez estuvo a punto de perder la elección presidencial ante el Frente Democrático Nacional compuesto por la unión de los partidos políticos de izquierda nacionales, este fue liderado por el movimiento escisionista del PRI encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz. Un año después en Baja California el panista Manuel Clouthier gana la primer gubernatura de un partido de oposición en el país.

Zedillo⁴⁹ y Clinton iniciadas después de la operación Casablanca (abordada en el apartado anterior) en donde se acordó una mayor actitud de cooperación de parte de ambos gobiernos plasmada en llamada Carta Brownsville; cabe mencionar que para muchos el factor decisivo que mostro dicha actitud por parte de México fue la liberación de la orden de aprehensión del entonces gobernador de Quintana Roo por parte del PRI Mario Villanueva, acusado de mantener vínculos con el cartel de Juárez.

A nivel general, queda claro que la transformación del sistema político mexicano ha sido uno de los factores que mayoritariamente influyen en la conformación de la política contra las drogas entre México y Estados Unidos, ya que si este no adopta, reforma y profesionaliza sus metas e instituciones, dicha política no operaría.

A diferencia de lo observado en el caso del sistema político norteamericano, los consensos políticos y las estructuras políticas federales han sido más volátiles y sujetas a la conformación de asociaciones políticas con intereses contingentes de gobierno, vinculados a una economía constantemente golpeada con crisis, siendo una de las más volátiles incluso en el área del crecimiento del narcotráfico la⁵⁰.

1.3.- Características de la toma de decisiones en el contexto de la política federal de guerra contra el narcotráfico en el siglo XXI. Contextos, estrategias y problemas compartidos.

Si los noventa tuvieron como característica una transformación epocal con la caída del Muro de Berlín y el fin del bloque socialista; la primer década del siglo XXI no se quedó atrás, ya que las transformaciones ocurridas en este periodo, crearon una realidad en la que todos los procesos

⁴⁹ El gobierno de Ernesto Zedillo a nivel general, tuvo como característica el ser el heredero de una de las peores crisis económicas, políticas y sociales del México contemporáneo en general, ya que su contexto político fue marcado por hechos como: ser el remplazo del candidato del PRI Luis Donald Colosio Murrieta, asesinado en plena campaña política; asimismo es en su gobierno en donde se tratan una serie de investigaciones judiciales vinculados a la familia del ejecutivo anterior siendo el más importante el del encarcelamiento de Raúl Salinas de Gortari; otra particularidad la tuvo en los casos de las matanzas de Aguas Blancas y Acteal (este último ligado al EZLN), lugares en donde se llevaron a cabo ataques en contra de grupos de oposición de parte de cuerpos armados del Estado; por último se debe de recordar que es en este sexenio en el que se dan los ajustes macroeconómicos necesarios para enfrentar la crisis de 1995, siendo el más polémico el de la conversión en deuda pública del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en 1998.

⁵⁰ En su investigación Grillo señala como a partir de la crisis de 1995 los únicos nuevos millonarios del país eran personas ligadas al narcotráfico concluyendo que al seguir el tráfico de drogas, la devaluación del peso, se le dio mayor poder al narcotráfico ya que se devaluó el peso sin embargo ellos siempre cobraban en dólares (Grillo I.; 2012; pp. 123 – 147).

vinculados a la dinámica globalizada y democrática de la vida contemporánea, se vieron trastocados entre otras crisis⁵¹ por las políticas de seguridad vinculadas a la amenaza de ataques terroristas.

A poco más de un año la llamada Cumbre del Milenio en donde se sentaron las bases de un desarrollo solidario para el siglo XXI a nivel internacional, la realidad mundial y nacional de Estados Unidos en particular, se vieron sorprendidos por los ataques terroristas de Nueva York del 11 de septiembre, hecho a partir del cual se implementó una contraofensiva en contra de líderes; células y gobiernos vinculados con grupos terroristas ubicados principalmente en Afganistán e Iraq.

En el plano hemisférico e internacional la política de seguridad promovida por Estados Unidos dejó de lado las tendencias liberales como la creada con el TLC y se centró en las viejas dinámicas de seguridad tradicional en donde la seguridad nacional y el enfoque de “estás conmigo o en mi contra” respaldado por un discurso de democracia y libertad, sirvieron para implementar un ataque preventivo en contra de Afganistán; la guerra contra Iraq; así como una serie de políticas de amplio espectro en distintos niveles⁵². Todo en pro de encontrar al enemigo que en orden de importancia eran hasta ese momento: Osama Bin Laden; Sadam Husein; Al Qaeda y a partir del 2011 con la documento titulado *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, se añade el Crimen Organizado Transnacional de todo el mundo (en el caso de México Los Zetas); el llamado “eje del mal”, término utilizado por el nuevo excepcionalismo de G. Bush abordado en el apartado anterior.

De forma concreta lo que el inicio del siglo XXI trajo para Estados Unidos, fue la necesidad de forjar acuerdos de seguridad y defensa con todo mundo, pero en especial con Canadá y México por ser sus vecinos. A diferencia de los primeros, fue con México con quien aparentemente tenía mayor vulnerabilidad por lo acentuado de la violencia que empezaba a generar el narcotráfico en las zonas fronterizas.

⁵¹ Para la primera década del siglo XXI una constante fue el que todo se manejó en términos de riesgo; sustentabilidad; organización y prevención. Las crisis económicas (crisis financiera del 2009); crisis ecológicas (tsunamis, derrames petroleros, fisiones nucleares); guerras (Iraq, Georgia); pobreza y desempleo masivo; emergencias sanitarias; enfermos terminales y con padecimientos crónicos; fundamentalismo religioso y político ya sea de izquierda o derecha, alcanzan en sus tasas y estragos records históricos.

⁵² En este punto las transformaciones diseñadas a partir de estos atentados, no solo afectaron en lo relacionado a las normas de vuelos de todo tipo ni a la fronteras como normalmente se piensa, llegaron a afectar incluso cuestiones comerciales como lo fue la importación de productos del sector agrícola; textil y hasta del acero con leyes como la *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act* del 2002 entre otras (Rosas C.; 2013, pp. 151 – 160).

Para México el siglo XXI implicó retos específicos que fueron el fortalecer la relación con Estados Unidos; combatir el problema del narcotráfico; alcanzar y consolidar la transición a la democracia; todo ello mediante del desarrollo y fortalecimiento institucional.

En el año 2000 el gobierno de Vicente Fox a diferencia del George Bush tuvo la particularidad de ser legítimamente electo sin ningún tipo de controversia electoral en año 2000; y para el siguiente mandato las cosas fueron al revés ya que en 2008, Obama llega sin descontentos electorales a diferencia del Calderón en el 2006, el cual hasta en su toma de posesión en el Congreso mexicano tuvo fuertes protestas de oposición por su controvertida elección; esta peculiaridad dentro de los gobiernos mexicano y norteamericano puede ser una pequeña muestra de que queriéndolo o no, los tiempos políticos no pueden sincronizarse al mismo tiempo.

Internamente, en México tras 71 años de gobiernos del PRI y una clara debilidad del mismo para detener los estragos de la crisis económicas y sociales de México, el año 2000 abrió la puerta a la democracia mexicana ya que fue el inicio de dos gobiernos consecutivos de oposición panista en donde básicamente se reajustaron las estructuras instituciones y formas políticas a la nueva dinámica de competencia política moderna (con todo y sus implicaciones como el marketing) en donde al parecer cualquiera podía perder si no se sujetaba a los criterios y escrutinios del siglo XXI en donde las comunicaciones, análisis y problemas que resolver eran un verdadero reto para la naciente democracia mexicana⁵³.

Con dificultades constantes de parte del gobierno panista para lograr consenso en la vida política nacional que bajo la máxima de Vicente Fox “el presidente propone, el congreso dispone”, las grandes reformas y transformaciones del país tuvieron que esperar siendo indicativo el hecho de que hasta una de las principales obras del sexenio como se le catalogó a la construcción del aeropuerto alterno de la Ciudad de México en Texcoco tuvo que ser cancelado por el movimiento social de protesta de San Salvador Atenco.

Sin embargo en el plano de combate al narcotráfico las cosas parecían distintas ya que el gobierno de Fox decidió cooperar de forma conjunta con Estados Unidos en esta área de forma constante más que coyuntural; incluso opiniones como la de Grillo señalan que precisamente la

⁵³ Al igual que el resto del mundo debido al proceso de globalización y a la modernización del país, en este periodo la sociedad mexicana entra a un momento en donde las asociaciones civiles; académicas; políticas; culturales; junto a los movimientos en pro de los derechos civiles tradicionales, ya no solo proponen sino que exigen acceso y cuidado de los recursos de tipo económico; político; cultural; medico; medioambientales; tecnológicos y hasta religiosos.

fuga Guzmán Loera⁵⁴ (principal narcotraficante del país) de un penal federal de máxima seguridad en enero del 2001 se debió a que producto de esta cooperación tenía ser deportado hacia Estados Unidos.

Las muestras de esta cooperación y de lo apremiante que fue esta área en la política nacional se encuentran en los siguientes reformas e instituciones en donde Vicente Fox en México se decide abordar el problema del narcotráfico de diferente manera, con acciones continuas y no coyunturales por exigencias del gobierno norteamericano, que buscaban como principal objetivo el romper inercias del pasado en el combate al narcotráfico:

- Fortalecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) destinado a por medio de la comunicación constante entre los gobernadores de los 32 estados del país, mejorar la operación (capacitación; tecnologías e información) de los sistemas de seguridad pública en las entidades federativas, incentivador por medio de fondos presupuestales especiales.

- Un Sistema Nacional de Procuración de Justicia en donde se reúnen los procuradores de los estados para coordinar e intercambiar estrategias.

- Secretaria de Seguridad Pública⁵⁵, centrada en el asesoramiento de ciertas políticas de seguridad y coordinación de acciones enfocadas a la readaptación social en el caso de delitos federales (Bergman M.; 2007, p. 21).

- Una policía de investigación profesionalizada “Agencia Federal de Investigación” (AFI) que marcó una tendencia de modernización y control policiaco presente en los quince años anteriores, ya que por medio de la creación de este tipo de cuerpos de investigación primeramente se rompe con la estructura policiaca del viejo sistema de corporaciones corruptas como lo fue la PJJ que permitía un centralismo de parte de la SG en México ejercido directamente o por medio de la PGR; de la misma forma se dota de capacidades técnicas y profesionales a cuerpos operación policiaca que si bien tienen tintes de profesionalización militar, se rige bajo protocolos ciudadanos. Para el año 2009 la AFI desaparece y surge la Policía Ministerial Federal que a diferencia de la primera se le añadieron funciones de investigación y atención a víctimas del delito, lo cual garantizaba una mayor operatividad frente a la atención a delitos de tipo federal (Notimex / Universal; 2009).

⁵⁴ Encarcelado en gran parte por el asesinato del Cardenal Posadas Ocampo en un tiroteo en 1993 (Grillo I.; 2012; p134).

⁵⁵ Secretaría sustituida en 2013 por la Comisión Nacional de Seguridad Pública dependiente de la Secretaría de Gobernación abocada a funciones de inteligencia; intercambio de información en seguridad y regulación de la seguridad privada (Reséndiz; 2013).

- Reformas en el sistema judicial con tendencia hacia el establecimiento de un sistema acusatorio así como una serie de reformas internas a la PGR en su ley orgánica y reglamento interno que permite la creación de subprocuradurías como la Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas en Delincuencia Organizada SIEDO (Valdés G.; 2013. pp.324 – 327).

En el plano de las acciones concretas y los operativos se encuentran:

1.- Captura de Gilberto García Mena “el June” segundo al mando del cartel del Golfo en 2001; Benjamín Arellano Félix líder del cartel de Tijuana en 2002 y de Osiel Cárdenas Guillen líder del cartel del golfo en 2003 por parte del ejército mexicano.

2.- Nombramiento de un militar General de Brigada como Procurador General de la República: Rafael Macedo de la Concha⁵⁶.

3.- La reforma a la secretaria de seguridad pública que desaparece la figura de Policía Judicial Federal y se crea la Agencia Federal de Investigación en 2001.

Lanzamiento del operativo policiaco-militar México Seguro para proteger a los estados golpeados por el narcotráfico, especialmente en el norte del país a raíz de la guerra desatada en Tamaulipas por el cartel del golfo y el de Sinaloa en 2005.

4.- Radicalización del operativo México Seguro con el llamado Proyecto Frontera Norte, para frenar la violencia en Nuevo Laredo (Chabat; 2010, núm. 196).

Hasta aquí la constante dentro del gobierno mexicano, era la atención al problema del narcotráfico como un tema que cobraba relevancia en el país producto de la violencia que producía; la cooperación constante con Estados Unidos y el que se recurriera a instituciones como el ejército mexicano en este tema.

En síntesis se puede decir que en el plano bilateral después del 9/11, México tuvo que revalorar su alianza con Estados Unidos centrándose en factores como la vecindad, la economía y la política, ya sea en el nivel riesgo o en el de combate.

Para 2006 la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) preocupada por este asunto señalaba que México “de un ranking de 125 países, se encuentra en el lugar 117 en cuanto al incremento del costo de los negocios provocado por el crimen y la violencia; el 114 en cuanto a crimen organizado; y el 105 en relación a la confiabilidad de policías” (CONAGO; 2006; p.6). Es por ello que como lo señala Valdés una de las fuertes presiones que tuvo el presidente Calderón

⁵⁶ La particularidad que tiene la participación del ejército en México desde los años 90 y en particular dentro de los sexenios panistas, es que su participación en áreas como el narcotráfico dejó de limitarse a funciones como la erradicación de plantíos, para insertarse a cuestiones como la investigación y la seguridad pública.

con respecto al planteamiento de una política de seguridad incluso antes de tomar posesión, la obtuvo de esta conferencia que crea la propuesta “Hacia un Nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado” diseñada en 2006 y presentada al ejecutivo en enero de 2007 (Valdés G.; 2013 p. 378).

La plataforma política de México diseñada por el gobierno de Felipe Calderón en Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, colocó en el primero de sus 5 ejes el estado de derecho y la seguridad por encima de la economía (fundamental para un candidato presidencial llamado el presidente del empleo) que es el segundo y de la modernización de sistema político el fortalecimiento de la democracia que es el último (Presidencia de la República; 2007). Esto a nivel interno explica probablemente el por qué se da una afinidad y correspondencia con las políticas de seguridad de Estados Unidos.

Acuerdos Bilaterales y Estrategias.

La estrategia de seguridad de Estados Unidos a raíz del 9/11, se encuentra plasmada en Estrategia Nacional de Seguridad (NSS por sus siglas en inglés) de 2002 y 2006 en el caso del gobierno Bush; 2008 y 2010 en el caso de Obama (CRS; 2008); en esencia postulan el combate conjunto con la comunidad internacional en contra de grupos terroristas y delincuenciales ubicados en territorios vulnerables en lo que Bush ubicó como “el imperio del mal” que ponen en peligro las libertades y democracia implícitamente defendida por Estados Unidos.

Antes de la Iniciativa Mérida, se diseñaron y operaron programas destinados a la seguridad de Norteamérica dentro de la política en los que se inserta la misma iniciativa que vinculó a México en una dinámica de cooperación tanto con Estados Unidos como con Canadá en materia de seguridad:

- La *USA Patriot Act* (Ley Patriota) de octubre de 2001 que establece la creación del *Department of Homeland Security* (Departamento de Seguridad de la Patria DHS), agencia destinada a controlar el terrorismo y ampliar las facultades de vigilancia dentro y fuera del territorio norteamericano fomentando la cooperación con los vecinos (pero en México no hay contrapartes). En esencia fortalece las agencias dedicadas a la seguridad en Estados Unidos estableciendo protocolos en distintas áreas de desarrollo y mandos unificados en donde planeación y proyección es fundamental (CRS; 2008).

- *Smart Border Agreements* (Acuerdo de fronteras inteligentes), firmado por Estados Unidos, Canadá y México en 2002); este en cierta medida blindaba el espacio aéreo en las dos

fronteras y pretendía agilizar el flujo de personas y mercancías por medio de la eficiencia en procedimientos e infraestructura.

➤ También se crea el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005; se firma entre Estados Unidos, Canadá y México estableciendo principios mutuos de prosperidad económica así como de seguridad basada en protocolos de riesgos compartidos en la región, ambos vinculados al ámbito de modernización; control fronterizo (creación de protocolos comunes); flujo de personas y mercancías en las aduanas (Benítez R. / Rodríguez C.; 2006; pp. 7-28).

LA INICIATIVA MÉRIDA.

Es claro que es el contexto de seguridad pos 9/11 el que generó las condiciones para una proyecto como la Iniciativa Mérida ya que esta, en esencia buscaba reforzar la seguridad ante el narcotráfico (problema histórico con México) y el terrorismo (nueva coyuntura). Lo es también que el programa se diseñó para México y Centroamérica con más beneficios para México que para estos últimos, sin embargo el producto final siempre se reflejaría en la frontera norteamericana. Sin embargo pese a lo limitado de los recursos (lectura mexicana) y a las formas en las que se aprobó y operó por parte del senado norteamericano (con reticencias y demoras), el programa marcó un proceso de cooperación en donde a diferencia del pasado se dio la confianza mutua entre México y Estados Unidos en torno al combate del narcotráfico (lectura norteamericana).

El Programa de Cooperación entre México-Estados Unidos Contra la Delincuencia Organizada conocido como Iniciativa Mérida se diseña en octubre de 2007, con cuatro objetivos principales: 1) combatir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; 2) reforzar el control de la frontera, de la zona aérea y de la región marítima; 3) mejorar las capacidades de los sistemas de justicia en la región; y 4) restringir las actividades de las pandillas, así como reducir la demanda local de droga (Ribando C. / Finklea K.; 2012; p. 7).

Es un programa diseñado desde para México y Centroamérica, solo lo concerniente al presupuesto solo le asignaba a 50 de los 1400 millones de dólares a estos últimos, siendo por ello motivo de debate y protesta de los siete países que lo componían.

La primer propuesta contemplaba 1400 millones de dólares como paquete de apoyo para combatir el narcotráfico dividido en paquetes de entrega, programando el último para 2010 (Arámbula A.; 2008).

La mayor parte del acuerdo en 2007 se diseñó para cubrir cuestiones del área fronteras⁵⁷ y las solicitudes financieras iniciales para la Iniciativa se enfocaron en entrenamientos y equipamiento para las fuerzas militares y de seguridad de México.

Con todo ello la constante dentro de la implementación del mismo se ha centrado en el ámbito político, ya que desde su aprobación los estereotipos y afloje tanto del lado norteamericano como del mexicano han sido constantes.

En Estados Unidos el Congreso no tenía noción de los montos asignados y no fueron informados ni consultados lo cual durante todo el tiempo desde su implementación, generó una tensión política que retrasó su aprobación y las entregas de los paquetes hacia México⁵⁸.

Es así que en la práctica parecía ser una política más de palos y zanahorias ya que en México siempre se discutió sobre los efectos que tenía sobre la soberanía nacional y sobre el si Estados Unidos cumpliría su parte; del otro lado el Congreso norteamericano siempre pugna por la medición de los resultados de la Iniciativa recordando que uno de los problemas era el que México no contaba con mucha de la contraparte institucional necesaria para recibir dicha ayuda; pese a todo eso el discurso de ambos siempre fue el de la responsabilidad compartida⁵⁹ (Olson E.; 2012).

Para 2009 con la elección del gobierno demócrata de Obama y con tres años de iniciada la guerra contra el narcotráfico en México⁶⁰, el gobierno norteamericano continuo con el apoyo de la Iniciativa Mérida; sin embargo junto con el presidente Calderón replantearon⁶¹ sus prioridades

⁵⁷ 64 % para el área frontera; seguridad publica implicaba 24%; y creación y mejoramiento de instituciones 15% (Olson E.; 2012).

⁵⁸ Incluso de acuerdo a Isacson Adam, colaborador del WOLA para el 2013 la Iniciativa Mérida contaba ya en total con 2800 millones de dólares asignados, de los cuales sigue congelados 600 millones porque el gobierno del Peña Nieto no los ha solicitado (Isacson A.; 2013).

⁵⁹ Esto desde mi perspectiva particular da la posibilidad de una lectura; por un lado exigía una actitud de cuotas de parte de México hacia el apoyo norteamericano en base a una lógica de cooperación norte – sur de tipo realista en donde ante todo es el unilateralismo el principio que manda. Del otro lado se tiene un matiz más de neoinstitucionalismo liberal en donde lo que hace falta es crear y fortalecer las instituciones encargadas de operar los insumos de la relación.

⁶⁰ Entre 2007 y 2009, periodo en el que se diseñó la Iniciativa Mérida con los objetivos de modernización y capacitación de recursos y en el que el gobierno de Obama los sesgo hacia objetivos de fortalecimiento institucional y cuidado de los derechos humano, la cifra de homicidios producto de la violencia del crimen organizado pasó de 2819 en 2007 a 9612 en 2009 (Valdés G.; 2013; p.286).

⁶¹ Las modificaciones se hicieron con reuniones celebradas en 2009 y 2010 quedando las particularidades de la siguiente forma:

Eje 1.- Calderón dio una lista de 36 criminales de los cuales ya había arrestado a 26 y EE.UU. se comprometió a mermar las capacidades logísticas y financieras de estas (tómese como el compromiso de controlar el flujo de armas de Estados Unidos hacia México).

Eje 2.- Se dio preferencias a las reformas institucionales que a las transferencias de equipo.

Eje 3.- La frontera del siglo XXI; se buscaron programas confiables para transportar personas y mercancías.

pasando de una dinámica con tendencia a la modernización y capacitación, a una de fortalecimiento institucional y de reconstrucción de ciudades fronterizas así como de respeto a derechos humanos⁶². Dicho acuerdo fue conocido como Mérida 2.0.

Para muchos es claro que el objetivo principal de Estados Unidos dentro de estos mecanismos de cooperación es esencialmente la prevención del riesgo a partir de la seguridad fronteriza y si bien pueden incluir otras áreas y ámbitos, esta es una fuerza centrípeta de que guía de la política y el interés⁶³.

Ahora bien, debe de reconocerse que por su posición de frontera más grande y vulnerable México tuvo prioridad con respecto a Canadá⁶⁴, lo cual se observa con la prioridad que se le da a la Iniciativa Mérida a diferencia del resto de los programas de fortalecimiento fronterizo; en esa medida, en teoría al menos en disposición, que no en presupuesto, sin dejar de ver los problemas y presionar por las soluciones pertinentes a cada caso, la percepción del contexto 2006 – 2012 debió haber estado a favor de la actividad que se realizaba en México en lo que respecta a la lectura hecha por los norteamericanos de la operación de la PFDGCN y por el lado de México debió de haber estado a favor de una actitud diferente de cooperación de Estados Unidos .

Estos elementos con sus particularidades serán abordados en los siguientes capítulos, si bien con una caracterización contextual guía, a partir del estudio de caso en el que se analizará mediante la comunicación del riesgo la lectura que se tuvo respecto a esta política en cada país por los respectivos *think tanks*.

Eje 4.- Pretende construir comunidades fuertes principalmente en las ciudades fronterizas afectadas por la delincuencia: Tijuana; Juárez y Monterrey (Olson Eric / Wilson Christopher; 2010).

⁶² Se manejaba que el WOLA daba reportes en los que se contemplaba que México ya tenía 7 mil denuncias en la Comisión Nacional de Derechos Humanos relacionadas con la política de combate a las drogas (Olson E.; 2012).

⁶³ En el caso de México este interés debió haberse canalizado hacia la creación de un sistema de impartición de justicia; atención al problema de la migración; el fortalecimiento de instituciones dedicadas a la seguridad y la modernización y capacitación de personal desde una óptica de neoinstitucionalismo neoliberal.

⁶⁴ 3200 km de frontera terrestre con EE.UU. del Océano Pacífico a Golfo de México, con 12 ciudades fronterizas de las cuales al menos 3 (Tijuana; Juárez; Nuevo Laredo) presentaron altas tasas de violencia en entre 2006 – 2012. Lo particular en lo que respecta a la frontera en este contexto se debe a que la frontera se convierte en un área común de riesgo y vulnerabilidad entre México y Estados Unidos ya que para Estados Unidos implica una puerta que no puede cerrar por los distintos beneficios que le da y por tanto se convierte en un riesgo que tiene que correr sin descuidar; y para México es una vulnerabilidad ya que no la controla y representa una meta a la que aspiran muchos actores que además requieren caminos para llegar a ella, y que a su vez los narcotraficantes tienen controlada y disputada con los territorios; rutas y áreas vinculadas a ella.

Capítulo 2.

Comunicación del Riesgo y contexto de la Toma de Decisiones durante la Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico.

Una vez definida la parte teórica e histórica que explican la toma de decisiones en México y Estados Unidos alrededor de la política de combate al narcotráfico, se debe pasar a la caracterización sistemática del contexto en el que opero concretamente la PFDGCN 2006 – 2012, así como de los actores de interés, que en este caso son los *think tanks* de ambos países.

La delimitación sistemática de ambos es la que permitirá dar sentido a su abordaje como algo complementario e interesante de conocer un plano analítico, ya que son en sí, los referentes básicos que dan cuenta de las lecturas que actores políticos de ambos países tienen del combate al narcotráfico en un contexto de cooperación compleja entre México y Estados Unidos.

2.1.- Contexto y momentos de la PFDGCN 2006 -2012. Configuración de áreas y Actores.

Surgida en un contexto en el que por primera vez se superaban las tendencias unilaterales de la política antidrogas compartida por Estados Unidos y México, la PFDGCN 2006 – 2012 iniciada el 11 de diciembre de 2011 mostraba como punto de partida en lo bilateral un contexto en el que se dejaba atrás las prácticas de operaciones encubiertas de parte de los primeros y de resistencia política justificada por la soberanía nacional en el caso de los segundos.

Como se mencionó en el capítulo anterior, lo que impulsa esta tendencia a la cooperación, es en el caso de Estados Unidos el contexto pos 9/11 en el que la creación del departamento de *Homeland Security* lleva a los Estados Unidos a desarrollar una dinámica de cooperación con tendencia de protección regional, en donde México jugaba un papel importante, especialmente en el área fronteriza.

Para México la dinámica de exigencia democrática que va de lo electoral a lo institucional es lo que marca la tendencia de un gobierno que si bien ya no era de transición, asumía de forma implícita las exigencias y pendientes del gobierno anterior.

En ambos casos la violencia surgida en los estados fronterizos del lado mexicano era lo que exigía su atención ya que producto de transformaciones históricas tanto en las prácticas institucionales destinadas a las seguridad, como la composición interna del negocio con los

grupos destinados al narcotráfico en México, se creaban dinámicas nuevas y geografías cada vez más disputadas por distintas fracciones de un mismo negocio.

De acuerdo a posturas como la de Valdés Castellanos (Valdés G.; 2013, pp. 364 – 371), son las estructuras grandes y complejas del narcotráfico las que después de 80 años de vigencia en México sufren transformaciones importantes producto de fenómenos como:

- **Fragmentación de la figura presidencial:** no les permite tener protección ni contubernio federal en cuestiones de seguridad, lo cual era imprescindible dentro del desarrollo del negocio en su constitución histórica¹.

- **El desarrollo de inteligencia y contrainteligencia de parte de los grupos de narcotraficantes:** mecanismo que trataba de contrarrestar la falta de apoyo político y policiaco tradicional².

- **Diversificación financiera:** producto de interconexiones realizadas en los sistemas bancarios de México y Estados Unidos, además de creación de infraestructura destinada al lavado y almacenaje de dinero.

Limitación institucional: producto de la poca credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones³; de la debilidad operativa en las instituciones⁴ (Valdés G.; 2013, pp. 348 – 349) y algo que en el capítulo pasado se abordó de forma teórica, que es el modelo de toma de decisiones dentro de las burocracias, que ante todo eran exigidas en un contexto apremiante⁵.

¹ En este sentido coincide con la postura de otros especialistas, en especial de Bagley que coinciden en que la ruptura del pacto priista a partir del 2000 intensifica la violencia por el control de rutas (Balgey B.; 2012).

² Si bien Valdés menciona que en este rubro los grupos delincuenciales tienen elementos formales e informales de control espionaje; Saviano en el caso concreto de “Los Zetas” ahonda dentro de estos señalando su estructura espía de los zetas se compone de la siguiente manera:

Las ventanas: niños que avisan cuando entran policías al territorio.

Los halcones que ocupan las áreas de distribución.

Los leopardos: prostitutas adiestradas para sacar información valiosa a los clientes. (Saviano R.; 2014; p.124).

³ En las cifras (muy similares entre los distintos países incluido México) que Leonardo Curzio analiza del Latino barómetro 2009, encuentra que es en la iglesia y los medios de comunicación en donde los latinoamericanos encuentran mayor confianza; seguidas por las fuerzas armadas y los bancos; dejando en los últimos lugares a partidos políticos; parlamentos y sindicatos (Curzio L.; 2011). Ello deja mal parada a la democracia dependiente de procesos institucionales de participación.

⁴ Valdés señala la deficiencia institucional presente en todos los niveles en el sistema de seguridad estatal y municipal, así como en el carcelario; la escasez de ministerios públicos y el limitado número de efectivos en la policía federal en la que señalaba a finales de 2006 “habían alrededor de 10 mil policías” (Valdés; 2013, p. 375).

⁵ Como se indica en el capítulo anterior en el cuadro tres, Alisson nos señala que el modelo burocrático tiene como una de sus características la negociación por medio de presiones de distinta índole en un proceso en donde las decisiones las toman los directivos ejecutivos. En esa línea, la característica de esta política fue primeramente, la inclusión de cuerpos burocráticos de distinto nivel ante la emergencia, como fue el caso de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, encargada de la seguridad federal y el Ejército Mexicano, que como ampliamente se discutía durante el periodo en el círculo especializado, no estaba capacitado para cumplir funciones policiacas con todo lo

Como referente se tiene lo señalado por John Bailey, quien analiza la estructura militar policiaca de los operativos de seguridad de la política, señalando que las autoridades federales nunca se subordinaron en los operativos a los militares, llegando incluso a oponérselos a favor de algunos traficantes; lo cual provoco que el ejército actuara aislado, en algunos casos: “la policía civil no se adhirió a la estructura y comando militar” (Bailey John; 2010, p.334).

- **Profesionalización armada:** quizá el elemento más preocupante en lo que tiene que ver con la violencia desatada en este contexto, ya que en esencia consiste en la creación de cuerpos especializados en la operación de la violencia como elemento garante dentro de la operación de cada grupo en un contexto en el que la dispersión y disputa de territorio marcaba la constante.

Esta profesionalización armada de la violencia fue el principal elemento que justificaba la política durante toda su operación, ya que si bien es cierto que se producía para la defensa del territorio por parte de los grupos dedicados al narcotráfico en contra de los rivales y de cualquiera que entorpeciera su operar (incluso la misma policía); su dispersión alcanzó a todos y como señalaba Eduardo Guerrero llegó a “autoridades y ciudadanos inocentes”, reportando cifras que 2006 a 2011 rondaban los 51 mil asesinatos en una tendencia ascendente desde el inicio, como referente se puede señalar que se pasó de 8 asesinados por día en 2006 a 42 en 2011 (Guerrero E.; 2012).

Tal nivel de violencia fue objeto de monitoreo por distintos medios nacionales e internacionales generando cifras algunas veces cuestionadas por las metodologías con las cuales se elaboraban y por las dinámicas a las cuales se asociaban. Por ejemplo de acuerdo a la Décima Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México de 2012, los mexicanos en 2011 situaron el problema de la seguridad y justicia por arriba de los problemas económicos con un 50% y 46% respectivamente. Para el 2012 seguridad se ubicaba en un 44% y la economía en 49; entre 2007 y 2010 si bien los problemas económicos superaron por hasta 30% de más a los de seguridad, estos nunca bajaron del 29% de preocupación. Respecto a los indicadores de temor a robo a mano armada y secuestro, entre 2008 - 2012 las cifras entre ambos se movieron de manera similar con una diferencia nunca mayor al 6%, siempre a favor del robo a

que implica dicha práctica en los contextos democráticos, caracterizados por el respeto irrestricto a las normatividades institucionales y en el respeto a los derechos humanos.

Lo que se evidenció fue que desde los niveles ejecutivos se asignaron funciones y directrices en donde los lineamientos burocráticos de cada grupo chocaron en la práctica concreta impactando en la falta de eficacia en las tareas asignadas.

mano armada, en una cifra que nunca bajó del 54% (Consulta Mitofsky / México Unido Contra la Delincuencia A.C. ; 2012).

Con tales datos, se puede observar una verdadera preocupación por el crimen y la seguridad dentro la realidad mexicana en el periodo 2006 – 2012.

En la misma línea Carlos Vilalta en un comparativo realizado entre los sexenios de Zedillo; Fox y Calderón, encuentra que las averiguaciones previas vinculadas a delitos contra la salud presentadas ante la Procuraduría General de la República (PGR) suben radicalmente al final del sexenio de Fox, pero bajan y se comportan de forma variable en el de Calderón; lo cual parece desconcertante al no coincidir con la política operada, sin embargo en su argumentación destaca algo que los especialistas siempre han tenido muy claro: la falta de fortaleza estructural del sistema mexicano para afrontar por medio de los caminos institucionales el tratamiento y control de estos fenómenos (Aguilar A.; 2012 p. 42 – 62).

Ante tal condicionante estructural, es claro el por qué al determinar los principales referentes institucionales en esta política, por lo regular se recurre al indicador de los asesinatos (siempre cuestionados) que a otro tipo de variable de medición⁶.

La violencia en su despliegue y formas alcanzó niveles insospechados y a todos los sectores sociales por igual, convirtiéndose en el fenómeno a estudiar desde sus distintas representaciones, ya que la explicación tradicional asignada al problema de la violencia, que apuntaba que solo se mataban entre ellos, era superada.

Se hacen análisis alternativos como el de Viridiana Ríos, que plantea como una de las características de este contexto los crímenes de alto perfil (periodistas y funcionarios públicos), particularizando entre otras cosas el caso de Durango, lugar en donde “ser presidente municipal implica una posibilidad de 1 entre 11 de ser asesinado” (Aguilar A.; 2012 p. 276); con tal

⁶ Cabe mencionar respecto al número de operativos militares-policíacos desplegados durante la PFDGCN, que tampoco existen datos precisos porque mucho de ellos se realizaron bajo el rubro de información reservada tanto del número de efectivos participantes, como de los lugares precisos.

Grillo señala que la secrecía de los nombres de los efectivos de marina se da después del operativo militar en el que ultimaron a Arturo Beltrán Leyva en diciembre de 2009; después de este, el presidente Calderón celebró en público el funeral de un militar muerto en la redada, provocando por esta exhibición pública de la identidad del efectivo que al día siguiente en un velatorio privado la familia de este fuera ultimada; es por ello que Grillo señala que “desde entonces se mantiene en secreto la identidad de los infantes de marina” (Grillo I. 2012, p. 206).

aproximación también se señala, que no existe sistematización de información oficial relacionada con esta área del sector público⁷.

Es claro que este tipo de reflexiones surgidas alrededor de los primeros resultados de la PFDGCN, llevó a un giro en las prioridades que no sólo buscaba la contención de la violencia, sino de transparencia y control de los operativos en pro de los derechos humanos. En ese sentido a la par de la violencia surgen temas como el tráfico de armas y la salvaguarda de los derechos humanos.

En la propuesta de Haugaard sobre el papel que tiene de Estados Unidos respecto a seguridad en América Latina y el Caribe, se señala desde una posición crítica, que a un año de la administración de Obama Estados Unidos seguía siendo poco claro en los rubros del control de tráfico de armas con dirección a México⁸; la exigencia de informes transparentes respecto al cumplimiento de los derechos humanos de parte de los militares en México en el marco de la Iniciativa Mérida y si bien reconoce una clara tendencia del hemisferio a tratar el problema como una cuestión de salud, el Congreso norteamericano no se pronunciaba en el plano internacional en este asunto (Haugaard Et. Al.; 2010).

La dinámica a la que se hace referencia, es que si bien existía cooperación bilateral en materia de combate al narcotráfico y control de la violencia implementada con la Iniciativa Mérida, ni en México, ni en Estados Unidos se exigían informes detallados sobre el cumplimiento de los derechos humanos de parte de los militares en los operativos realizados en México desde 2009⁹.

Ahora, se tiene que reconocer que a la par de la violencia vienen organizaciones y líderes; y si en algo coinciden los especialistas es en que la proliferación de grupos y rutas fueron la característica nodal del narcotráfico en este período y que además sin importar el tamaño del

⁷ La autora señala que toda la información relacionada con el sector es recabada por organizaciones no gubernamentales; periodistas o académicos, teniendo entre el 2004 y el 2011 “se presentaron 33 casos de presidentes municipales y 52 periodistas” (Aguilar A.; 2012 p. 280).

⁸ Este tema probablemente es el más controversial en la agenda bilateral ya que en principio se sabe que: La mayor parte de las armas que hay en México provienen de los Estados Unidos: entre el 70 y el 90 por ciento (Zinser A.; 2014).

No se hace nada por controlar el gran número de armerías ubicadas en la zona fronteriza con México. que no se renovó en 2004 la Federal Assault Weapons Ban (prohibición de armas de asalto).

Se ha incrementado el flujo de armas con operaciones encubiertas como lo fue el Caso Rápido y Furioso en 2009 en el que las fuentes de acuerdo a Zinser debaten si entraron 2mil o 20mil armas de grueso calibre (Zinser A.; 2014).

⁹ Fecha en la que se re direccionaba el enfoque de la iniciativa de acuerdo a lo señalado en el apartado 1.3 del capítulo anterior.

grupo¹⁰ la violencia generada por los mismos era, desproporcionada y constante, carente de cualquier forma de regulación jurídica y hasta moral, ya que los horrores producidos por su operar fueron desproporcionados.

Los homicidios que producían fueron producto ya sea de enfrentamientos (entre ellos y con la policía); ejecuciones y venganzas o ajuste de cuentas producto de sus operaciones. En ese sentido lo que llamó la atención de todos fueron las nuevas funciones que grupos como Los Zetas y La Familia Michoacana dieron a la violencia¹¹.

En el rubro de la composición y geografía de las organizaciones dedicadas a las actividades vinculadas al narcotráfico encontramos propuestas que en esencia coinciden en que los actores principales eran:

Cártel de Sinaloa: Junto con las agrupaciones de la Familia Michoacana y Los Zetas, esta es una de las agrupaciones con más investigación dentro del círculo periodístico y académico, debido a las características propias que presenta.

Dedicada a la producción y distribución de distintas drogas, esta agrupación históricamente se ubica en territorios y familias específicas (Guzmán y Beltrán Leyva) de la zona conocida como el triángulo dorado ubicada entre los estados de Chihuahua; Sinaloa y Durango de las cuales la posiciona como un prototipo de delincuencia ya que cuenta con un diversificación de formas de producción y transporte de drogas¹².

Son varios quienes coinciden con la idea de que como crimen organizado transnacional, “el cartel de Sinaloa es menos jerárquico y federativo” (actúa más redes) (Bagley B.; 2012, p. 9); y que es un modelo sustancial y mejor para los negocios a diferencia de los rivales¹³.

¹⁰ La constante a este respecto fue la multiplicación de grupos, su reconstitución organizacional, ocupacional y territorial frecuentemente vinculada a la detención de cabecillas; es así como se explica la multiplicación de grupos criminales en territorios que en el pasado estaban libres de esta problemática.

Al respecto Eduardo Guerrero señalaba en 2010 que “actualmente, todos los estados del país (salvo Tlaxcala) registran la presencia establecida de al menos un cártel en al menos uno de sus municipios” (Guerrero E. 2010).

¹¹ Respecto al despliegue de la violencia y a la vulnerabilidad operativa de infraestructura y organización que tenía tanto la policía federal como la estatal y municipal, Valdés señala que el uso del ejército por parte de Felipe Calderón “no fue un capricho presidencial” (Valdés G.; 2013, pp. 399).

¹² Ioan Grillo señala respecto a este cártel la variedad de métodos que utiliza, que van desde el transportar la narcóticos y dinero en barcos, submarinos, avionetas y túneles; hasta el reclutar personas llamadas “cerebros”, que se dedican a inventar métodos para contrabandear la droga (Grillo I.; 2012, pp. 231 – 232).

¹³ Según Patrick Radden es el cártel que se encarga de introducir la mitad de los narcóticos que se consume en Estados Unidos, y ubica a su entonces líder Joaquín Guzmán Loera “El Chapo Guzmán” como segundo hombre más buscado en el mundo criminal, después de Bin Laden; asimismo señala que la ganancia que obtiene del trasiego de droga es muy alta, ya que el kilo de cocaína lo compra el Colombia en 2000 dólares, lo puede vender completo en Estados Unidos por 30 000, o por gramos en 100 000. (Radden P.: 2012).

Históricamente tiene disputa con las zonas fronterizas de paso, siendo los más definidos, los que se entablaron con los hermanos Arellano Félix; con los del Cártel de Juárez; los del Golfo y Los Zetas: Debido a estos conflictos y producidos por la disputa de territorios fronterizos (Tijuana, Juárez y Nuevo Laredo), ha llegado a suscribir pandillas de la misma forma que el grupo de Juárez así como Maras y cuerpos especializados, formando grupos generadores de una temible como lo eran los llamados “Negros” y los “Pelones del Chapo” (De Mauleón Héctor; 2010, p.80).

Cártel Beltrán Leyva. Escindidos de su alianza con el Cártel de Sinaloa, este grupo tiene un manejo independiente desde 2008 (paso de apoyar de combatir en contra del Cártel de Juárez a aliarse con ellos).

Saviano los describe como un pequeño ejército de gestión familiar y capacidad militar, una célula descontrolada que ya desde finales de los 90 se ha vuelto ventajosa para los grandes cárteles (Saviano R.; 2014, p.64). Asimismo señala la violencia desmedida que sus líderes ejercen en sus operaciones, destacando que su grupo de operaciones además de uso de las tácticas especializadas de violencia y armamento, tenía como rasgo distintivo el uso de chalecos con la leyenda “FEDA” fuerzas especiales de Arturo, en alusión a su líder Arturo Beltrán Leyva. Su operación comprende los Estados de México; Guerrero; Quintana Roo y Nuevo León; y es probablemente por su reciente creación que sus actividades incluyan “tráfico de personas; explotación de la prostitución; extorsión; secuestro y tráfico de armas” (Saviano; 2014, p.72 - 73).

Cártel de Tijuana. Fundado por los hermanos Arellano Félix, esta organización opera en los Estados de Baja California y Sonora, y al ser ruta de paso de otros traficantes cobran derecho de piso y sus actividades van desde el tráfico de distintas drogas hasta el tráfico de personas hacia Estados Unidos.

Son los primeros que empiezan a generar métodos alternativos de operar la crueldad, como lo son los narco-*juniors* (jóvenes sicarios de clase media alta); los narco-mensajes con el encobijado (Grillo I.; 2012) o “el pozolero” quien primero trabajo para estos y posteriormente para el Cártel de Sinaloa (Sánchez L. 2013).

Cártel de Juárez. Dirigido por la familia Carrillo Fuentes, este territorio es la entrada a la zona centro de Estados Unidos; su dispersión ha sido controladas, se encuentra en conflicto con las organizaciones del Sinaloa y Tijuana. La particularidad que mostró fue el iniciar el

reclutamiento masivo de bandas delincuenciales locales como lo eran “Los Aztecas”, generando en esa lógica uno de los territorios con los peores momentos de violencia del sexenio como lo muestra la matanza de Salvárcar en la cual durante un enfrentamiento con la banda rival “Los artistas Asesinos” que apoyaban al Cártel de Sinaloa, asesinaron en su fuego cruzado a más de media docena de estudiantes inocentes en enero de 2010 (Grillo I.; 2012, p. 267).

Cártel del Golfo. Fundado en los territorios de Reynosa; Matamoros y Nuevo Laredo, este grupo a diferencia de los anteriores, no es formado por familias, sino por un cuerpo de ex-policías judiciales de los cuerpos desestructurados desde inicios de los noventa en la administración federal. De ahí se explica la desestructuración y violencia que sufre cada que uno de sus líderes es detenido, como sucedió a la a partir del 2003 con la detención de Osiel Cárdenas (Valdés G.; 2013, p. 253).

Debido al entrenamiento y la violencia que ejercían, decidieron formar un ejército de protección que permitiera su operación constituida por actividades de tráfico de narcóticos; secuestro; extorsión; secuestro; etc.

Esto traería el surgimiento de Los Zetas, quienes eran dirigidos por Miguel Ángel Treviño y Heriberto Lazcano y en esencia se conformaban por miembros desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE); Batallón de Infantería; Caballería Motorizada; Kaibiles (grupo de élite del ejército guatemalteco); y posteriormente de reclutamiento de militares y exmilitares de las distintas regiones. Valdés señala que en la guerra que sostenían el Cártel del Golfo con el Cártel de Sinaloa, el Chapo Guzmán mandaba pandilleros violentos que nada podían hacer en contra de ellos. Una de la principales formas de reclutamiento y comunicación que trajo consigo esta organización y su ejército, fueron las llamadas narco mantas, utilizadas ya sea para reclutar personal y para amedrentar a sus rivales (Valdés G.; 2013, p. 253 – 259).

Siempre dejaban encargados en las plazas en las que operaban después de apropiárselas (llegaron a tener presencia en 16 estados); de acuerdo a Ricardo Ravelo, la probable causa de la separación de los Zetas del Cártel del Golfo¹⁴, se debe a que a los últimos ya no les fue rentable la financiación de un cuerpo de esas dimensiones y costos (Ravelo R.; 2013), por lo cual se abrió la puerta a un nuevo tipo de organización.

¹⁴ Grillo señala que una de las particularidades que tenían tanto Osiel Cárdenas (capturado en 2003), como Los Zetas, fue la extrema violencia con la que operaban, destacando que a diferencia de otros tiempos en los que los capos se entregaban pacíficamente, este se caracterizaba por abrir fuego y entablar persecuciones como lo muestra su arresto; incluso lo cataloga de ser el primer “narco insurgente” por su oposición tanto al gobierno mexicano como norteamericano (Grillo I.; 2012, p. 162).

Los Zetas. Catalogados como unos verdaderos monstruos, este grupo, independiente del Cartel del Golfo desde el 2010, se caracterizó por generar la extrema violencia en pro de crímenes en contra de la sociedad.

Saviano los describe como un “ejército posmoderno” (Saviano R.; 2014, p. 125) ya que sus métodos caracterizados por la intimidación (su sello fue la decapitación); el entrenamiento que dan a sus miembros y las pruebas de fidelidad a los que los someten; además de la estructura e infraestructura impenetrable que muestran¹⁵. Incluso se señala que se han logrado expandir a 405 municipios de México así como a Guatemala y Centroamérica (Coscia / Ríos, 2012).

Prueba fehaciente de su capacidad y entrenamiento militar, se tiene en el nombre, ya que llamaron los Zetas por una unidad de radio utilizada por los GAFES, de ahí que su seudónimo de acuerdo a la jerarquía se establecía a partir de la Z y el rango investido, 1; 2; 3... así sucesivamente (Grillo I.; 2012, p. 161).

Su distintivo es la crueldad como medio de extorsión tanto de población como de criminales¹⁶ y sus alianzas estaban con el Cártel de Juárez y el de Tijuana.

Reclutamiento de migrantes y pandillas fue otra particularidad (Rios / Dudley; 2013) y sus actividades además del tráfico; se centraron en secuestro; extorsión; tráfico de migrantes; control de giros negros; cobro de hidrocarburos, e Incluso distribución de piratería vinculados con logos “producciones zetas” que obligan a vender a los comerciantes (Redacción AM; 2011).

La Familia Michoacana. Esta organización al igual que la de Los Zetas, tenía como característica el desarrollar la violencia en niveles nunca antes vistos con la diferencia de no haber sido miembros de la milicia propiamente.

Después de haber sido brazo armado de “Los Zetas” en Michoacán, deciden recuperar el territorio al no soportar la extorsión y violencia ejercida por estos, apareciendo con una forma de violencia que se convirtió constante en el periodo, al lanzar cabezas decapitadas de primeros en un centro nocturno, declarando en los medios días después que eran un grupo conformado por trabajadores de tierra caliente Michoacán que buscaban defender a la sociedad de fuereños y malos gobiernos.

¹⁵ Debido a las frecuencias encriptadas que manejan y las estructuras de informantes informales que poseen mencionadas al inicio del capítulo.

¹⁶ Los métodos dados a conocer por la prensa durante el contexto son horribles; algunos de ellos Saviano los señala e incluyen: tablas grabadas con una zeta, utilizadas para machacar los riñones de los enemigos; jaulas para matar de inanición a los rivales; prácticas incendiarias, etc. Además respecto al secuestro de migrantes (una nueva actividad implementada por este grupo), indica que una vez cautivos, los ponían a luchar como gladiadores, reclutando al vencedor (Saviano R.; 2014, p. 121 – 132).

La violencia ejercida por este grupo en su operación (tráfico; secuestro y extorsión) fue acompañada de dos discursos: uno religioso de liberación personal encarnado por Nazario Moreno González alias “El Chayo o El Más Loco”; y uno de izquierda montado en el argumento de defensa de la patria dirigido por Servando Gómez Martínez alias “La Tuta”, ambos líderes de la organización.

Otra de las particularidades de este grupo fue la constante propaganda retórica que por medio de desplegados en diarios locales y publicaciones propias repartidas entre la población distribuían; ejemplo de ello es la publicación de Nazario Moreno llamado “Reflexiones”, distribuido gratuitamente en toda la zona de tierra caliente con mensajes evangélicos de autoayuda¹⁷.

Esos elementos aunados a la penetración que tuvo en distintas comunidades de Michoacán vulneradas por Los Zetas en las que por medio de “empleos; seguridad pública; ayuda a los pobres; rehabilitación de alcohol y drogas; vinculación con las mejores familias entre otros” (Finnegan W.; 2010), convirtieron a este grupo en el arquetipo de una nueva realidad en México en donde ya no solo era narcotráfico y el crimen en todas sus modalidades, sino una verdadera afrenta al Estado.

En ese aspecto, no sólo lo desafiaban con el despliegue de violencia sino incluso usurpaban funciones de recaudación por medio del cobro de cuotas y la asignación de protección a poblados enteros gracias a estrategias como: tomar la plaza pública; incitar a la población a denunciar a quien rompiera el orden social (un mal hijo; un adicto; etc.); desplegar comunicados y documentos de auto propaganda y hasta casar a sus miembros con hijas de familias distinguidas de las comunidades. Si bien se ubican como su nombre lo señala en Michoacán, también extendieron su presencia hacia los estados de Jalisco; Guerrero; México y Guanajuato. (Valdés G.; 2013; pp. 270 – 272).

Con estas organizaciones, distintos estados del país se convirtieron en arenas de guerras diferentes, dispersas en las zonas de tránsito del tráfico hacia Estados Unidos y de plazas estratégicas en disputa en las que se libraban los conflictos entre grupos y la operación de operativos militares policiacos.

¹⁷ En un año se regalaron más de 60 mil ejemplares, bien recibidos entre los campesinos analfabetos de tierra caliente ya que su estructura se basa en ilustraciones; al punto tal después de la muerte de Moreno y la desaparición de su cuerpo muchos campesinos dicen que sigue en tierra caliente dando misa (Grillo I.; 2012, p.317).

A ello hay que añadirle que particularmente en el caso de los últimos grupos, se asienta el giro que tienen hacia actividades de llamada renta social¹⁸.

Mapa 1. Principales Cártels Mexicanos y sus Zonas de Influencia.



Fuente: STRATFOR, Mexico and the Cartel Wars in 2010, Annual Report 2010, December 16, 2010.

A la par de la violencia provocada por los distintos cárteles, es pertinente retomar el otro elemento que también tuvo un peso importante en la misma durante la PFDGCN, como lo es la vinculación militar y policiaca.

La inserción del personal militar en el área de seguridad en México de acuerdo a Roder Ai Camp, se debe a un proceso constante desde los 90 en el gobierno del entonces presidente Salinas y para el sexenio del gobierno de Calderón tiene las siguientes características:

¹⁸ De acuerdo a Bagley en Estados Unidos hay 5 millones de consumidores regulares de cocaína con tendencia a la baja; mientras en la Unión Europea hay 4.75 millones, teniendo un incremento considerable en la primer década del siglo XXI (Balgey B.; 2012, p. 2).

En México según cifras del Consejo Nacional para las Adicciones CONADIC, para 2008 existían 5.2% de la población que declaró haber consumido drogas el último mes (CONADIC; 2008, p. 41), por lo cual se entiende que no hay una expansión de los mercados inmediatos, y que la verdadera organización transnacional (o al menos la organización que controle de mejor manera las rutas de tránsito de México hacia los Estados Unidos) como al parecer es el Cártel de Sinaloa es la que puede acceder a mercados como el europeo que es el que tiene un repunte; entre tanto la sociedad mexicana y sectores externos como los migrantes de paso por México, padecieron los estragos de esta fragmentación del negocio del tráfico.

- Aumento de 133% en la asignación de personal militar a tareas de combate al narcotráfico en comparación al sexenio foxista, al pasar de 19 293 a 45 000 efectivos hasta el 2008 (Ai Camp; 2010, p. 292)¹⁹.
- Particularización de las funciones de la Secretaría de Defensa en función del Plan Nacional de desarrollo 2007 – 2012²⁰.
- Aumento del presupuesto en la secretaria de defensa, que subió un 338% del 2000 al 2008, al igual que el de las agencias de seguridad que incrementaron 152%; siendo 88% del total del presupuesto para el pago del personal dando muy poco porcentaje al mantenimiento y adquisición de equipo (Ai Camp; 2010, p. 299)²¹.
- Cooperación constante con el ejército norteamericano en el área de capacitación²².

Al respecto Bailey señala que si bien la condición hizo que Calderón tuviera que recurrir al ejército, a mediados de su sexenio se vio obligado a re-direccionar su estrategia hacia una mayor confianza con la policía y menos con el ejército²³ (Bailey J.; 2010, p.331).

Los retos para entonces eran claros: la profesionalización de la policía y fomentar la participación ciudadana. Para 2008 Calderón propone “El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad” y lo firma con los 32 gobernadores y representantes del legislativo así

¹⁹ Señala que en México es al final del sexenio del entonces presidente Zedillo, cuando se instrumenta el plan Defensa Nacional Cuatro (DN IV), centrado en la organización y delimitación de misiones militares antidrogas (Ai Camp; 2010, p. 293); y desde un sexenio antes, la Secretarías de Defensa y Marina tienen representación en los gabinetes de seguridad en México.

²⁰ En su análisis Ai Camp señala que Calderón solicitó que la Secretaría de defensa especificara su labor dentro del plan nacional de desarrollo, teniendo como resultado que esta, en su Programa Sectorial de Defensa 2007, propusiera 3 metas:

- 1.- Garantizar la seguridad nacional y la integridad territorial.
- 2.- Proteger la seguridad fronteriza y los derechos humanos de sus residentes y fortalecer la cooperación internacional para la seguridad y la defensa de la soberanía.
- 3.- Fortalecer al estado en el combate contra los traficantes de drogas y el crimen organizado y desarrollar el nivel y calidad de vida de los mexicanos (Ai Camp; 2010, p. 297).

²¹ Estas cifras coinciden con los datos dados a conocer por el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMADEN) en 2009, en donde señala a partir de los informes de la SEDENA y la SEMAR, la deficiente condición de infraestructura armamentista de las dependencias, resaltando que “su poder de fuego sólo alcanzaría en promedio para 12 días de combate continuo” (Medellín A.; 2009).

²² Se señala que las principales áreas han sido: inteligencia; contrainsurgencia y guerra psicológica, teniendo en el sexenio de Calderón en promedio la capacitación a 76 elementos del ejército y fuerza área mexicana en Estados Unidos, lo cual es un número muy elevado en comparación al personal mexicano que se capacitó en otras partes del mundo durante el mismo periodo.

Por último destaca que a diferencia del Secretario de Defensa, el titular de la Marina del sexenio de Calderón, tenía amplio contacto con la formación militar norteamericana y hablaban un fluido inglés, lo cual repercutió en la cercanía y cooperación con esta institución (Ai Camp; 2010, pp. 311 - 312).

²³ Para Bailey en un análisis integral del sistema policial del sexenio, reconoce que el plan de Calderón era utilizar a las fuerzas armadas y hacer reformas institucionales que incluirán reformas de los cuerpos policíacos; sistema de justicia de inquisidor a acusador; crear un sistema de inteligencia;

como de la sociedad civil en general; en esencia se busca la creación de un consenso integral de acciones que lleven a una atención integral del crimen en ámbitos en los que la sociedad; el gobierno federal; estatal, municipal y hasta los medios de comunicación se comprometen a fortalecer un sistema integral de impartición de justicia; intercambio de información; transparencia; rendición de cuentas y transformación cultural en pro de la legalidad (Redacción El Universal; 2008).

En el plano institucional es para 2009 que se crea la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en esencia, esta regula al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)²⁴, deja su dirección en manos del ejecutivo federal y no del secretario de seguridad pública; fomenta la integración de los municipios en un sistema de seguridad integral (excluyendo la participación de los más pequeños) con el objetivo de insertar de manera integral a los mismos en una estructura de mando único²⁵; de la misma forma contempla al ejército como un actor ante eventualidades en el área de seguridad justificando los términos en los que la seguridad nacional interior se ve amenazada (Guzmán R.; 2012).

La constante a nivel federal siguió siendo los operativos militares-policiales, aunque para la segunda mitad del sexenio contaba con mayores elementos de fiscalización y presión, siendo la exigencia de transparencia; flujo de información y el respeto a los derechos humanos los principales; asimismo se tenía como elemento coadyuvante la cooperación con Estados Unidos en las áreas de intercambio de información; de extradición que de 2006 a 2008 se tuvo una tendencia ascendente, llegando a 84 (Arzt S.; 2010, p.365).

El mismo Arzt señala que hay cooperación entre México y Estados Unidos, pero pese a que se tiene la iniciativa Mérida, el combate antidrogas no es prioridad en Estados Unidos a nivel doméstico, y si lo es, sólo incumbe en el plano local, por lo cual se tiene que persuadir a lo federal. (Arzt S.; 2010, p. 367). Sin caer en tendencias realistas, ello recuerda lo que distintos

²⁴ John Bailey señala que este giro fue importante pero insuficiente, ya que no asignaba tareas específicas a agencias particulares y pese a identificar actividades y variedades, no lo hace así con instituciones encargadas, ni funciones específicas; además señala que este giro probablemente se da por la presión que los analistas de la *RAND Corporation* hicieron a Calderón por no tener una estrategia de seguridad nacional cohesiva. (Bailey John; 2010, p.334). Este último elemento será analizado en el apartado de la comunicación del riesgo.

²⁵ Es claro que la tendencia federal era la unificación de un mando único que permitiera la estructuración y desarrollo integral, pero hay elementos implícitos dentro del sistema de toma de decisiones que no se mencionan pero que juegan un papel importante. El caso que ejemplifica dicha tendencia es el del Genaro García Luna (secretario de seguridad pública), quien al contar con experiencia en el área de inteligencia y en la creación de cuerpos como la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), era el idóneo para encargarse de hacer la reforma policial; sin embargo, no pudo coordinarse con la Procuraduría General de la República, ya que tenían de acuerdo a Bailey, visiones diferentes de policía con la institución y las burocracias de ambas instituciones (Bailey John; 2010).

especialistas señalan respecto a lo complejo y volátil que es la relación de México con Estados Unidos, la cual desde la perspectiva de Carlos Rico puede ser definida como una relación particular, más no especial (Rico C.; 1995), es por ello que en los siguientes apartados se abordarán las perspectivas que los actores de la comunicación del riesgo en México y Estados Unidos tuvieron respecto a la cooperación que ambos países tuvieron respecto a la PFDGCN.

Momentos de la PFDGCN 2006 - 2012.

Definir los rasgos distintivos que componen y generan la aplicación de una política, definitivamente implica un ejercicio analítico riesgoso por las omisiones e inclusiones que puede contener; sin embargo en este caso es menester realizar dicha síntesis para incluir condiciones contextuales de tipo nacional y bilateral que enmarcaron la PFDGCN, ya que por medio de ella se podrá determinar en dónde y con qué sentido decidieron operar los *think tanks* de México y Estados Unidos, en el análisis y las propuestas realizadas a la cooperación de ambos países durante dicha política.

Es por eso que en pro de realizar dicho referente, se retoma una muestra del universo de las manifestaciones que tuvo la PFDGCN a partir tanto del seguimiento periodístico y como de las propuestas de distintos especialistas en el área, con la intención de captar los momentos más representativos de la toma de decisiones en los que actores y condiciones (de violencia en este caso) se encontraron en la definición de esta realidad construida en los niveles nacional y bilateral con Estados Unidos.

En esta encontramos los siguientes momentos:

1.- Lanzamiento del Operativo Conjunto Michoacán el 11 de diciembre de 2006. Destinado a controlar con la violencia reportada en la entidad; este tipo de acción se convierte en constante en el sexenio ya que contiene las características primordiales de la política de seguridad del sexenio: ser un operativo policiaco militar; estar a cargo de una dirección federal; ser solución a la inoperatividad local y estatal en materia de seguridad; por último, ser uno de los factores clave dentro de la dispersión de la violencia provocada por la huida de un territorio por parte de uno o varios grupos del crimen organizado (efecto cucaracha).

2.- Aparición pública de la organización de “La Familia Michoacana” en septiembre de 2006. Producto de la dinámica violenta y fragmentaria de los grupos del crimen organizado; surge este grupo, centrado de acuerdo a sus mismas declaraciones en un principio de defensa y control de su territorio; sin embargo su distintivo principal basado en sus orígenes, como se

menciona en la páginas anteriores es la criminalidad y la violencia en niveles nunca antes vistos. Muestra de ello se tuvo cuando en una de sus primeras apariciones lanzaron cabezas decapitadas en una discoteca de Uruapan. A ello se aúna la particularidad de que difunden de forma pública sus objetivos “de defensa o justicia” ya sea por prensa; mantas o en plazas por medio de un discurso de ayuda a los pobres (Finnegan W.; 2010).

3.- Caso Zhen Li Ye Gon en Marzo de 2007. Surgido como un típico caso más en el que se encuentran, dinero y drogas, el incidente sale a la opinión pública cuando producto de un operativo policiaco, se decomisan más de 205 millones de dólares en una residencia en la Ciudad de México. Dicho capital se vincula a actividades de importación de precursores químicos de procedencia asiática, destinados por lo regular a la producción de meta anfetaminas.

En declaraciones obtenidas del presunto responsable, arrestado en Estados Unidos, este culpó vincula a políticos mexicanos en el origen del dinero, señalando prácticas de presión en su contra.

4.- Negociación y aprobación de la Iniciativa Mérida 2007 - 2008. Programa de cooperación en seguridad fomentado por los gobiernos estadounidense en el contexto pos 9/11, en el que por mediante la negociación y acuerdo con gobiernos mexicano y centroamericanos fomentaban una estrategia regional de seguridad en pro del control de la violencia generada por la operación de cárteles mexicanos en la zonas fronterizas con Estados Unidos. En este acuerdo, los apoyos económicos (particulares en cada administración estadounidense en las que operó), y las exigencias de resultados recayeron particularmente en el gobierno mexicano²⁶.

5.- Operativo federal de control policiaco “Operación limpieza” durante 2008 – 2009. Ubicada en el contexto de operación de la Iniciativa Mérida, en el que se exigía mayor atención a la modernización institucional (Olson E.; 2012), surge esta operación producto de la cooperación de la Procuraduría General de la República con el programa de testigos protegidos del Buró Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés), en la que por medio de un informante “Jennifer” se aseguraba la existencia de informantes de parte de personal de la PGR en favor del Cártel de los Beltrán Leyva (Hernández A.; 2013). Las detenciones fueron de la Subprocuraduría de Investigaciones Especiales en Delincuencia Organizada (SIEDO) a la Policía Federal, hasta la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), siendo la más importante el del

²⁶ Los contenidos específicos y las particularidades de la iniciativa se abordan en el apartado 3 del capítulo uno.

titular de la SIEDO Noé Ramírez Mandujano, siendo liberados en su totalidad para 2013 por falta de pruebas²⁷.

6.- Declaraciones Servando Gómez alias “La Tuta” de la Familia Michoacana en las que asegura que “respeto al presidente; al ejército y la marina; pero no a SIEDO y la PFP porque miente”. En una comunicación entablada por medio de un programa de televisión de Michoacán, presuntamente el líder de esta agrupación criminal, se comunica para difundir sus aparentes intenciones de defensa y justicia; haciendo un llamado al presidente de la república para el diálogo (Redacción el Universal; 2009).

7.- Destape de comunicaciones diplomáticas estadounidenses por parte de *Wikileaks* en noviembre de 2010. En este, se anunciaban pláticas privadas de diplomáticos norteamericanos que destacaban la poca confianza en la estrategia de seguridad del gobierno de Calderón (Blanche P.; 2011).

8.- Asesinato de migrantes en San Fernando Tamaulipas en agosto de 2010. Situado probablemente como uno de los peores momentos de violación a los derechos humanos en México; este caso se da a conocer a partir del testimonio de un migrante ecuatoriano que sobrevive a uno de los operativos en el que Los Zetas extorsionaban y asesinaban a migrantes de centro y Sudamérica en su camino a la frontera con Estados Unidos por el territorio de Tamaulipas controlado por los primeros. Al negarse tanto al pago como al reclutamiento del grupo criminal, 72 personas fueron asesinadas con disparos en la cabeza y enterrados en una granja del municipio (Saviano R.; 2014, p. 135).

9.- Asesinato de Rodolfo Torre Cantú, candidato a gobernador en Tamaulipas en Junio de 2010. Este momento señala no sólo el incremento de una violencia generalizada; sino la confrontación directa de los grupos criminales con los líderes políticos en clara señal de reestructuración de las relaciones tradicionales entre grupos de narcotraficantes y políticos.

10.- Empresarios de Ciudad Juárez solicitan la intervención de la ONU y los cascos azules. Como reclamo a la ineficiente intervención de las autoridades federales; la líder de la

²⁷ Lo relevante de este momento para el contexto de estudio a diferencia del actual (en el que es evidente el fracaso al no encontrar pruebas suficientes en el caso de los inculpados), es que en ese momento se evidenciaba la existencia de una fluida cooperación existente entre las instituciones vinculadas (FBI / PGR, SEDENA) tanto de México como de Estados Unidos. Ello no indica que no se deba tener una lectura crítica en la que se tenga contemplada la tendencia histórica respecto a la existencia de la típica presión norteamericana en pro de resultados y la mexicana de búsqueda de culpables.

Será innecesario regresar a este debate en el capítulo tres, una vez que se hayan analizado los contenidos de las acciones de los actores políticos de cada país respecto a este momento.

Cámara Nacional de Comercio (CANACO) de Ciudad Juárez entre otros empresarios; llaman al gobierno mexicano y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante declaraciones, a solicitar la intervención de las fuerzas de paz de la Organización de las Naciones Unidas para detener la violencia y las desapariciones en la entidad (Ibarz J.; 2009).

11.- Declaraciones de Hillary Clinton en septiembre de 2010 respecto a la condición de México en el *Council on Foreign Relations*. En un conversatorio sobre las condiciones y amenazas para las relaciones internacionales de Estados Unidos, declara que en México los cárteles demuestran cada vez más índices de “lo que nosotros consideramos una insurgencia en México y Centroamérica” aunado a un recordatorio de la “responsabilidad compartida” que Estados Unidos tiene con México para tratar el problema (Brooks D.; 2010)²⁸.

12.- La editorial del diario de Ciudad Juárez el 19 de septiembre, lanzó en primera plana un comunicado dirigido a los cárteles locales titulado ¿Qué quieren de nosotros? Este desplegado surge en un contexto en el que los asesinados a los reporteros del diario, los tiene en un momento de incertidumbre e indica la condición real de una de las regiones más expuestas a la violencia generada por los grupos dedicados al narcotráfico y de la inoperatividad de las instituciones de seguridad. Definen a estos grupos como “autoridades de facto” y proponen “no una rendición sino una tregua”, culpando al presidente Felipe Calderón el “arrastrar” a los juarenses y a los periodistas a “esta guerra” de legitimación (Redacción El Diario de Cd. Juárez; 2010).

13.- Asesinato de “Jaime Zapata”, agente del Servicio de Migración y Aduanas (ICE por sus siglas en inglés) en San Luis Potosí. En acto de defensa del territorio, hombres del grupo de Los Zetas, atacaron el vehículo en donde viajaban dos agentes del ICE, matan a Zapata y hieren a su compañero haciendo caso omiso a las placas diplomáticas que mostraban en febrero de 2011²⁹ (Archibold R.; 2011).

14.- Marzo de 2011, Caso San Fernando 2. Como otro momento que conmocionó a la opinión pública, este caso, producido por el violento operar de Los Zetas se ubica en el mismo municipio y con operar semejante al que un año antes utilizaron con los migrantes de paso. En

²⁸ Para enero de 2011 al salir de una reunión a puerta cerrada con la canciller mexicana, Clinton indicó que la relación bilateral tenía que continuar, señalando que “Calderón está cumpliendo con su plan, es importante seguir y no detenerse ante los que tratan de intimidar, que ganan enormes cantidades de recursos con las drogas y reclutan a los jóvenes, es algo que no puede permitirse” (Otero S.; 2011).

²⁹ Cabe destacar que mientras los diarios mexicanos presuponen que los asesinos desconocían a las víctimas y que los ataques a oficiales norteamericanos en México son raros; los estadounidenses destacan que dichos asesinos hicieron caso omiso cuando los agentes se identificaron.

este, detenían a los autobuses procedentes de Morelia ya que temían la incursión de hombres de apoyo al cártel con el que disputaban el territorio; hacían que descendieran todos los hombres y los asesinaban³⁰, en una operación que en tres días, acumuló “más de 200 hombres” (Valdés G.; 2013, p. 422).

15.- Solicitud del presupuesto fiscal de 2012, con reducción para la iniciativa Mérida en febrero de 2011. En un contexto de críticas internas por los recortes existentes al presupuesto federal solicitado por el presidente Obama al Congreso Estadounidense para el 2012³¹, el titular del ejecutivo solicitó un presupuesto para la iniciativa Mérida de 289.8 millones de dólares, inferior al de 2011 en 20 millones de dólares (CRS; 2011, p.8).

16.- Atentado de casino Royale de Monterrey el 25 Agosto 2011. Como nueva muestra de la dispersión de la violencia, surge este atentado, clasificado como terrorista por medios estadounidenses debido a la lógica de operación de ataque a la población civil inocente, en una clara muestra que desplaza las críticas de deficiencias en el sistema de impartición de justicia al de la inteligencia aplicada a la defensa de la población.

17.- Arresto de twitteros en Veracruz en Agosto 2011 por cargos de terrorismo. Encarcelan 29 días a un profesor y a una periodista de terroristas por difundir informes falsos sobre acciones de grupos criminales en escuelas públicas del estado de Veracruz, siendo inculpados de terrorismo; sabotaje y de delitos contra la seguridad del estado por parte del gobierno estatal; lo cual levantó inconformidades y recomendaciones de Amnistía Internacional (Animal Político; 2011).

18.- Se presenta una demanda ante la Corte Penal Internacional en octubre de 2011. La querrela es firmada por 23 mil ciudadanos de la sociedad civil, entablada por cargos de lesa humanidad por la operación de la guerra contra el narcotráfico en contra de los líderes de los distintos cárteles; el ejecutivo mexicano; los secretarios de defensa; marina y de seguridad pública. La Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que la política de seguridad del Estado no contrariaba ningún acuerdo internacional (Contralínea; 2011).

19.- Policías Federales disparan y hieren a personal de la de la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés) en Agosto de 2012. Camino a una instalación de

³⁰ De acuerdo a fuentes de Saviano, al descender, los rehenes eran obligados a luchar entre sí como gladiadores a muerte, reclutando a los sobrevivientes (Saviano R.; 2014, p. 135).

³¹ Las principales críticas las recibe por proponer un recorte de 3.7 trillones de dólares en programas gubernamentales que no incluyen sus programas de seguridad social (Sahadi J.; 2011).

entrenamiento de la marina en la carretera México-Cuernavaca, un efectivo de la marina y personal de la CIA son baleados por policías federales en una aparente confusión surgida en un operativo de control antisequestro; las investigaciones lleva a la aprensión de 12 efectivos sin esclarecer quien dio la orden de ataque (Archibold R. / Schmitt E.; 2012).

20.- Caso rápido y furioso. Objeto de crítica y discusión, este momento sale a la luz pública para volverse objeto de debate en México y Estados Unidos entre 2011 y 2012.

Producto de una acción encubierta del gobierno estadounidense en México en 2009, la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) introdujo a México más de 2000 armas para ser vendidas a cárteles mexicanos y así poder rastrearlos (Zinser Et. Al.; 2014). Sin embargo el conocimiento público de la operación se dio por su fracaso; ya que producto del asesinato de dos agentes norteamericanos, uno en 2010 y otro en 2011 en México (momento 14), es que se descubre la existencia de estas armas y por tanto del operativo. Todo esto levantó uno de los debates más controvertidos que en Estados Unidos se vincula con la rendición de cuentas y transparencia; y en el caso de México con la soberanía nacional y la confianza en la cooperación con Estados Unidos.

Las áreas en las que se circunscriben tales momentos pueden ser clasificadas por los contenidos e implicaciones en los planos de: Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno; Relación y apoyo bilateral; Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico; y, Denuncia y expresión de víctimas.

Su análisis y particularización se realizará en el siguiente capítulo, en donde se abordan las comunicaciones concretas relacionadas con ellos. Pero antes de abordar las reacciones que estos momentos produjeron en los *think tanks* estudiados, se definirán los parámetros de encuadre teórico a los que recurre, para dar cuenta del cómo se entiende la comunicación del riesgo como enfoque que permite el análisis político de toma de decisiones en contextos de cooperación compleja, así como el por qué los *think tanks* se convierten en actores de esta.

2.2.- Características de la cooperación desde el enfoque institucionalista.

Definida desde una óptica institucionalista liberal, la noción de cooperación adoptada para esta investigación, se basa en la apropiación de un enfoque desarrollado entre otros por Jorge I. Domínguez, quien en su análisis de la de cooperación histórica entablada entre México y Estados Unidos señala como característica principal a partir de los 90, una verdadera tendencia a

cuestiones de alianza, que a dominio o presión de tipo realista (Verea M. / Fernández Et. Al.; 1998).

Esta la explica básicamente a partir la tendencia a la regionalización que surge en los noventa en Europa y que también influye en la firma del Tratado de Libre Comercio entre México; Estados Unidos y Canadá. Con este, México ya no está como subalterno sino como verdadero socio, que a diferencia del pasado ya no busca contrarrestar el peso y la presión que genera Estados Unidos, como lo hacía en los 80, al tener una política diferente a los primeros, en casos como los de Nicaragua y El Salvador (Verea M. / Fernández Et. Al.; 1998, pp. 28 – 29). Se afirma que además de acordar acciones unánimes con políticas dirigidas hacia Centroamérica, México incluso podría obtener beneficios reales como el no quedar fuera del mercado estadounidense por su proteccionismo (Verea M. / Fernández Et. Al.; 1998).

Dicho de otra forma, con un análisis de las premisas realistas y neorrealistas, Domínguez señala que si estos principios aplicaran, simplemente México tendería hacia alianzas con otros países para equilibrar el dominio de Estados Unidos, lo cual señala no solo no ha pasado, sino que cada vez se reafirma más una posición común den distintos ámbitos³² (Verea M. / Fernández Et. Al.; 1998); uno de los cuales, para esta investigación se centra en la seguridad.

Tomando en cuenta lo anterior, se abordaran algunas características teóricas fundamentales del enfoque institucionalista liberal, para definir la cooperación, con la intención más que de agotar su discusión, de particularizar elementos útiles que permitan analizar la PFDGCN en complemento con propuestas como la de la comunicación del riesgo y de la sociedad de la información, desarrolladas en los siguientes apartados.

Paralelamente a la visión realista que establece a la anarquía estatal y los principios de poder en el orden internacional como principios que guía a las relaciones internacionales; el enfoque institucionalistas desarrollados por Robert Keohane y Joseph Nye, propone que el Estado³³ se opera por medio de dinámicas institucionales (nacionales) y neoinstitucionalistas, fundamentadas en la lógica de las burocracias supranacionales, creadas bajo el principio de que las instituciones pueden ayudar a los Estados a cooperar juntos, posibilitando la cooperación internacional.

³² Comercio y migración son dos de los más mencionados.

³³ Partiendo de una óptica weberiana se toma al Estado como el ámbito en el que interactúan los distintos agentes sociales, que por medio de la posesión de los medios de dominación y administración (operados por burocracias militares y administrativas) tiene el monopolio de la autoridad central legal y legítima (Bravo J.; 2001).

Con ello en primer lugar se reconoce que el poder y la seguridad juegan un papel más marginal dentro de la política nacional e internacional, producto de la necesidad de bienestar en lo que para muchos caracteriza a la calidad de la democracia (acceso a igualdad de oportunidades, justicia, transparencia, rendición de cuentas entre otros).

Asimismo se afirma que la dinámica de la relación y los procesos de cooperación son operados por burocracias, nacionales en el caso del institucionalismo y transnacionales para el neoinstitucionalismo. En este sentido es importante señalar desde que esta propuesta, se reconoce el papel del Estado como decisor, solo que el principal instrumento del que puede echar mano en las relaciones internacionales, son las instituciones.

A este respecto Keohane indica que los regímenes convienen en los momentos posteriores a la hegemonía y las instituciones en la cooperación. "Cuando pensamos en la cooperación después de la hegemonía, necesitamos pensar en las instituciones" ³⁴ (Keohane R.; 1984 p. 246). Señala con estos elementos, que el Estado deja las tendencias egoístas racionales, para convertirse en uno con tintes de cooperación, pero nos advierte de la importancia que implica el tener un organismo que los regule y obligue a cumplir con sus acuerdos.

En otra línea de argumentación similar, se encuentran propuestas como la de Aggarwal y Dupont, quienes señalan que el análisis no debe girar en torno a quién define la colaboración y coordinación de las acciones de los Estados, ya que es claro que son las instituciones como: Fondo Monetario Internacional (FMI); Banco Mundial (BM); el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros (GATT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en lo económico y comercial. El problema o análisis surge para ellos en lo llaman la teoría de la decisión (Aggarwal / Dupont; 2005).

Desde una perspectiva de cálculo racional³⁵, señalan que lo que debe ser calculado son los productos de la cooperación "incentivos y obstáculos" que implica la cooperación o también

³⁴ Para esta propuesta, son los Estados y los actores los que pueden hacer que las instituciones internacionales respondan a intereses internos, convirtiendo a la cooperación en medio para cumplir sus propios fines. Al reducir la incertidumbre y los costos de hacer y hacer cumplir los acuerdos, las instituciones internacionales pueden ayudar a los Estados a alcanzar logros colectivos (Keohane R.; 1984). En el caso de la relación de México y Estados Unidos por señalar un ejemplo, la Iniciativa Mérida, tendría la lectura desde este enfoque de ser un elemento institucional que más que vulnerar la soberanía nacional, permite que los intereses y principios nacionales de cada actor, se cumplan (particularmente para México), solo que con dinámicas de pluralismo institucional y no de presión estatal.

³⁵ Su concepción se toma desde la perspectiva de la teoría de juegos y la *rational choice* que señala que la razón es un instrumento para: evitar los tratamientos incoherentes; maximizar el valor de la utilidad; medir la utilidad en una escala de utilidad; calcular los riesgos (neutrales del riesgo o aversos al riesgo) que se pretenden asumir y por tanto tomar decisiones (Binmore K.; 2010).

llamados “costos de la interdependencia”³⁶ desde la óptica de Keohane y Nye, así como la forma en que los individuos accedan a los productos de la cooperación evitando el *Free Riding*³⁷, es decir con la colaboración de todos (Aggarwal / Dupont; 2005, p. 30).

Este elemento será importante definir en la lectura que hagan los *think tanks* respecto a quienes debe de participar de acuerdo a sus lecturas particulares en la PFDGCN, para que tanto México como Estados Unidos tengan los resultados deseados, así como si existen sugerencias para mejorar esta colaboración de todos.

Los mismos Keohane y Nye, reconocen que la interdependencia internacional en la cooperación siempre está influenciada por elementos “racionales y utilitaristas” (Keohane / Martín 1998 p. 40.).

Ahora si nos preguntamos si este marco y tendencias relacionales de tipo racional pueden ser aplicados a elementos no de instituciones económicas, Keohane señala que el hecho de que desde principios de los 90 tanto la Unión Europea como la OTAN dieran cabida a nuevos miembros, indicaba la marginación del realismo y que además el institucionalismo, puede ser aplicado incluso a temas de seguridad, por lo que el análisis del institucionalismo que se utiliza normalmente para aspectos de política económica, también puede ser aplicables a elementos de seguridad militar, por lo que ambos objetos no requieren de marcos teóricos diferenciados ya que las el “papel de las instituciones gira en torno al proveer información”, entendida como en el caso de la seguridad como inteligencia (Keohane / Martín 1998 p. 41 – 43.).

Asimismo junto a Nye desarrolla en contra del realismo, el término “interdependencia compleja”, en esta no se aleja de los objetos de realismo, sino que reconoce que otros actores, además de los Estados, participan directamente en la política mundial y establecen escenarios y acciones coyunturales que dan asimetrías de poder.

Incluso Keohane señala a la comunicación como un problema dentro de las instituciones al plantear que existe el reto del manejo de las comunicaciones transnacionales; aludiendo a que en las dinámicas neoinstitucionalistas, las organizaciones jerárquicas ricas; las empresas

³⁶ Estos costos de la interdependencia en el caso de la PFDGCN, serán definidos a partir de la lectura que se haga análisis de los *think tanks*, que se conciben como comunicadores del riesgo de una sociedad del conocimiento; propuestas y términos que en junto con la cooperación se definen conjuntamente como contexto de cooperación compleja.

³⁷ También desde la teoría de juegos, se parte del supuesto de que los juegos para su óptimo desarrollo se basan en la generación de equilibrios obtenidos de forma cooperativa, en este sentido los jugadores dentro de una dinámica de juego deben orientar sus estrategias hacia la cooperación “bien común” como mejor resultado posible aún en dilemas como el del prisionero; sobre esa línea el *Free Rider* es aquel miembro del grupo (equivalente a un jugador) que no está dispuesto a pagar los costos de la cooperación en pro del bien común (Ponstone W.; 2005).

multinacionales, así como los Estados, probablemente tengan más dificultad para dominar las comunicaciones transnacionales, haciendo clara referencia a elementos como el internet (Keohane Robert; 1998).

Este elemento que da relevancia a la comunicación y su diversificación desde finales del siglo XX (en el caso particular del contexto de riesgo), se desarrolla más nítidamente cuando se define la conceptualización de la comunicación del riesgo en las siguientes páginas. A este nivel basta con mencionar que la propuesta de estos autores respaldan la pertinencia tanto un enfoque institucional y neoinstitucional en dinámicas de seguridad; como de actores proveedores de la información en la comunicación dentro de este.

Basado en ello, se puede decir que la PFDGCN es factible de ser teóricamente analizada fuera de parámetros cien por ciento realistas y que dicho análisis puede estar centrado en dinámicas de comunicación, como en este caso lo son los análisis de los *think tanks*.

2.3.- La comunicación del riesgo principios y tendencias en contextos complejos de cooperación.

Vivimos en una sociedad que a cada instante busca el minimizar y gestionar los costos relativos a los riesgos que acompañan a su interacción; si bien a nivel privado (corporativo e individual) es donde tiene mayor desarrollo; en el plano público se busca un avance a pasos agigantados para la gestión gubernamental, mediante el diseño de principios y mecanismos de transparencia a partir de componentes legales así como de participación que permitan la auditoria pública a la toma de decisiones del ejercicio gubernamental. Con esa intención se ubica el seguimiento que socialmente se da a la información que se genera a partir de políticas como la PFDGCN tanto por sectores de especialistas como cotidianos organizados e individuales.

En las siguientes páginas, se abordarán los principios mediante los que opera la comunicación del riesgo (CR) particularizando; sus principios constitutivos y su comportamiento en el contexto actual, dinamizado por la creación de una multiplicidad de plataformas; especialistas y de prácticas de mercado con tendencia a la democracia de la sociedad de la información, que vigoriza el debate surgido alrededor de políticas como la estudiada.

Se parte del principio de que la realidad que construimos, a partir de las últimas décadas se encuentra liderada por una serie de saberes y especialidades profesionales, que además de generar avances dentro de las áreas específicas de conocimiento, sus desarrollos y aplicaciones

permiten canalizar los procesos sociales de producción o interacción masiva en general; sin embargo no debe de olvidarse que es a la luz de ese éxito de saberes e investigaciones científicas, las organizaciones e individuos que depende de ellas corren riesgo de ser engañados por organizaciones externas, que partiendo de la aplicación de principios o teorías científicas de forma descontextualizada, usurpan funciones socialmente reconocidas con fines comerciales; políticos entre otros.

En este rubro sociólogos y científicos de la ciencia como León Olivé, apuntan que debido al apego y dependencia social que se tiene de la ciencia como recurso que permite el desarrollo de la organización social, siempre tenemos un doble riesgo: Primero, desconfiar de la ciencia (dudar de los procedimientos históricos; sistemáticos y comprobables) en la operación y organización de cualquier área, ya sea por motivos de identidad o desapego cultural. Segundo, confiar en exceso en ella; es decir, no poner en duda ningún procedimiento llamado científico por el simple hecho de contener algún principio; mencionar a algún personaje o auto otorgarse el distintivo de institución ligada a la práctica científica, sin los principios teóricos-epistemológicos y metodológicos estructuralmente organizados que la respaldan (Olivé L.; 2003).

Lo anterior se señala como elemento que permite aproximarnos a una caracterización, de la dinámica a la que se enfrenta la sociedad y el individuo de a pie al momento de interactuar en una realidad, en la que para acceder de forma efectiva a los medios y los fines más idóneos, recurre o no a la opinión de expertos, que de manera profesional permiten trazar rutas de organización u operación en el área de interés que se trate; aunque como nos recuerda Olivé, siempre se corre el riesgo de que el ciudadano confíe de más en algún sentido.

Surgida como objeto académico en la década de los 80, la Comunicación del Riesgo (CR) se vincula con el ejercicio político, particularmente con los costos que implica acción u omisión. Originalmente se centra en abordar las formas de vinculación existente entre la difusión que hace un actor sobre alguna condición, acción o consecuencia y la interpretación que le da el receptor.

En el plano práctico es en Estados Unidos en donde surgen las primeras agencias generadoras de CR en los rubros salud y medio ambiente del nivel federal, por los riesgos y acciones que implicaban el cuidado ecológico y la prevención del VIH entre otros (Plough A. / Krimsky S.; 1987).

Con tales referentes, la CR tiene un apego a los principios que establece Ulrich Beck³⁸, ya que busca evitar que el riesgo se vuelva peligro, tomado como elemento indeseable por los costos políticos y materiales que implica tratando de llevar los escenarios construidos predictivamente a soluciones guiadas por los principios de “equidad y justicia” (Plough A. / Krimsky S.; 1987), comunes y necesarios en las realidades democráticas.

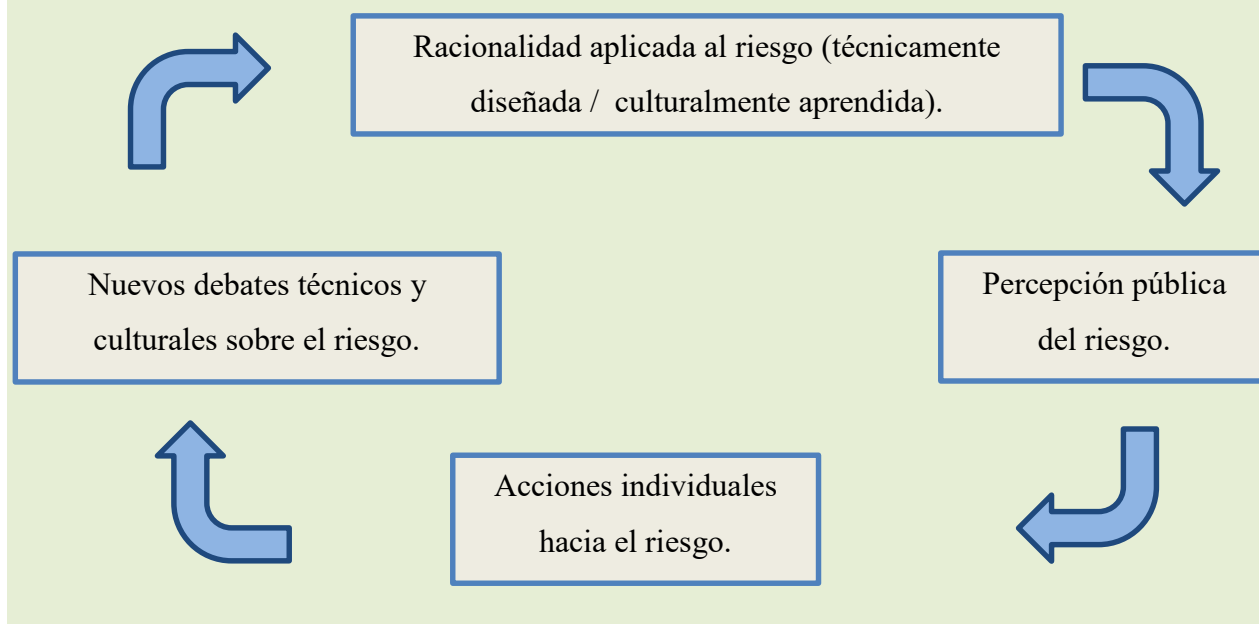
Como objetivo primario pretende difundir una racionalidad operativa en el individuo a partir de la difusión de protocolos para riesgos científicamente acotados. Esta actividad de acuerdo a los especialistas del área tiene mayor determinante en lo político y económico, a partir del siglo XX, en el que las Guerras Mundiales obligan a los políticos a tratar de aplicar la racionalidad a la agenda e investigación política.

El que se aplique la racionalidad no significa que lo cultural y el sentido común queden replegados, ya que la recepción y adopción de las perspectivas técnicas de los especialistas, siempre se encuentran sometidas a los filtros de la interpretación cultural que avivan el debate que trata de determinar cuáles son los verdaderos riesgos sociales así como las mejores estrategias técnico racionales para controlarlo.

En el siguiente cuadro podemos observar las características esenciales que tienen las propuestas de la CR en sus primeros desarrollos; en los que se delimita el objetivo y se reconocen la coexistencia de los elementos técnicos y culturales que acompañan su construcción social.

³⁸ En estos, el riesgo se concibe en términos de metamorfosis sociales del peligro (impredecible y material) donde el miedo y la incertidumbre ya no proceden de la tradición sino del desarrollo de la dinámica de la modernidad, volviéndose parte de la novedosa fuerza cultural y política de esta era que hace que la sociedad piense en torno a medidas y valores límite (Beck U.; 1998).

Cuadro1. Principios de la Comunicación del Riesgo.



Fuente: Elaboración propia con bibliografía señalada.

Al reconocer la existencia constante de debates sobre estrategias técnicas y culturales existentes en el manejo y percepción del riesgo, la lógica que adopta la CR reconoce más que una superación del mismo, una adaptación constante a los procesos e interacciones de los actores involucrados, multiplicado en el contexto actual por la variedad de plataformas en las que se difunde la información o conocimiento del riesgo.

Para inicios de la década de los 90, Kasperson señalaba que “la comunicación de riesgos” se puede referir a cualquier comunicación pública o privada que informa a las personas acerca de la existencia; la naturaleza; la forma; la gravedad o la aceptabilidad de los riesgos. En este amplio uso de la expresión, la comunicación de riesgos puede ser directiva y con un propósito, o no directiva y fortuita; puede describir la liberación controlada de la información hacia ciertos fines bien definidos o puede representar las consecuencias no planeadas de mensajes informales acerca de los riesgos” (Kasperson R. / Palmlund I.; 1987).

Con esta caracterización podemos retomar lo que se señaló en el capítulo uno respecto a los principios políticos sobre los que se funda cualquier ideología política, incluidos el excepcionalismo estadounidense y el centralismo mexicano.

Se mencionó partiendo del estudio de Hopf, que un elemento importante dentro de las relaciones internacionales era la dinámica hegemónica (valores e ideología que respalda a lo

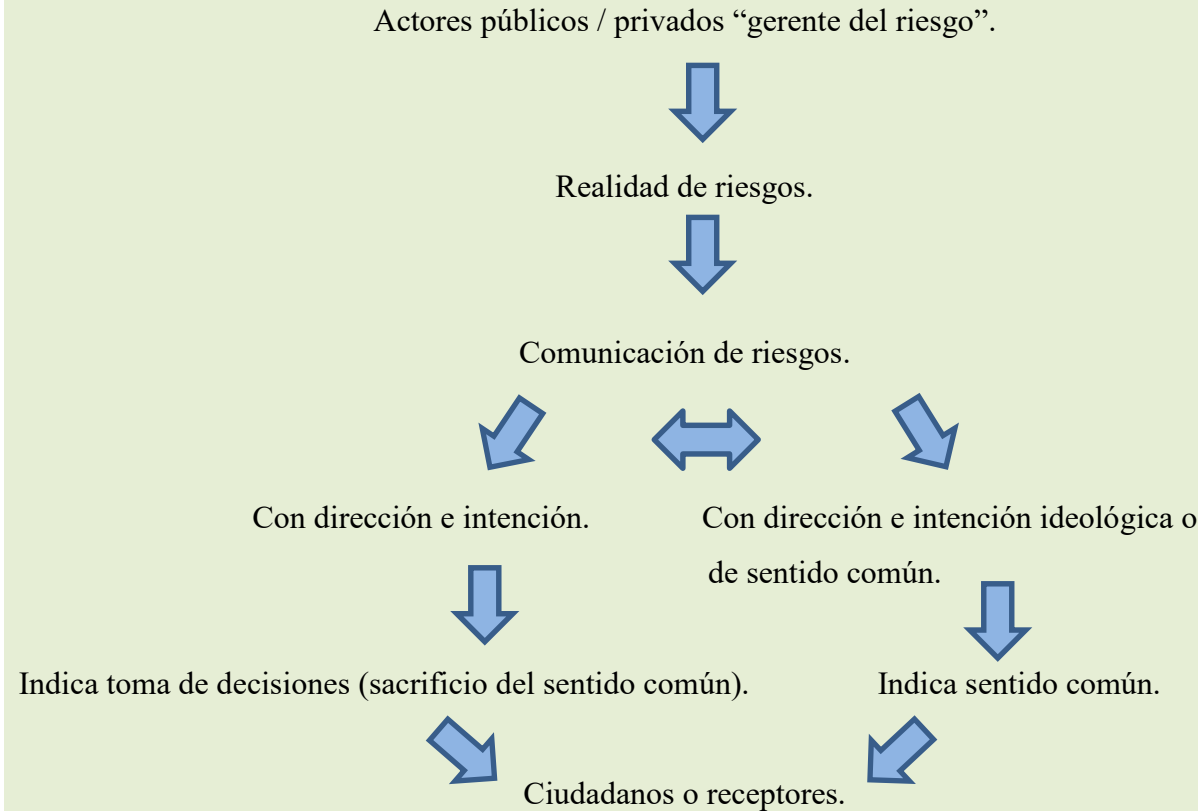
económico) que de alguna manera las élites generan en las poblaciones. Recordando que además no dependen necesariamente de su voluntad ni de lo material y político propiamente; haciendo alusión al sentido común como elemento perteneciente a las poblaciones, el cual puede obligar a la élite dominante a tomarlo en cuenta, generando un ajuste mutuamente significativo en el que los valores no van de forma lineal de la élite hacia las masas, sino que se autocorriges, con la percepción y el sentido común que estas poseen acerca de los temas específicos a los que se refiere. El cuadro 2 ilustra de forma clara esta situación.

Teniendo en cuenta estas características de la CR que señalan Kaspersen y Palmlund, se puede decir que sin importar el tipo, las comunicaciones de riesgo que lancen unos y otros actores políticos, pueden indicarnos un sesgo mayor ya sea una intencionalidad política racional establecida por élites (especialistas o políticos), o la expresión de un sentido común o ideología política, compartida por la población de un territorio determinado. Por lo tanto sea cual sea el principio que articula a las comunicaciones realizadas por los *think tanks* estudiados en la presente investigación, nos permitirán conocer de una forma política o ideológica (sentido común), cuál es el grado y los temas de cooperación existente entre Estados Unidos y México durante la PFDGCN 2006 – 2012.

En los análisis contemporáneos se tienen propuestas que de forma más puntual particularizan lagunas, señalando que la comunicación del riesgo (CR), no es la comunicación de crisis que medianamente se guía por criterios calculados de reacción o por apego institucional; la comunicación del riesgo se guía por una racionalidad científica-técnica y de gestores políticos con un proceder burocrático gestor³⁹. Se reconoce que también entran en juego los medios de comunicación (amplificadores sociales del riesgo: magnifican o atenúan) y la percepción social del riesgo; todos ellos se acompañan de la dialéctica local – global; aproximaciones macro – micro y de planteamientos objetivos – subjetivos (Farré J.; 2005; p. 105).

³⁹ La figura de gerente o gestor del riesgo se refiere al actor que define tecnologías; eventos; situaciones e incluso poblaciones que producen riesgo (Covello V.; 1995).

Cuadro 2. Tipos de Comunicación del Riesgo.



Fuente: Elaboración propia con bibliografía señalada.

En la misma línea, la propuesta de Gonzalo Iglesia establece que el riesgo transforma las lógicas gubernamentales, mediáticas e incluso la opinión pública.

Al igual que Farré, señala que la CR implica “todo proceso de mediación y mediatización sobre el riesgo como forma de comunicación entre aquellas comunidades que participan en su definición simbólica” (Gonzalo J. / Farré J., 2011, p.100).

Su función como herramienta de control del riesgo es fundamental, ya que es esta la que hace o no existente al riesgo. En esa medida su concepción se da desde una óptica instrumental, como “una herramienta para regular la percepción, contextualizar el riesgo, evitar o minimizar los efectos adversos y educar al público” con base a ello se entiende que “la comunicación se convierte en uno de los elementos más significativos que permiten aproximarnos y entender las dinámicas que se crean a la hora de visibilizar e, incluso, definir el riesgo” (Gonzalo J; 2012).

Tales aseveración son complementadas por Gonzalo al apuntar que “desde otro punto de vista, en las últimas décadas la mediatización del riesgo experimenta un creciente interés, no tan sólo desde la cobertura mediática, sino desde su profesionalización e institucionalización en todos los niveles” (Wardman J.; 2008). En ese sentido, las comunidades (principalmente las institucionales) tienen capacidades propias de generar discursos alrededor del riesgo y ofrecerlos a través de los medios utilizando sus mismas rutinas. Cada una de ellas parte de una posición de preponderancia que hay que tener en cuenta a la hora de entender el funcionamiento de estos procesos. Los actores tradicionales (sector público o privado) tienen una posición de poder mucho mayor para hacer visibles sus discursos. Estas diferencias pueden compararse y analizar para entender su funcionamiento e influencia” (Gonzalo; 2012, p. 8).

Al categorizar de tradicionales al sector público y privado, entendidos como empresas y gobiernos, señala la nueva gama de actores surgidos en la última década de forma generalizada como pueden ser los colectivos; las asociaciones civiles así como individuos vinculados a formas de participación más contingente.

Bajo ese principio Wardman realiza algunas puntualizaciones sobre la CR que aclaran como esta comunicación permite al individuo: acceder a la información (libertad y derecho de información), utilizar la información (instrumento para organizadamente obtener un fin), y generar un fin sustantivo mediante la creación de marcos comunes de interpretación y observación de la toma de decisiones.

También señala que “tradicionalmente, los medios de comunicación han sido considerados como los principales emisores de la comunicación de riesgo y, por tanto, como la principal influencia en la orientación de la percepción social. Se les crítica la falta de exactitud, el reduccionismo, el primar el sensacionalismo y el espectáculo” (Wardman J.; 2008, p.6).

Con tales planteamientos, las propuestas contemporáneas de la CR, reconocen que su dispersión puede deberse a la incapacidad de los gobiernos para generar comunicaciones sobre los riesgos existentes. Con ello, en cierta forma se coincide con propuestas como la de Keohane, que postula respecto a la cooperación, cómo las dinámicas realistas e institucionalistas se convierten en un problema dentro de la interacción institucional debido a que dichas lógicas no pueden afrontar el reto del manejo de las comunicaciones transnacionales, señalando la validez del neoinstitucionalismo que estipula que las organizaciones jerárquicas ricas; las empresas multinacionales, así como los Estados, probablemente tengan más dificultad para dominar las

comunicaciones transnacionales, haciendo clara referencia a elementos como el internet y su participación directa en redes (Keohane R.; 1998).

El énfasis que le da la CR al análisis de la decisión es fundamental ya que las políticas; discursos y acciones a las que se evocan marcan la diferencia entre unos y otros resultados; de ahí la importancia que tiene el análisis de la misma en momentos apremiantes de un contexto, sin importar como es el caso de la presente investigación, que se hable de un momento ya existente, que en este caso es el operar de los cárteles y la política dedicada a su combate en el periodo 2006 - 2012 (o en términos de Beck más de un peligro que de un riesgo).

En este caso, la decisión nunca estuvo superada, porque pese a que la política diseñada por el gobierno de Calderón ya estaba enfocada hacia el combate de los cárteles, a cada paso, como demuestran los diferentes momentos en los que operó (desde aquellos en los que la violencia mostró sus peores caras, hasta los que establecieron el redireccionamiento en las prioridades de la Iniciativa Mérida, producto de las diferentes administraciones estadounidenses en las que estuvo vigente), dependió del cálculo de decisiones diferentes, siempre producto de las reacciones de actores particulares, siendo los más relevantes la ciudadanía; los gubernamentales internos y el gobierno norteamericano.

Para el caso de Estados Unidos la decisión tampoco fue un asunto superado desde la firma de la iniciativa Mérida, ya que a cada instante se ponía a prueba la cooperación con México en la política; y los casos vinculados al flujo de migrantes; de ataque a su personal y de filtración como el de *WikiLeaks* o el de rápido y furioso demuestran que la decisión no era algo totalmente controlado.

En lo que respecta a la operación de los cárteles y los operativos del gobierno el riesgo fue manejado por distintos gestores; desde los medios tradicionales (diarios; radio; noticiarios); pasando por publicaciones especializadas y policiacas; llegando incluso hasta los medios digitales⁴⁰ (blogs y redes sociales) operados por empresas; particulares; organizaciones y dependencias oficiales⁴¹.

⁴⁰ El caso más notable son los narco blogs que se crearon durante el periodo. Aquí cabe retomar dos indicadores; en su libro Ioan Grillo, menciona el crecimiento que tuvo uno llamado el blog del narco que “se publica desde un lugar desconocido al parecer por un estudiante” ; este, por sus millones de visitas recibe cantidades astronómicas por la publicidad que contiene (Grillo I.; 2012; pp. 347 – 348).

En la misma línea Viridiana Ríos indica como producto del anonimato que tiene el internet y la fluidez que tuvieron las redes sociales en el contexto de la PFDGCN, permitió que se difundiera información: videos y narco-mantas, en los diarios locales; blogs de ciudadanos y de grupos de criminales en general, para difundir información, muchas veces falsa (Ríos V.; 2012).

⁴¹ Desde el punto de vista periodístico, Viridiana Ríos señala como en el caso de la violencia producida por los cárteles en México si bien era alta, lo era más el despliegue mediático en medios nacionales y norteamericanos a

Es claro que cada medio lo hace con sentido distinto y no es lo mismo el análisis, que el seguimiento mediático; lo que realmente interesa es remarcar el hecho de la multiplicación de plataformas y de actores insertos en ellas; sin olvidar que de acuerdo a los principios retomados sobre la CR, lo importante en este caso es recurrir a los actores relevantes dentro de la CR; es decir aquellos que implementan la racionalidad movida por los principios de equidad y justicia⁴².

En última instancia hablando de realidad tomada como algo absoluto y de riesgo como relativo, no existe un consenso tajante de los especialistas nacionales e internacionales sobre si la guerra contra el narcotráfico entablada en 2006 – 2012 por el gobierno federal mexicano es algo que se ganó o perdió, y aun con cifras reales y objetivas⁴³, se siguen dando análisis y debates sobre el tema en una lógica más de comunicación de riesgo que de conocimiento absoluto.

Más allá de este debate, apegándonos al principio de lo que marcan los fundamentos básicos de la teoría de la CR, encontramos que la PFDGCN 2006 – 2012 cumple con el requisito de ser analizada por el principio porque “La Comunicación de Riesgo es un campo emergente que surge de la necesidad de investigar qué tipo de información requiere la opinión pública en circunstancias de peligro, crisis o catástrofe” (Farré J.; 2005).

Con una lectura desde la perspectiva de seguridad, Farré conceptualiza a la CR como proceso que en un contexto de riesgo promovido por la amenaza y la inseguridad, contrarresta la cultura del miedo. Por ello la define como “un campo emergente que surge de la necesidad de investigar qué tipo de información requiere la opinión pública en circunstancias de peligro, crisis o catástrofe” (Farré J.; 2005).

Para esta lectura, una función social de la CR es el defender lo público en contra de actores que tratan de controlar el poder por medio de la generación del miedo. De ahí que los especialistas del enfoque teórico especifican las diferencias entre el riesgo percibido y el real,

diferencia de otros países latinoamericanos. Señala que en el caso de México, este ocupaba el lugar 25 del continente, sin embargo se hacía más difusión de la violencia en sentido mediático que real, ya que no se abordaba la de países con un nivel más elevado, dejando el abordaje de la misma a los homicidios violentos de ciertos estados y a la violencia vinculada con figuras públicas, como lo son los periodistas (Ríos V.; 2011).

⁴² Es cierto que el elegir como actores de la comunicación del riesgo a los *think tanks*, como actores que en sí se caracterizan por adoptar el principio de equidad y justicia, es un tanto controversial sino es que provocativo; se apela en última instancia, a que dentro del contexto democrático en general, y del particular caracterizado por el despliegue de comunicaciones digitales de particulares sin ninguna fiabilidad (caso narco blogs), sus análisis y foros de discusión al tener una mayor apertura a voces de diferentes tipos de especialistas, cumplen con dichos principios

⁴³ Por ejemplo en los medios nacionales se resalta la capacidad de fuego y tecnología con que cuentan los cárteles mexicanos en las armas que compran; pero el *Small Arms Survey 2013* en capítulo 13 sobre México menciona que estos grupos no poseen toda la variedad de armas ligeras disponibles para gobiernos y algunos grupos no estatales (Small Arms Survey; 2013).

reconociendo que su definición ortodoxa sea algo virtualmente imposible ya que ello requiere la separación entre lo objetivo; lo psicológico y lo cultural.

Sea cual sea el origen del riesgo, es por medio del conocimiento que los gestores domestican las situaciones en un sentido de aplicación de un conocimiento técnico específico a partir de contextos culturales delimitados.

Farré señala que esta domesticación se da en un sentido constructivo, ya que a diferencia de la comunicación de crisis en donde hay protocolos a seguir (normalmente establecidos con las relaciones entre la comunicación empresarial y los medios de comunicación social), principios de identidad institucional y un procesos de oferta y demanda informativa (Farré J.; 2005); la CR no tiene nada 100% definido aplicado a circunstancias similares, por lo cual si bien el conocimiento es determinante, lo son las también las condiciones culturales e individuales en las que se recibe.

Por tanto cuando tratamos con la CR, se abordan fenómenos de construcción de la percepción del riesgo en pro del desarrollo de acciones para controlar la inseguridad el miedo o la incertidumbre que este produce.

No debe olvidarse como los analistas apuntan, que lo importante en el manejo del riesgo es lograr que su existencia real y su percepción social sean algo empatado ya que de otra forma las acciones para contrarrestarlo no darán resultado. En esa medida en el contexto de siglo XXI entran en juego nuevos componentes como son las dinámicas establecidas por la sociedad del conocimiento y la globalización, ya que precisamente son estas variables las que permiten construir y acceder a las condiciones de riesgos o inseguridades sociales.

2.4.- La sociedad del conocimiento y la globalización como catalizador.

Teniendo claro cuáles son los principios de la CR, se debe particularizar de forma breve como los procesos que entablan la sociedad del conocimiento y la globalización actúan como catalizadores de en la dinámica de la construcción de la percepción del riesgo y la toma de decisiones.

Como señalan teorías de la globalización y del nuevo regionalismo, la integración dentro de los contextos de siglo XXI se erige bajo criterios no unívocos en donde verticalidad; horizontalidad y geografía desempeñan papeles multivalentes.

Las relaciones entre naciones y actores varían en contenido e intensidad en las áreas económica - productiva; de integración política o práctica cultural, en una nueva socialización. Se reconoce con McGrew que la globalización tiene matices que la permiten ubicar desde distintos

enfoques: interrelación social; integración económica; regulación financiera; desterritorialización; así como de vinculación internacional. Cada uno genera actitudes de “globalistas o escépticos” (McGrew A.; 2011). Pero sin importar de cual se trate, lo común entre todos ellos es que la globalización tiene impactos culturales y organizacionales que hoy por hoy son catalizados por fenómenos como son la tecnología y las prácticas de interacción social con las que se adopta a la misma.

Siguiendo a McGrew, la globalización no es algo fijo, sino cambiante por tendencias de distinta naturaleza “estructural; coyuntural o constructiva” con discursos y naturalezas propias⁴⁴ (McGrew A.; 2011). Para el caso de la investigación propuesta, encontramos que esta nueva globalización se encuentra operada por la adopción de las políticas y protocolos de seguridad, en una tendencia tanto local como regional. En esa medida se analiza la CR con actores que (teóricamente) bajo principios de justicia e igualdad indican a partir de la PFDGCN el tipo de cooperación entre México y Estados Unidos, matizando incluso en áreas principales de interés dentro de la misma seguridad.

Volviendo a las dinámicas diferentes que implanta la globalización, tenemos dentro de la CR practicada actualmente el surgimiento de procesos propios de globalización del conocimiento vinculados con la organización en red y la interacción en tiempo real que el internet permite hoy día.

Ya sea por principios mercantiles o por principios de investigación y de rendición de cuentas, la sociedad del conocimiento es una nueva forma de contrato social en el que todos los actores se estructuran a la luz de sus realidades concretas, pero con vinculación internacional.

En dicho marco, empresas; institutos de educación superior y organizaciones civiles se orientan hacia la generación de proyectos de investigación en lo que Vélez llama “la relevancia del contexto de aplicabilidad” (Vélez W.; 2007) con miras al crecimiento económico y al avance del bienestar social.

Se aclara que más que definir una postura con tendencia crítica o económica desarrollista de la sociedad del conocimiento, se intenta plantear como una condición que sin importar los fines, genera una dinámica particular a la sociedad actual. En ella, se producen; consumen; difunden y vinculan conocimientos de cualquier área con repercusiones tanto sociales como

⁴⁴ Discursos ligados al crecimiento con gobernanza económica; la integración regional; y el combate a la pobreza son algunos de los procesos con los que la globalización ha operado en las últimas décadas.

económicas en tiempo real. En nuestro objeto de estudio, ello se observó en el número de publicaciones; blogs y comunicaciones en general que se generaron y consultaron por usuarios de todo tipo a lo largo de la PFDGCN.

Bajo esta lógica, siempre hay riesgo de que surja un nuevo *WikiLeaks* por la posibilidad latente de filtración de comunicaciones secretas y por el crecimiento de audiencias dispuestas a visitarlo y opinar sobre ello. De la misma manera, los casos de violación de los derechos humanos como los casos San Fernando o Casino Royale, por más focalizados que se encuentren en lo territorial, serán objeto de difusión e interés global; de ahí que recursos globales o regionales de defensa de las víctimas como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (como lo demostró el momento 18), serán siempre una fuerte opción en las realidades locales por más distantes que se encuentren.

Los especialistas establecen que el conocimiento no se genera de forma aislada por un ente único y especializado, hoy día es producto de un proceso de organización e interacción social; en ese sentido tiene que comulgar con los intereses o aspiraciones que tiene el entorno en el que se desarrolla (es decir no es de élite) ya que responde a necesidades y aplicaciones específicas.

Al igual que posturas como la de Castells, se coincide en que el conocimiento es el nuevo factor productivo que al menos desde los 90 se consolida con ciclos totalmente acelerados a los tradicionales de la producción; asimismo se establece que favorece las relaciones institucionales de cooperación y competencia (Corona L. / Jasso J.; 2005).

También señalan que existen: saber (es algo institucionalizado, respaldado); conocer (algo aplicado); e información (algo a partir de lo cual sacas conclusiones conocido por experiencia o instrucción). (Corona L. / Jasso J.; 2005).

Debemos tener siempre presente que en la sociedad actual producción, gestión y flexibilización del conocimiento es básica para la economía y la organización social actual; ello significa una producción y consumo acelerado de contenidos de distinta índole y enfoque. En esa medida se vuelve necesario abordar las características de los nuevos medios y su comportamiento tanto en México como Estados Unidos, para determinar el marco en el que se insertan las comunicaciones surgidas alrededor de la PFDGCN.

Los recursos digitales tienen un papel preponderante en la era actual ya que con ellos la generación: almacenamiento y difusión de contenidos se potencializa en dinámicas nunca antes

vistas; debido a ello surgen fenómenos como el internet que tienen el potencial de generar nuevas tendencias democratizadoras en los ámbitos productivos y políticos a partir de dinámicas que posibilitan la eliminación de mediaciones y el fomento de la creatividad en ámbitos como la comunicación. Pese a ello no deja de advertirse que si bien potencia prácticas más incluyentes; ello no deja de ser una práctica sectorialmente ubicada a nivel general.

Particularizando en este rubro encontramos que en lo político se habla de entendimiento global; flujo de información; creatividad y participación democrática en foros y asuntos de interés público; pero en la práctica los datos marcan lo contrario. El inglés no se está convirtiendo en el idioma global practicado por todos; gobiernos autoritarios buscan controlar los nuevos medios; los movimientos nacionalistas de ultra derecha también están usando el internet; Las personas que más escriben artículos en internet son personas de “altos ingresos y hombres que escriben con fluidez especialmente de Europa Central y Norteamérica” (Curran J. Et. Al.; 2012, p.10).

Un indicador que ilustra esta paradoja en el caso de mexicano lo encontramos en un análisis realizado por Trejo Delarbre que indica que si bien en los diarios mexicanos a diferencia del pasado existe una independencia de la presión del poder político; acorde a su tradición de prensa sigue existiendo un “parroquialismo con actitud premoderna” en los asuntos locales, a diferencia de lo que era el tratamiento a los internacionales. Pero en el comparativo que hace en julio de 2013 encuentra que esa actitud se extiende a también a ellos, demostrando un desinterés de la prensa mexicana a la prensa extranjera (Trejo R.; 2013). Este caso indica los avances y paradojas que en México se tiene con las prácticas relacionadas con la comunicación surgida en la nueva era.

Respecto a la democracia directa se advierte que la participación de los ciudadanos solo es mediante impulsos desconectados. En lo relacionado con el periodismo pese a que identifica el surgimiento de nuevos contenidos y plataformas gracias al internet, también queda claro que este no desplaza a los medios tradicionales a partir de una democratización total, debido a que los usuarios de internet no entran por lo regular para informarse y uno de los medios que persiste y que es el principal para ver las noticias es la televisión. Esta lanza satélites; websites y redes. En 2011 el 80% de las noticias que corrían por internet estaban en 7% de sitios de internet y el 67%

de ellos estaban vinculados a las organizaciones de noticias⁴⁵ (Curran J. Et. Al.; 2012, pp.19 - 20).

Las prácticas colaborativas y los *wiki* con la entrada de las redes sociales y de la *web 2.0* son elementos fundamentales que generan una intercomunicación en tiempo real donde surgen los llamados prosumidores (personas que al interactuar en tiempo real no solo consumen sino que producen por medio de la interacción con los productores de conocimiento o mercancías), generando un proceso de creatividad e innovación constante⁴⁶ por medio del acceso a información gratuita.

Pese a las críticas que se le hacen al internet en su uso real con su limitada crítica política en pro de la democratización de la sociedad, los especialistas en medios señalan que la interconexión y la tecnología que lo hacen posible en tiempo real (*web 2.0*; celulares y computadoras) posibilitan la comunicación más que la información⁴⁷.

Como señala Danah Boyd, en el internet se generan ecosistemas en donde temáticas y contenidos específicos forjan comunidades imaginadas en donde por medio de la tecnología quedan grabadas las conversaciones haciéndolas objeto de posibles revisiones futuras⁴⁸ (Boyd D.; 2014).

En esa medida al igual que los teóricos de la sociedad del conocimiento; los analistas de los nuevos medios remarcan la importancia que tiene la producción-consumo de los bienes simbólicos y servicios de la sociedad posindustrial. También remarcan que si bien la tecnología y sus nuevas dinámicas se venden como la solución a todos los viejos problemas, en sí mismos no lo son; pero señalan que cada sociedad y caso, deben ser objeto de atención y análisis particular,

⁴⁵ Estos datos recuerdan la preponderancia que tiene la televisión y la prensa como mediadores dentro de la formación de la opinión pública. Por ello el mismo Farré indica como desde la década de los 70 la formación de los comunicadores se centra en la selección; jerarquización y evaluación de lo imprevisible (riesgo) con orientación hacia lo novedoso y lo dramático a partir de la referenciación a lo doméstico o personal de las audiencias; es decir (Farré J.; 2005).

⁴⁶ Un dato que indica la dimensión de la interacción implementada en tiempo real en internet, lo tenemos en los indicadores de 2010 que señalan que el 22% del tiempo que los usuarios pasan en internet lo gastan en redes sociales entre las que se encuentra Facebook con 500 millones de usuarios (Curran J. Et. Al.; 2012, p.123).

⁴⁷ Retomando a Farré es importante señalar en este rubro que la Información implica aceptación; comunicación implica discusión y cuestionamiento como condiciones de la recepción (Farré J.; 2005). Además si nos centramos en los postulados de Watson y Hill, la existencia de la *web 2.0* con sus sitios y redes favorecen remedios contra elementos distorsionantes como el rumor ya que en ellos se da algo muy parecido a lo señalado por ellos “La comunicación eficiente, completa y abierta con fuertes líneas tanto horizontales como verticales, ofrecen un antídoto contra el rumor” (Watson / Hill; 1993).

⁴⁸ Un hecho que ilustra la importancia de manera más formal esta nueva dinámica de redes, se tiene en prácticas como son las etnografías digitales, o la recopilación de comunicaciones cotidianas informales para la reconstrucción de sucesos históricos. Anacleto Pons señala que incluso existe un acuerdo entre *Twitter* y la Biblioteca del Congreso Estadounidense para almacenar su archivo digital (Pons A.; 2013, p.192).

porque se esté de acuerdo o no, la web 2.0; los prousuarios⁴⁹ y las redes sociales son parte de una nueva era en la interacción social y por tanto política de hoy día.

Compuesta de distintos tipos de recursos digitales (audio; sonido; imagen; texto; vínculos), la web 2.0 permite la creación y vinculación del hipertexto como elemento base de interacción en donde producto de la fluidez de la interacción en nodo, el productor y el consumidor difícilmente se quedan estáticos en su participación, teniendo como característica principal de acuerdo a Pons, “la textualidad abierta multilineal o multisequencial” (Pons A.; 2013).

Si bien se reconoce que la mediación sigue existiendo por elementos como son la misma tecnología; el software; o las empresas (propietarias de los servidores y redes sociales), las principales mediaciones surgen de los distintos recursos a los que recurren los prousuarios, siendo importante descifrar sus narrativas crecientes en difusión y contenidos⁵⁰.

No debe de olvidarse que producto de la multiplicidad de conexiones y recursos que permite por su constitución y velocidad, la web 2.0 permite acceder de forma más transparente a la bases que conforman los distintos hipertextos (Pons A.; 2013).

Pero cómo se componen los porcentajes de usuarios de internet en el periodo estudiados y cuáles son sus principales tendencias. De acuerdo a cifras de la AMIPCI, en México de 2005 a 2009 se pasa de 18.62 millones de usuario de internet a 31.02 millones, ocupando el lugar 9 dentro de ranking de usuarios (CIA; 2012); ello indica que al menos potencialmente la exposición a las nuevas plataformas y contenidos sobre la PFDGCN técnicamente se duplicó al menos en los primeros tres años de la política. La comparación con Estados Unidos sobra, baste decir que del ranking internacional, este se posiciona en el número dos de usuarios con 245 millones de usuarios y en el uno de servidores de internet (CIA; 2012).

Respecto a los hábitos de los internautas mexicanos se tiene que de acuerdo a la Asociación Mexicana de Internet A.C. (AMIPCI), para 2007 el 55% de las computadoras con acceso a internet se ubicaba en los hogares; el 78% de las cuentas instaladas de acceso a internet eran de banda ancha; el 55% de los usuarios de internet eran hombres con un rango de edad de 18

⁴⁹ Para Des Freedman, la lógica y estructura de internet en sentido económico y social nos lleva a que hoy día no se hable de *consumer* sino del *prosumer*. El prosumo es una revolución económica y social ya que cambia las relaciones en el mundo por medio de nuevas formas empleo y participación (Curran J. Et. Al.; 2012).

⁵⁰ Con esto se señala que no es que no exista la mediación de un Estado sobre la comunicación y los contenidos que se difunden en internet, ya que los casos de Egipto; China; Cuba; entre otros hablan por sí solos. Se señala que los controles tradicionales sobre los medios (todos) por parte de un solo actor político, se vuelve cada vez menos imposible por la diversidad en la estructura y dinámica de los mismos.

a 34 años; la principal actividad online de los usuarios relacionada con los medios de comunicación es el leer noticias locales 36% e internacionales 30%, pero la principal actividad realizada es el jugar videojuegos online (AMIPCI; 2007).

Para 2012 se señala que existen 40.6 millones de usuarios de internet en México; la mayoría utiliza smartphones 58%; enviar mails acceder a redes sociales y buscar información son las principales actividades con porcentajes por arriba del 70%; en actividades de entretenimiento el segundo lugar de las preferencias lo ocupa el visitar sitios de noticias; el 92% del usuario de internet en México usa redes sociales (AMIPCI; 2012).

Indicadores similares señalan que en Estados Unidos el internet inicio siendo más utilizado por mujeres, pero a partir del 2000 la tendencia se fue equilibrando, destacando que las mujeres jóvenes son más propensas al uso del internet que los varones; y que los hombres mayores lo son más que las mujeres, 34% y 21% respectivamente. En general los estadounidenses creen que “el internet hace sus vidas más eficientes y expande su mundo de información” así mismo ambos géneros comparten la percepción de que internet es un vehículo para cometer delitos (Gibbons M.; 2008, p. 54).

Aunque los jóvenes (de 18 a 28 años) son los que más utilizan las redes sociales, el correo electrónico es usado por igual por todos los sectores demográficos de Estados Unidos; además a partir del 2005 el internet de banda ancha incremento sus suscriptores principalmente en sectores de bajos ingresos (Gibbons M.; 2008).

En un informe más reciente de Pew Research Center, se indica que para 2014, los usuarios de internet de Estados Unidos (87%) declaran que el internet “les ayuda a aprender cosas nuevas; estar mejor informados de temas que les interesan y a crear y compartir nuevas ideas con otros” 81% de los usuarios de internet y teléfonos celulares declara esta mejor informado de productos y compras; mientras 74 y 75% señala recibir información de noticias nacionales e internacionales respectivamente. Estas cifras de acuerdo al informe sobre todo en el rubro de la creación de ideas (38%) se encuentran en sintonía con las preferencias manifestadas en 2006 - 2007 (Purcell K. / Rainie L.; 2014).

Lo cierto es que en una dinámica de globalización tenemos una multiplicidad de nuevos medios que no sólo buscan “mediar” la comunicación relacionada con la PFDGCN sino que lo hacen de forma diversa gracias a elementos como el hipertexto (con imágenes; videos y audios) y en tiempo real. Paralelamente por el peligro que implica la política de seguridad se tiene la

necesidad de gestionar el contenido de esa comunicación para por un lado guiar la política y por otro dar cuenta de las condiciones que dirigen la cooperación por parte de México y Estados Unidos.

Esta precisamente es la condición de contexto complejo que caracteriza de forma particular a la cooperación entablada entre México y Estados Unidos durante la PFDGCN 2006 – 2012, y que de manera particular se abordara en el análisis de las comunicaciones realizadas por los actores tanto de México como de Estados Unidos en el siguiente apartado.

2.5.- Actores de la comunicación política. Los Think tanks.

Asociados históricamente con perspectivas o lecturas polémicas respecto a su constitución; fines y desarrollo, los *think tanks* se vinculan típicamente con el impulso de la opinión pública y la gestión en el proceso de creación de la política pública.

El análisis de su historia y lógica de estructuración obligadamente nos orienta hacia la vertiente anglosajona, particularmente la estadounidense, ya que como señalan algunas investigaciones, para la primera década del 2000, se estimaba que existían cinco mil *think tanks* en el mundo, de los cuales dos mil están en los Estados Unidos (Abelson D.; 2009).

El por qué se desarrollan de forma tan endémica en Estados Unidos de acuerdo a posiciones como la de Diane Stone o Paul Wells, se debe a que a diferencia de sus contrapartes europeas o canadienses, los estadounidenses fijan su análisis; multiplicación de directrices e influencia política en un sistema que por su constitución federalista⁵¹ se caracteriza no por la disciplina de partido aglutinantes de tipo burocrática; sino por la dispersión de los representantes políticos en cuanto a sus asuntos de interés y formas de intermediación, fomentadas más que por departamentos de gobierno o figuras políticas, por asociaciones y medios privados de interés (creado o no) público.

Reflexionando este elemento a partir de nuestro caso de estudio, se puede decir como se apunta en el capítulo uno, que en cierta forma, al permitir la creación de distintas asociaciones, la

⁵¹ Se señala que como característica principal del federalismo una competencia política plural a veces multiposicional; y a diferencia del parlamentarismo, la no formación de cuerpos burocráticos disciplinados en pro de una tendencia ideológica y disciplinada. Sobre esa línea, de acuerdo a Márquez- Padilla, “el federalismo establece un proceso mediante el cual ante los conflictos se puede negociar. Contiene intrínsecamente la idea de que las personas tienen que ceder algo para lograr lo que desean y, por tanto, es posible alcanzar una solución que, a pesar de que ninguna de las partes considere como la mejor, resulte aceptable para todos” (Márquez- Padilla; 2014, p. 145). Cabe destacar que si bien por los casos citados más adelante respecto al desempeño de los think tanks, el sistema estadounidense no se apega totalmente a estos principios, al menos está más cerca que los casos europeos y canadiense.

estructura federalista de los Estados Unidos, brinda una política favorable al desarrollo de la opinión pública, independientemente de que se acepte o no.

En el caso de México el centralismo y esta política de élite o bancada que controla las decisiones es lo que lo hace alejarse de la misma; sin embargo es claro que en el caso de la política antinarcóticos desplegada entre 2006 y 2012, se mostró una disposición similar para ambos países ya que por lo apremiante del caso y el costo político del fracaso. La exigencia de transparencia así como de cumplimiento de respeto a los derechos humanos (al menos en los casos de los operativos militares de los que se daba parte de manera oficial), obligaba y exponía a las partes oficiales a la opinión pública.

De la misma forma, los consensos que el ejecutivo mexicano tuvo que lograr reformas como el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública entre 2008 y 2009, son indicadores de la apertura que tenía que tener hacia la opinión pública ya sea por simple estrategia de subsistencia política o por verdadero compromiso de integración política.

En ese sentido podría decirse que si bien la estructura del sistema político mexicano tomado como más cerrado y menos plural, en el área de combate al narcotráfico fue más abierto.

Retomando las características de la formación de los *think tanks* estadounidenses, es de señalarse que si bien surgen y se consolidan a lo largo del siglo XX, se multiplican exponencialmente a partir de la década de los 70, en lo que algunos definen como la tercera ola, caracterizada ya no solo por la defensa de la hegemonía norteamericana a nivel internacional; sino por la multiplicación de tópicos y públicos a tratar.

Para Abelson The Heritage Foundation surgido en 1973, es el referente típico de este nuevo tipo de organización, ya que con un sistemático manejo de los medios promovía las cosas a nuevas alturas dando a los tomadores de decisiones reportes breves de una o dos cuartillas que hacían fáciles su revisión y permanencia en los momentos de debate (Abelson D.; 2009).

Es a partir de entonces con la nueva recomposición de temas; audiencias y dinámicas de comunicación que el debate político se hace más complejo, haciendo por tanto de la creación de los nuevos institutos una tarea de constante depuración y de manejo político preciso.

La concepción tradicional de los *think tanks* la compone la necesidad de vinculación entre el conocimiento y el poder; sin embargo se reconoce que es a partir de los 80 que juegan un papel

más activo en áreas vinculadas a la defensa de lo público y el pensamiento abierto de la política (Stone D.; 2007).

En tal contexto se perfilan muchas de las definiciones contemporáneas de los mismos, como la de Rich, que las concibe como “las organizaciones independientes sin ánimo de lucro que producen y dependen de la calidad de las ideas para obtener apoyo y presencia en el proceso de decisión política” (Rich A.; 2004, p. 11).

Siguiendo esa línea Parmar apunta que “juegan un rol vital en el consenso de élite y porque movilizan la opinión pública” estando presentes tanto en asuntos domésticos como internacionales (Parmar I.; 2004, p. 19). De hecho en el análisis que hace sobre los *think tanks* tanto ingleses como estadounidenses, los llama Institutos de Asuntos Internacionales (IIA) por sus siglas en inglés, señalando que la particularidad de ambos es que al final de la segunda guerra mundial tienden más a la privatización de los asuntos debido a cuestiones comerciales, sin olvidar que en el caso de los británicos (*Chatham House*), la tendencia es marcada por una mayor dependencia al financiamiento gubernamental⁵².

La misma Stone señala que: cambios políticos (constitucionales y prácticos); intensificación de los debates políticos; crecimiento en las tasas de escolaridad; libertad de prensa; desarrollo de la elite intelectual; una histórica filantropía; una organización interdependiente y un voluntarismo mezclado con una sociedad civil son los elementos que fomentan el desarrollo de los *think tanks* en el siglo XXI (Stone D. / Denham A.; 2004).

En función de esto puede sugerirse que la exposición a los medios aunada a una fuerte intención de debate político es la parte esencial de la que dependen estas organizaciones ya que de ella depende tanto el manejo de la opinión pública como la posibilidad de atención por parte de los tomadores de decisiones, debido a que las preguntas por responder y los debates se guían por las necesidades que medios y población hacen a los mismos⁵³.

Si retomamos lo expuesto en el capítulo uno respecto a los modelos de toma de decisiones de Allison, tenemos que la lógica burocrática suprime las decisiones cien por ciento racionales,

⁵² Una peculiaridad que rescata Wells respecto a las organizaciones inglesas, es que a diferencia de los estadounidenses, encuentra que en los 90s los *think tanks* de izquierda y derecha se polarizaron o atomizaron con los partidos de su corriente; sin embargo entre 2002 y 2008 se abrieron más ocupándose de asuntos regionales en asuntos de transferencia y convergencia política de los países vinculados a la corona (Wells P.; 2012).

⁵³ De hecho en un monitoreo realizado por Donald Abelson, encontramos que entre 1999 y 2008 en las referencias alusivas a *think tanks* en el Congreso Estadounidense, encuentra que *Brookings Institution* tiene el 18%; *The Heritage Foundation* 13% y *Rand* 5%; y en el mismo periodo pero en el senado se encuentra a *Brookings Institution* con 18%; *The Heritage Foundation* 23% y *Rand* 15%; lo cual indica la importancia de los mismos tanto en asuntos nacionales como en lo internacional para Estados Unidos (Abelson D.; 2009, pp. 251 – 257).

por aquellas sujetas a una dinámica de promoción y oposición de ideas entre los diversos actores, al parecer este es el caso de la dinámica adoptada desde finales de siglo por los *think tanks*.

Esto es así porque pese a que se reconoce el peso fundamental que juega el análisis y las ideas, la estructura y dinámica política creada por los *think tanks* en el contexto actual, por la diversidad de medios y contenidos, requiere de un correcto manejo de medios que hoy día incluye a las plataformas digitales⁵⁴.

Asimismo debemos de recordar que como señalan los analistas, la importancia que tiene el manejo de medios por parte de los *think tanks* se debe a que es a partir del como presentan los asuntos políticos a los medios que dichos asuntos llaman o no la atención, lo cual va en correspondencia a lo planteado en los dos capítulos anteriores en los que señalamos que la comunicación del riesgo y los principios valores políticos históricos tanto de México como de Estados Unidos, no puede operar sin ese sentido común o percepción subjetiva vinculada a algo socialmente compartido y no solo dictado por las elites.

Contextualizando el peso de los *think tanks* en la política estadounidense de las últimas administraciones, un análisis realizado por Abelson señala como en el caso de la administración Clinton y Bush, ambos sufrieron fuertes presiones en lo concerniente a la política internacional. Si bien era un tema que particularmente Bush desconocía, ambos al haber sido gobernadores, no tenían experiencia en su manejo; cosa en la que Obama como Senador los aventajó.

El hecho fue que la constante dentro de las administraciones ha sido⁵⁵, la dependencia de los *think tanks* al momento de definir la política exterior estadounidense tanto en sus propuestas de campaña como en sus gestiones (Abelson D.; 2009, cap. 6).

Se indica como entre las administraciones Bush y la campaña así como los primeros meses de Obama, lo principales *thin tanks* vinculados con los gabinetes presidenciales eran: *The Project for The New American Century*; *American Enterprice Institution* y *The Heritage Foundation* para el primero; y *Brookings Intitute*; *Council on Foreign Relations*; *Center for*

⁵⁴ Al respecto Abelson remarca que a diferencia de lo que sucede con los think tanks canadienses, en Estados Unidos el acceso a los medios es la forma más común por la que llegan las ideas a los hacedores de políticas y al público (Abelson D.; 2009, cap. 5).

⁵⁵ En el periodo de Bush el acceso de los *think tanks* al gobierno estuvo vedado casi exclusivamente a *The Project for The New American Century* (PNAC), una organización fundada por William Kristol a finales de los 90, que de forma particular influyó el diseño de la política de defensa de la administración Bush. La línea y propuesta básica de este proyecto lo sintetiza la siguiente frase “la posición estratégica e ideológica dominante que goza Estados Unidos actualmente, es producto de una política exterior y de una estrategia de defensa que ya no están siendo perseguidos” (Kristol W. / Kagan R.; 1996).

Strategic and International Studies y el *Center for American Progress* en el caso de Obama (Abelson D.; 2009, cap. 6).

Con tales elementos es importante delimitar las características que componen a estos institutos que como podemos ver en gran parte componen el escenario político estadounidense en asuntos domésticos y exteriores como en este caso es la relación bilateral de combate al narcotráfico con México.

Es claro que la síntesis en las últimas administraciones estadounidenses han sido la pugna entre *think tanks* conservadores y liberales (siendo estos últimos los más limitados de la esfera política alta), en una franca lucha de estrategias y presupuestos en donde de acuerdo a Rich existe una amplia ventaja de los conservadores⁵⁶ por cuestiones más que de cantidad de inversión; de eficiencia en la misma en cuestiones como la creación de liderazgos y la formulación de ideas más concretas sobre el quehacer del gobierno ambos promovidos con tendencias más agresivas incluso en terreno de marketing (Rich A.; 2005).

Al parecer como lo señalan las teorías de la sociedad del conocimiento y de la globalización, en el siglo XXI la arena política se ve influida por los nuevos medios, como lo apunta Wells al afirmar que en este periodo el acceso a recursos electrónicos como la web y la capacidad de los gobiernos para procesar información pone a prueba a los *think tanks*, ya que se reconoce que la abundante fuente de recursos intelectuales provoca que la atención de los tomadores de decisiones se concentre no en todos los documentos, sino en aquellos que: se enfocan en un evento político; reconocen el problema y dan una propuesta política. En otros términos en aquellos que buscan ganar influencia en el ciclo político (Wells P.; 2012).

En la tabla 1 de manera precisa se sintetizan los elementos revisados hasta aquí, con la intención de especificar lo que se entienda por un *think tank*, definido como objeto de estudio a abordar en las siguientes páginas.

Por último, antes de pasar a la definición y análisis de los actores en el siguiente capítulo, se debe mencionar que no se desconoce que por su organización histórica de especialistas residentes patrocinado con fondos privados, lo que se defiende y reproduce es la lógica de mercado corporativo de las ideas, reproductor de dinámicas simplistas de mercado, un tanto en lo que Orozco señala como una simbiosis entre razón de Estado y razón de mercado (Orozco J.L.;

⁵⁶ Indica que desde la década de los noventa sus dotaciones aumentaron, así como su producción vinculada con asuntos políticos importantes (Rich A.; 2005).

1992); simplemente se le da el lugar privilegiado a una lógica de competencia de mercado guiada por principios de democracia en donde guía más que la ganancia simbólica de las ideas, la necesidad de elevación de la índices educativos; la tendencia a la igualdad y la expresión de formas alternativas de protesta, potencializadas por el surgimiento de nuevos medios y actores cada vez más versados en los mismos como puede ser la figura de *prosumer* abordado en el apartado anterior.

En ese sentido para la investigación propuesta se retoma una concepción de los *think tanks* (Tabla 1), ligada a una dinámica de siglo XXI en donde la racionalidad, dadas las condiciones sociales obliga al desarrollo de un análisis fijado en objetos políticos de riesgo o peligro, en donde los actores “institucionalizados” al menos significativamente superan a los no organizados porque además de la racionalidad, se mueven bajo principios en los que buscan llegar a una percepción social compartida guiada por principios de igualdad (que en este caso es de competencia) y justicia (entendida como una visión lo más imparcial posible), es tos principios básicos de la comunicación y gestión del riesgo.

Respecto al surgimiento de este tipo de institutos, en casos de países en desarrollo como México, se tiene claro que si bien el sistema político no se abre en todas sus vertientes hacia ellos, fenómenos como el surgimiento de nuevos grupos de interés (económico; culturales; políticos); globalización; la intensa dinámica del flujo de información y la formación de nuevos grupos de gobierno entre otros, presionan hacia el desarrollo de la racionalidad expresada en nuevas ideas que den salida a los intereses públicos.

En esa medida sin profundizar en el limitado surgimiento de *think tanks* en México y de su respectivo debate levantado en torno a si deben de provenir del sector universitario público o la iniciativa privada, se reconoce que si bien existen, en su capacidad de influencia y gestión política, siguen siendo limitados de manera general, pero pujantes y constantes en su desarrollo, por las características del contexto señaladas en las páginas anteriores.

Tabla 1. Características de los think tanks.*

Objetivos.

- Vinculación exclusiva al análisis de los asuntos políticos.
- Recolección, síntesis y creación de un rango de información para audiencias específicas: política; burocrática; sectorial o pública general.
- Consultoría fundada en el análisis e influencia política a los decisores y la opinión pública, más que en el lucro.

Principios.

- Autonomía intelectual.
- Análisis e investigación como principio de diferencia frente a otras organizaciones políticas.
- Permanente investigación de tiempo completo, a diferencia de las universidades que tienen que dar clases.
- Base de argumentación intelectual más que el lobby directo.
- Producción de reportes breves y no libros largos.
- Ubicación céntrica como requisito de acceso a los congresos y los medios de comunicación nacionales.

Condiciones actuales.

- Constante flexibilización temática y gestora.
- Manejo del marketing de medios.
- Reclutamiento de individuos de alto perfil para atraer más fondos.

* Elaboración propia a partir de las propuestas de los autores señalados en el apartado.

Capítulo 3.

Análisis de actores y comunicaciones.

Una vez definidos los encuadres teórico y contextual, las siguientes páginas dan cuenta de la delimitación de los *think tanks* a estudiar así como de las comunicaciones y particularidades a partir de las áreas definidas en el inicio del capítulo dos, las cuales contienen los momentos que caracterizan a la PFDGCN en sus distintas aristas.

Dicha clasificación más que condicionante, se presenta como recurso metodológico de tipo clasificatorio no excluyente; es decir, los momentos definidos no pretenden excluir algún momento abordado por los *think tanks* no contemplado por la definición inicial, solo encuadrarlo en alguna de las áreas correspondientes

Actores a analizar.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de institutos dedicados al análisis de la política pública en Estados Unidos, la elección de actores específicos para dar cuenta del diseño de una política exterior en este caso con México siempre es insuficiente; sin embargo el criterio que metodológicamente se utiliza para elegir a los actores presentados se fundamenta en dos principios: el peso que históricamente han tenido en el sistema político estadounidense (caso *Brookings Institution*; y *RAND Corporation*); la dinámica influyente que crearon en función de su nueva forma de operar (caso *Heritage* y *Woodrow Wilson International for Scholars*). Ambas de forma implícita implican la posición ideológica que cada uno representa, y gracias a la cual pueden enfocarse en las áreas de interés que lo hacen¹.

Para el caso de México se opta por elegir a un *think tank* especializado en el análisis y la proyección de México en el exterior por medio de la participación de sectores corporativos e institucionales, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C. (COMEXI), que de acuerdo a los rankings internacionales lo posicionan como uno de los más importantes del país.

Tomada como una tendencia generalizada por procesos como la globalización; democratización y crecimiento económico, la multiplicación de los *think tanks* en todo el mundo es un fenómeno monitoreado por medio de rankings internacionales.

¹ Se omite en la investigación el estudio de PNAC debido a su sesgo ideológico más radical, no correspondiente con la línea de interpretación neo-institucionalista propuesta.

Organizaciones como *The Think Tanks and Civil Societies Program* (TTCSP por sus siglas en inglés) de la Universidad de Pennsylvania, en los últimos años se ha encargado de generar un ranking internacional “*The Global Go To Think Tank Index*”, el cual a partir criterios generales y un grupo de especialistas internacionales registra y clasifica a estas organizaciones en el mundo (TTCSP; 2008).

Revisando los informes de 2008 y 2013 encontramos que América Latina pasó de 538 a 662 *think tanks*. México de 54 a 60.

Para 2013 la categoría de *think tanks* mundiales no estadounidenses, la organización brasileña Fundação Getulio Vargas (FGV) es la mejor posicionada de América Latina al estar en la posición 19 (43 en 2008) y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) es el segundo latinoamericano en el lugar 37 (TTCSP; 2014).

En el ranking 2013² de *think tanks* canadienses y mexicanos, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), ocupa el segundo lugar, siendo por tanto el primero de México (en 2008, ocupó el lugar 19, y el 7 en México).

En el informe 2013 *Brookings* está en el primero mundial; *Rand* en el 8, *Woodrow Wilson International Center* 10 y *Heritage Foundation* 17. A nivel Estados Unidos, *Brookings* es 1; *RAND* 4; *Wilson Center* 6; y *Heritage Foundation* 8 (TTCSP; 2014). Para 2008, las posiciones eran: *Brookings Institution* 1; *Rand Corporation* 4; *Heritage Foundation* 5; *Woodrow Wilson International Center for Scholars* 5 (TTCSP; 2008).

Recordemos que, el criterio metodológico que se establece para analizar las comunicaciones desarrolladas por estos actores respecto a la PFDGCN entre 2006 y 2012, es la delimitación de 20 momentos que sintetizan los contenidos e implicaciones de política (ver apartado 2.1). De manera más concreta, se circunscriben dichos momentos en cuatro áreas temáticas clave.

² Las cifras en este rubro son muy similares al ranking de 2014.

Cuadro 1*.- Composición de la PFDGCN 2006 – 2012.

Áreas.	Momentos.
1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno:	1; 5; 17; 3.
2.- Relación y apoyo bilateral.	4; 7; 11; 15; 19; 20.
3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico:	2; 6; 8; 9; 13; 14; 16.
4.- Denuncia y expresión de víctimas.	10; 12; 17; 18.

*Elaboración propia.

Es a partir de estas áreas y los momentos que las componen que se pretenden encuadrar las distintas publicaciones desplegadas por los 5 diferentes *think tanks*, con la intención de determinar sus composiciones y por tanto la posición de cada actor respecto a las distintas acciones que compusieron la PFDGCN 2006 - 2012.

Como se señala en el apartado de la comunicación del riesgo, se parte del supuesto de que cada *think tank* generó discursos alrededor de la PFDGCN, los cuales son rastreados y analizados desde la metodología de la C.R. señalada en las páginas precedentes³. Esta consiste en determinar a partir de la cantidad y contenido de las comunicaciones⁴:

- Temas preponderantes (en nuestro caso son las cuatro áreas definidas).
- Intenciones presentes en las comunicaciones organizadas por áreas⁵.
- Audiencias directas a las que se dirige la comunicación.
- Principales fuentes.

³ Una de las características que tiene la comunicación del riesgo de acuerdo a las posturas revisadas es que los actores institucionales se guían por principios de equidad y justicia. Para el caso de los actores elegidos en el análisis, los cinco sin excepción (como lo marcan las definiciones generales de los *think tanks*), de acuerdo a sus principios fundacionales, buscan un análisis de lo político enfocados en estos mismos valores.

⁴ En la definición de estos elementos se recurre a la propuesta de Plough y Krimsky, en la que se señala que la comunicación del riesgo tiene cinco componentes esenciales: Intencionalidad; contenido; audiencia directa; fuente; y el flujo (Plough / Krimsky 1987).

⁵ Debemos recordar cómo se planteó en el cuadro “tipos de comunicación del riesgo”, que al momento de hablar de este tipo de comunicaciones, nos encontramos ante una construcción no 100% racional, ya que al depender de un cultura (base de la percepción subjetiva a la que apela) existe un sentido común, al cual se apela de forma ideológica o cotidiana. En otras palabras se reconoce que las comunicaciones desplegadas por los 5 *think tanks* analizados tienen intenciones políticas dirigidas a actores claves, o simplemente son la manifestación de un sentido común o sentir como representación de la expresión ciudadana ante un fenómeno específico.

3.1.- The Brookings Institution.

Fundado en 1916 durante la llamada primera ola de los *think tanks*, este instituto fue uno de los primeros esfuerzos dedicado a la investigación enfocada en resolver los problemas de la política pública estadounidense. Una constante intervención en asuntos de decisión política a lo largo del siglo XX y lo que va del actual lo respaldan como uno de los principales *think tanks* de Estados Unidos y el mundo en general (Brookings; 2015). Con un presupuesto para 2008 de 80 millones de dólares proveniente de fundaciones filántropas, corporaciones y donaciones privadas, cuenta con aproximadamente 200 residentes divididos entre cinco programas principales: estudios económicos; política exterior; economía global y desarrollo; estudios sobre la gobernanza; y política metropolitana, estos le permiten tener una posición preponderante en la investigación y análisis político.

Tiene una red de especialistas que le permiten tomar ventaja en los medios colocando incluso los puntos de debate antes de la intervención de los congresistas; al igual que otros institutos de grandes, muchos de sus especialistas han sido formados en la política del alto nivel de Estados Unidos (Abelson D.; 2009, pp. 24 - 28).

Al igual que con todos los actores a analizar, el rastreo de información sobre la PFDGCN 2006 – 2012, se centró en su página oficial, la cual se encuentra estructurada a partir de diversos tópicos y niveles de búsqueda.

En el caso particular el tópico competente fue el de relaciones exteriores, geografía América Latina y el Caribe. Se encontraron en total 34 comunicaciones desplegadas alrededor la PFDGCN desarrollada en México y vinculada con alguno de los 20 momentos y cuatro áreas definidas en la presente investigación.

Por año la distribución de comunicados publicados por el *think tank* se compuso de la siguiente manera.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0	0	2	5	9	11	7
						Total: 34

En este primer momento llama la atención que durante la administración Bush no existieran publicaciones respecto a la implementación PFDGCN en México o al menos sobre las negociaciones de la liberación del presupuesto para la implementación de la Iniciativa Mérida;

los documentos que abren esta serie de comunicaciones abordan evaluaciones sobre la importancia de la relación de Estados Unidos con América Latina⁶ en una clara alusión a la generación de directrices para los aspirantes a la nueva administración.

La composición concreta de las mismas se dividió en:

Tabla 1. Tipos de Comunicaciones.*

Documentos o artículos.	7
Informes.	1
Opiniones.	12
<i>Papers.</i>	4
Entrevistas.	5
Testimonios.	3
Web Chat.	1
Conversatorio.	2
Total.	34

*Elaboración propia.

Lo particular dentro de esta composición es que en los documentos más profundos y extensos encontramos la participación de especialistas estrechamente vinculados con el análisis de la realidad mexicana, siendo así que en el caso de los informes (el único realizado) es el conformado por la Alianza para las Américas, en donde figuras especializadas en el caso mexicano como el expresidente de México Ernesto Zedillo así como los ex embajadores de Estados Unidos en México Carlos Pascual y Jeffrey Davidow forman parte.

Asimismo la elaboración de los *papers* y las entrevistas realizadas en su mayoría en un programa de opinión política nacional en Estados Unidos llamado “*The Diane Rehm Show*” (3 de las 5 totales) corrieron en su totalidad por cuenta de la especialista en política exterior Vanda Felbab-Brown⁷.

Del total de las comunicaciones analizadas, 20 son de autoría de Felbab-Brown, incluyendo todos los documentos de análisis especializado como son los *papers* políticos; las

⁶ Los documentos son: “La política de Seguridad Nacional en América Latina: Evaluación de la Amenaza y recomendación política para la próxima administración”. Y “Replanteando las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Una alianza hemisférica para un mundo turbulento”.

⁷ Especializada en el análisis de conflictos nacionales e internacionales, esta experta se enfoca en el análisis de la relación existente entre las economías ilícitas y los conflictos militares, siendo sus áreas de especialidad el sur de Asia; la Región Andina; México y Somalia (Brookings; 2015).

entrevistas; los testimonios así como el web chat, realizado en septiembre de 2010. De la misma forma colabora con dos documentos más, elaborados de forma conjunta con otros especialistas de la institución.

En otras palabras podemos decir que si hablando de *The Brookings Institution* (B.I.) si alguien se especializó en el análisis de la PFDGCN en México particularmente en lo concerniente con la relación bilateral con Estados Unidos, es Felbab-Brown. Dando un mirada rápida al perfil académico que tiene esta especialista podemos notar que es claro que su trabajo ofrece una comprensión pormenorizada del cómo se da la composición social y económica de los grupos delictivos alrededor de México, más que de un análisis optimista de nivel político institucional o técnico militar.

Antes de analizar las particularidades de la comunicación desplegada por el B.I. identificaremos en cuales de las cuatro áreas de la PFDGCN se dividen.

ÁREAS.	MOMENTOS.	COMUNICACIONES BROOKINGS.
1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno:	1; 5; 17; 3.	12
2.- Relación y apoyo bilateral.	4; 7; 11; 15; 19; 20.	14
3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico:	2; 6; 8; 9; 13; 14; 16.	3
4.- Denuncia y expresión de víctimas.	10; 12; 17; 18.	5
		Total: 34

La clasificación de la tabla se hizo en función de la temática predominante en cada una de los documentos revisados y si bien es cierto que no existe una diferenciación clara o exclusividad temática de los escritos en cada una de las áreas, si hay mayor o menor presencia de ciertos contenido en cuanto a las referencias que tienen los distintos argumentos sobre alguna situación en específico. Así por ejemplo en las comunicaciones ubicadas en el área 4 de relación y apoyo bilateral, los contenidos en 2010 y 2011 eran variados y diferenciados, ya que las primeras apelaban al redireccionamiento que tenía la Iniciativa Mérida hacia una enfoque más de derechos producto de la cooperación que brindaba la administración Obama en sintonía a los estragos que sufrían las victimas en el enfoque de la administración anterior. Para el caso de los

primeros meses del 2011 existía un discurso de relación y apoyo bilateral, para que concretamente el presidente Calderón hiciera caso omiso de los comunicados dados a conocer por *WikiLeaks*, argumentando que era momento de cooperar sin enojos.

1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno.

Se delimitan en esta área a aquellos documentos que de manera general abordan como materia principal la composición criminal y de violencia existente en México como un asunto que compete; afecta; o se relaciona con la acción directa del gobierno ya sea como motivador o contenedor activo.

Del total de documentos (34), el área abarca junto al área dos la mayoría de ellos (12), teniendo 6 de las 8 diferentes formas de comunicación presentes en todo el periodo con relación a la PFDGCN en México.

Se componen de:

- 2 testimonios.
- 2 entrevistas.
- 1 documentos.
- 3 opiniones.
- 2 *papers*.
- 2 artículos.

Lo particular de esta composición es que contiene 7 de los elementos más exhaustivos en cuanto extensión, análisis y propuesta, como son en orden de extensión los *papers* (representan el 50% del total de papers); los testimonios (dos terceras partes del total); las entrevistas (20% del total) y los documentos (solo uno de los siete que componen las comunicaciones).

Si bien en todos estos comunicados se aborda en esencia las característica que tiene el contexto de guerra contra el narcotráfico en México y las principales acciones que hace o tiene que hacer el gobierno mexicano respecto a la misma, las formas de argumentación y áreas de interés varían entre los diferentes documentos.

Pensando en ello se abordarán más que el contenido total, las particularidades que ofrece cada grupo de documentos respecto a PFDGCN.

Testimonios.

Se componen de dos intervenciones realizadas por Vanda Felbab-Brown ante el Subcomité de Seguridad Nacional y Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, en octubre de 2009⁸; en octubre de 2011 frente al Subcomité de No Proliferación de Terrorismo y Comercio del mismo cuerpo legislativo⁹.

En ambos se señala que hay una vinculación entre economías ilícitas y la existencia de grupos beligerantes que buscan erradicar al Estado de un territorio específico.

Indica que “el dinero lo ocupan para armas y para proporcionar elementos logísticos, proveen seguridad, y reguladores económicos y políticos”; asimismo apunta que es el carácter de la economía ilícita (cantidad de demanda de mano de obra intensiva y de vigilancia) determina la formación de estos grupos (Felbab-Brown V.; 2009).

Si bien ambas presentaciones aborda casos como el de Afganistán, o África, y como estos pueden representar la filtración de grupos terroristas que ataquen a la seguridad estadounidense, respecto a México señala que no todo el tráfico de drogas es igual, aludiendo a que ni actúa con la misma violencia en todos lados, ni vulnera de la misma forma todas las regiones en donde tiene presencia; aludiendo a que no es lo mismo casos como los de los estados del norte en donde factores como las pandillas influyen; o el caso Michoacán, en el que este permea incluso a las instituciones políticas.

Señala que en el caso de Sinaloa si bien el tráfico de drogas genera ingresos, no demanda intensiva mano de obra y sus ingresos fomentan efectos indirectos positivos en la economía global ya que demanda bienes duraderos, no duraderos y servicios que sin ese ingreso no existiría. Además al representar solo el 20% del PIB estatal el ingreso de tráfico de drogas, el capital político que genera esta actividad es insignificante. No es así con lo que señala respecto a grupos como “La Familia Michoacana” sobre la que apunta que su determinación económica es más intensiva y genera vínculos políticos con la población.

“Esto grupos socaban los procesos democráticos legítimos dando cabida a grupos criminales que pueden amenazar la seguridad de Estados Unidos”. Remarca que Traficantes poderosos con frecuencia recurren a medios violentos para impedir y evitar el procesamiento,

⁸ “Empresas transnacionales de drogas: Amenazas a la estabilidad global y a la seguridad nacional de Estados Unidos” (Felbab-Brown V.; 2009).

⁹ “Narco terrorismo y alcance de aplicación de la ley de EE.UU.” (Felbab-Brown V.; 2011).

matando o sobornando a fiscales, jueces y testigos, mencionando el caso México (Felbab-Brown V.; 2009).

Advierte que “México no es un Estado fallido¹⁰ pero cualquier desbordamiento de la guerra contra las drogas de México podría poner en peligro la seguridad pública en ciertas localidades de Estados Unidos, incluso con aumentos sustanciales en las tasas de homicidios, secuestros y otros delitos violentos” (Felbab-Brown V.; 2009).

“En México el Estado no tiene capital político y no puede deshacer el vínculo no político sino económico y hasta violento que tienen los grupos criminales y los pobres en una actividad que ya no solo son las drogas sino todo el comercio informal” (Felbab-Brown V.; 2009).

Coloca en el mismo nivel estratégico a Afganistán, México, Colombia y África Occidental debido a las posibilidades que da la pérdida de territorio en un Estado para la filtración de *yihadistas* (Felbab-Brown V.; 2011).

Remarca que con la administración Obama, y el redireccionamiento que le da a la Iniciativa Mérida, se va más allá de la decapitación de las organizaciones narcotraficantes en cuatro rubros:

- Desarrollo institucional y desarrollo de capacidades, en particular las judiciales y de inteligencia.

- La construcción de una frontera del siglo 21 para asegurar comunidades,

- El fomento del comercio y el crecimiento económico.

- Creación de comunidades resilientes en contra del tráfico de drogas o el consumo de drogas, remarcando el caso de Ciudad Juárez en donde se implanta el proyecto “Todos somos Juárez” (Felbab-Brown V.; 2011).

Una particularidad presente solo en los diferentes testimonios que genera el B.I. por medio de esta especialista, es que solo en este tipo de documentos dirigidos a congresistas y senadores, no menciona explícitamente términos como cooperación al hablar de la relación con México en el asunto de combate al narcotráfico; al contrario lo maneja como asistencia; por ejemplo menciona que “No obstante el nivel de asistencia de Estados Unidos hasta el

¹⁰ En el siguiente capítulo se analizará este rubro una vez recuperados todos los elementos que los distintos think tanks estudiados aporten al tema.

momento”¹¹... sigue siendo deficiente en relación al combate a la corrupción y a la actividad policiaca en las calles (Felbab-Brown V.; 2011).

Es claro que la intención de la especialista es incentivar la colaboración y el reforzamiento de las políticas dedicadas a combatir el crimen y auxiliar a la población vulnerada; sin embargo es de llamar la atención que con los hacedores de políticas no maneja un discurso de cooperación¹².

Entrevistas:

Producto de intervenciones de Felbab-Brown para dar cuenta del estatus de la guerra contra las drogas en México, las características de estas¹³ es que se dan para foros políticos dirigidos a audiencias internas con perspectivas nacionales sobre el caso de México.

La posición de Felbab-Brown al igual que en la mayoría de sus comunicaciones se centra en esclarecer que el problema de la violencia provocada por la operación y combate entablado en contra de los grupos de traficantes de drogas en México por parte del gobierno federal, es algo que surge a partir de los 90s y particularmente del 2000 con la transición democrática de México.

Ante insistentes cuestionamientos e intervenciones sobre los índices de violencia en México, aclara que la violencia es de distintos tipos; que no es generalizada en todo el territorio; que no hay un colapso total de la seguridad pública de México, pero que si hay territorios en donde lo está; que se genera estrés en Estados Unidos entre otras cosas.

Brinda una opinión apuntando a que la legalización no es suficiente, ya que se necesita la prevención y la baja en el consumo ya que por ejemplo pese que el cigarro es legal su tráfico sigue existiendo y siendo enorme (Felbab-Brown V.; 2010).

Apunta que México puede fomentar cooperación con Estados Unidos; respetar la soberanía; ayudar a mejorar el aparato policiaco (eliminar la corrupción); ser más inteligente en el uso del ejercito; fomentar la reforma policiaca (Felbab-Brown V.; 2010).

¹¹ “Notwithstanding the level of U.S. assistance so far, including having generated over several thousand newly trained Mexican federal police officers, Mexico’s law enforcement remains deeply eviscerated, deficient in combating street and organized crime, and corrupt. Corruption persists even among the newly trained police” (Felbab-Brown V.; 2011, p. 8).

¹² En los distintos testimonios con representantes legislativos, los señalamientos realizados a la situación del combate al narcotráfico en México, constantemente señala condiciones de peligro e incapacidad de parte de México, optando por argumentos que expresan más una situación de unilateralidad por parte de Estados Unidos, que de cooperación bilateral.

¹³ “Guerra contra las drogas en México” (Felbab-Brown V.; 2010), y “la conexión entre las drogas y la guerra” (Felbab-Brown V.; 2010).

Es enfática en señalar sobre todo en la segunda entrevista que los conflicto que genera el narcotráfico en su combate se debe en gran parte a las desigualdades ya que la violencia afecta más la economía de los pobres ya que viven de forma directa fenómenos como la extorsión y el dominio político del crimen (Felbab-Brown V.; 2010).

En general se puede ver que la esencia de estas intervenciones consiste en ofrecer una visión más sistematizada sobre la realidad diversa del crimen en México; y su presión diferenciada con detrimento hacia la población con menos ingreso.

Documentos; opiniones y artículos.

Ubicados en su mayoría en los años 2012 (5 de 7 documentos), lo que hacen estas argumentaciones es revisar, en que ha consistido la PFDGCN realizada por el gobierno de Felipe Calderón, teniendo como característica la preponderancia de los comunicados de opinión en voces diferentes a la de Felbab-Brown.

Para 2010 se aborda como tema preponderante, el redireccionamiento que se le da a la iniciativa Mérida hacia un tinte más social así como los pendientes que manifiesta el presidente Calderón hacia Estados Unidos en los rubros de: flujo de armas y ataque al lavado de dinero realizado por los grupos de traficantes de drogas (Casas-Zamora Et. Al.; 2010).

Se señala sobre los peligros que puede tener la legalización de la marihuana en México al dispersar la actividad criminal aún más hacia el tráfico ilícito de migrantes y otras mercancías ilegales, así como la prostitución; la extorsión; el secuestro, y la economía informal de México¹⁴. En este punto la investigadora enfatiza mucho sobre el hecho de que incluso en pleno Zócalo de la ciudad de México se cobre derecho de piso a quienes venden tortillas (Felbab-Brown V.; 2010)

Para 2012 las comunicaciones del B.I. tienden a una dinámica de evaluación de la PFDGC, con una tendencia a evidenciar el redireccionamiento de estrategias y posiciones respecto al tema. Ello se justifica si se toma en cuenta que ese año era el de la elección federal tanto de México como de Estados Unidos.

Se señala insistentemente (durante la mayoría de la comunicaciones del B.I) que hay diferencias fundamentales en el problema que enfrenta México y el que enfrentó Colombia; “se hacen analogías distorsionadas; no se tiene cuidado en el análisis de los contextos que son

¹⁴ Recuerda que la informalidad en México representa el 40% de la economía, por cual si estos grupos se repliegan totalmente al sector tendría un control político enorme (Felbab-Brown V.; 2010).

diferentes”¹⁵ (Felbab-Brown V.; 2012). Claramente se muestra una preocupación porque “hombres de negocios en Ciudad Juárez y Monterrey han recibido delegaciones de Medellín” para aconsejar sobre cuestiones policiacas y de inteligencia (Felbab-Brown V.; 2012).

Para los artículos de opinión, se señala con base a indicadores de 2011 del latinobarometro que en “México la violencia socaba a la democracia por la incapacidad de la policía para mantener a los ciudadanos seguros” (Negroponte D.; 2012). Pese a esa señalización remarca que la cooperación bilateral entre ambos países es necesaria y que pese a que hay fricciones producto de los casos WikiLeaks y rápido y furioso (al que cataloga de “como una errónea operación encubierta”) visitas como las que hizo en vicepresidente Biden en marzo ayudaban aun cuando Calderón saliera en diciembre (Negroponte D.; 2012).

Se le critica a Calderón el débil crecimiento económico de su gobierno aunado a constante comportamiento en las cifras de muertes; tráfico de drogas; y flujo de armas hacia México, señalando que la clave está en la economía, esperando que Peña Nieto se esfuerce para crear las reformas necesarias para que el crecimiento económico fluya como elemento que permita fortalecer el estado de derecho y la confianza de mexicanos y extranjeros (Rozenal A.; 2012).

En dichos balances no deja de mencionarse la complejidad que provoca la violencia presente en México como son “los factores demográficos, tales como la edad de capos criminales y la concentración geográfica de ciertos grupos, niveles de pobreza; el equilibrio de poder en el mercado penal; así como la capacidad de los organismos policiales y su elección de las estrategias”; en este último punto se destaca lo limitados que se encuentran dichas estrategias y cuerpos (Felbab-Brown V.; 2012).

Papers.

Constituidos como elementos de profundo análisis político, los papers¹⁶ que abordan esta área, esencialmente se enfocan en el análisis de las estrategias políticas internas del gobierno de Felipe Calderón en el manejo de la violencia provocada por las organizaciones traficantes de

¹⁵ Algunas de las diferencias que analiza son.

- En Colombia solo había dos grupos; en México al inicio existían al menos 6.
- En México se desataron guerras intestinas que debilitaron la formación de equilibrio.
- El rescate de Medellín se logró con el ataque a las FARC pero además con una serie de políticas progresistas.

La lección que debe tener clara México es que no solo basta con romper los carteles, hay que tener la autoridad y la legitimidad (Felbab-Brown V.; 2012).

¹⁶ “La complejidad del nexos drogas-conflicto” de marzo; y” El caldero de Calderón” de septiembre de 2011.

drogas¹⁷ y su posibilidad de detonar en un mayor conflicto para Estados Unidos al generar territorios completos con dominio criminal y apoyo social.

Apunta que pese al éxito obtenido en la captura de varios capos con la estrategia militar de Calderón, el dominio y establecimiento de la ley tardará.

Muestra tres casos contrastantes dentro del manejo de la violencia en México:

- Tijuana: la estrategia funcionó¹⁸.
- Ciudad Juárez: no funcionó pero se generan alternativas¹⁹.
- Michoacán: es el peor caso ya que “la estructura política ha sido superada”²⁰.

Particularizados estos casos como la forma en que se operó el combate contra el narcotráfico en México, concluye directrices generales a tener en cuenta respecto a la seguridad no solo en México sino en otros sitios de conflicto en América Latina.

- No se puede depender de la “narco paz” sino de instituciones.
- Se necesita perfeccionar a las instituciones policiales y el sistema de justicia: menciona el caso del arresto de Hank Rohn en Tijuana que no pudo ser procesado por no tener suficientes pruebas admisibles.
- Lo policiaco sin lo institucional no sirve²¹.
- Se necesita inteligencia fundada en el apoyo local.
- Fuera del programa “Todos Somos Juárez, no ha existido nada más relevante” el gobierno destinó 250 millones de dólares para generar desarrollo urbano (señala que no es suficiente).
- No hubo una política de inserción socioeconómica desde el gobierno²².

¹⁷ Un elemento particular dentro de la narrativas creadas por Felbab-Brown, es el que al hablar de los traficantes de drogas en México, no se refiere a ellos como cárteles, sino como Organizaciones Traficantes de Drogas (DTO's por sus siglas en inglés); ello se debe seguramente a que en constantes referencias alude al hecho de que no son ellos quienes por voluntad determinan los precios y la constitución del mercado.

¹⁸ Calderón mandó al ejército y puso al mando de la policía municipal a un exmilitar coronel Leyzaola, quien limpió la corrupción de la policía y los dispuso en operativos visibles en la ciudad (haciendo ver que la acción policiaca servía en detrimento de los criminales).

Trabajó bien con su contraparte General Alfonso Duarte Mújica en la rotación y presencia policial (mandos coordinados) y las tasas de homicidios bajaron (Felbab-Brown V. 2011).

¹⁹ Señala los fracasos que tuvo des despliegue y el mando militar en colaboración con las fuerzas policiales.

²⁰ Señala que “La familia Michoacana” tiene el control político en Tierra Caliente producto de su vinculación económica y política con la población (Felbab-Brown V. 2011).

²¹ Reclama que los operativos de Calderón por frenar la corrupción en las instituciones políticas han sido un fiasco por la falta de pruebas con las que opera citando el caso del michoacanazo en 2011, en donde no se arrestó al hermano del entonces gobernador (Felbab-Brown V.; 2011, p.28).

- No se dio apoyo al entrenamiento policiaco.

En esencia estos *papers* de análisis políticos parecen ser contruidos como instrumentos de auxilio dentro de la interpretación de la problemática de seguridad vinculada a la violencia producida por organizaciones traficantes de drogas en general. La especialista es insistente en el cruce de estrategias; la importancia que tiene para Estados Unidos y necesidad de fomentar el desarrollo social como parte prioritaria en un proceso de cooperación²³.

2.- Relación y apoyo bilateral.

Con igual número de comunicaciones que el área anterior, la composición de los documentos del área fue de:

- 2 entrevistas.
- 1 documento.
- 1 Informe.
- 7 opiniones.
- 1 artículo.
- 1 web chat.
- 1 conversatorio.

Podemos notar que a diferencia del área uno, la composición de los documentos es variada con una clara orientación diversa ya que al contener más opiniones; un informe; conversatorio y hasta un web chat significa que existe una mayor apertura a audiencias; ejemplo de ello es que Felbab-Brown construye 5 de esos documentos (entre los que se encuentran las entrevistas y el web chat); dejando 9 en voces y argumentaciones de más especialistas que área anterior.

Con tal composición, se puede decir que a diferencia de las otras tres áreas, tratándose de la relación bilateral de Estados Unidos con México en la PFDGCN, B.I., tiende a recurrir a más voces dentro del análisis, porque es un área que al vincularse con la relación bilateral del día a día de un contexto complejo, requiere de análisis exhaustivos, ya pueden ofrecer guías o soporte en tareas diplomáticas.

²² Señala que una de las características de la vinculación entre las poblaciones y el crimen es la desigualdad y el uso intensivo que este hace de la actividad económica y de “matones” que vigilan y regulan la interacción (Felbab-Brown V.; 2011).

²³ Con tales características o atribuciones brindadas a los *papers*, se puede decir que implícitamente estamos hablando de un documento de relación bilateral o cooperación al centrar tantas líneas a seguir de parte de ambos gobiernos.

El despliegue de estos documentos va desde 2008 hasta 2012, teniendo como característica dos cosas una; mayor influencia de comunicaciones entre 2009 y 2011 (10 de las 14), lo cual indica en esos momentos fue más activa la relación bilateral; por otro lado es de resaltar que 6 del total de los artículos revisados, no son documentos armados específicamente para hablar de la relación con México sino que contienen apartados; referencias a ella y que son constituidos como documentos que aborda la relación con América Latina y Centroamérica, siendo desde finales de 2010 cuando empiezan a aparecer documentos que solo se abocan al caso mexicano.

En general si caracterizamos el contenido de estos documentos podemos señalar que abarcan tres secuencias o intenciones:

1.- Analizar y recomendar la tanto posición como estrategias de cooperación que Estados Unidos debe tener respecto al problema de la violencia y el manejo que le da el gobierno mexicano con el diseño de sus estrategias de abordaje.

2.- Analizar e influir respecto en las perspectiva que se tiene en la cooperación bilateral México - Estados Unidos a partir de los estragos de los malos resultados para México y los casos *WikiLeaks* y rápido y furioso para Estados Unidos.

3.- Diagnosticar el futuro de la relación en el tema a partir de los cambios gubernamentales en ambos países en 2012.

Informe; documento y artículo.

Siendo los más extensos en contenido; estos documentos tienen característica de ser una guía que señala rutas a seguir por la entonces próxima administración Obama. El más destacable es el informe desarrollado por “La Alianza para las Américas”, una comisión especial del mismo Brookings compuesta entre otros por políticos mexicanos y estadounidenses de alto perfil mencionados al inicio del análisis.

Sus particularidades radican en apuntar:

Que los esfuerzos de la administración Bush por fortalecer a los Estados en América Latina han sido insuficientes y que por tanto la política de seguridad norteamericana debe ser más multilateral con fortalecimiento e involucramiento local en pro de los intereses norteamericanos (Felbab-Brown V.; 2008).

Como argumento que refuerza la necesidad de abordar el combate contra el narcotráfico en México y la región, se indica que “América Latina puede ser un lugar propicio para atentados terroristas” (Felbab-Brown V.; 2008).

Recomendaciones que recuerdan la necesidad de fomentar la seguridad humana para América Latina desde cuestiones económicas hasta sociales. Con ello se apela a que Estados Unidos salga de su posición histórica en la que define los problemas fuera de intereses; territorio e influencia estadounidense, en pro de una posición unilateral más que de seguridad hemisférica necesaria en el contexto pos 9 / 11 (Felbab-Brown V.; 2008, p. 10).

Estrategia regional, con reformas policiales; judiciales y anticorrupción es la esencia de la propuesta para A.L.

Algo similar propone el informe de la Alianza para las Américas, al enfatizar entre otros temas de índole social; económico y ecológicos, que se debe proteger el hemisferio de las drogas y el crimen organizado (Alianza para las Américas; 2008).

El mismo informe si se adentra a particularidades como el “ratificar el protocolo contra la Fabricación y el tráfico Ilícito de armas de fuego, sus piezas y Componentes y Municiones” (Alianza para las Américas; 2008; p. 5).

Propone una cooperación no burocrática, “a través de redes simples y ágiles, fundamentadas en el principio de geometría variable (Alianza para las Américas; 2008; p. 9).

Hablando de realidades A.L. concentra 9% de la población mundial y 27% de los homicidios a nivel mundial, producto en cierta medida por el cruce de 2000 armas diarias en la frontera de México y Estados Unidos (Alianza para las Américas; 2008; p. 24).

De la misma forma que la generalidad de las comunicaciones del B.I., se alude a que la política antidrogas estadounidense ha fracasado al apuntar que “no baja el consumo de drogas duras en Estados Unidos ni la producción en América Latina” (Alianza para las Américas; 2008; p. 24).

Con estos elementos se puede decir que las exigencias para la administración entrante en ese momento eran generales, en un tono más de invitación que reclamo, que deja clara la pugna de redireccionamiento en el caso de la experiencia mexicana, por los estragos que en ese momento tenía la violencia; pese a ello, es de remarcar el hecho de que en el informe si se exige de forma concreta el cese al flujo de armas hacia México, lo cual se convertiría en constante exigencia a lo largo del primer periodo de la administración Obama.

Opiniones:

La característica esencial dentro de este tipo de documentos (el más numeroso) fue la crítica puntual como recurso para sugerir modificaciones en las decisiones.

Perciben el apoyo al combate contra el narcotráfico en los términos que opera como algo sin mucho sentido porque:

“La guerra contra el narco es una guerra consigo mismo”; “las victorias no son suficientes” (Rozental A. / Weiss S. 2009).

“Incluso si la frontera fuera sellada, los traficantes encontrarían rutas alternativas para sus clientes americanos” (Rozental A. / Weiss S. 2009).

El sentido común llega a pensar lo impensable “la gradual legalización de algunas drogas” (Rozental A. / Weiss S. 2009).

Advierten a Obama como base dentro de su relación con el hemisferio:

“No dejarse llevar por presiones domesticas al momento de elegir su representante para A.L.”; no enfrascarse en confrontaciones con Chávez; prestar atención a Brasil; y buscar oportunidades de cooperación sin prometer mucho, brindando a cambio una mejor atención”²⁴ (Lowenthal A.; 2009).

Recordar la diferencia entre los casos México y Colombia es constante en la comunicaciones del B.I. y se enfatizó particularmente a partir de 2010 cuando Hilary Clinton declaró que México se parecía a Colombia de los ochentas, lo cual provocó que Obama reiterara su apoyo a Calderón; “comparar Colombia con México puede ser atractivo pero no es lo mismo y puede llevar a estrategias políticas erróneas” (Cárdenas M. / Casas-Zamora K. 2010).

A partir de ese momento las tensiones fluyeron más en la relación bilateral, ya que para diciembre de 2010 surge el caso WikiLeaks, al que los comunicados en general catalogan como “un árbol malsano” ya que se indica que no descubre nada que no sabíamos y que si bien en algunos casos es interesante, “nada de esto quita de la imprudencia esencial de la conducta de WikiLeaks” (Fullilove Michael 2010).

También se añade que WikiLeaks solo selecciona los peores cables del medio millón que dio a conocer, y que eso daña a la diplomacia estadounidense, lo cual es injusto porque no la compara con casos como los de China o Irán (Fullilove Michael 2010).

²⁴ Esta serie de afirmaciones al parecer no tiene nada que ver con México, pero a su vez pueden decir mucho sobre el como un *think tank* puede ser de estratégico y breve al momento de definir un posición política en un contexto específico.

Dentro de las asperezas de la cooperación, se señala que Calderón reclama mucho los caos WikiLeaks y rápido y furioso (solo lo describen como un operativo fallido), pero “no tuvo la sensibilidad para tratar el asunto del asesinato de Jaime Zapata”²⁵ (Negroponte D. 2011). Este tipo de argumentaciones en busca de reciprocidad mexicana se vuelven constantes desde principios de 2011 en el que los reclamos de parte del presidente Calderón a la cooperación estadounidense se vuelven regla.

Sobre este mismo caso del asesinato de uno de los dos agentes del ICE en México, se señala que a diferencia del caso Camarena en los ochenta en el que el gobierno norteamericano presionó al mexicano, esta vez fue diferente ya que oficiales de distintas agrupaciones de seguridad norteamericanas (DEA; CIA; ICE), en respuesta arrestaron a 450 operadores de traficantes de drogas mexicanos en Estados Unidos para frenar la moral de los delincuentes en lo que llamaron “cambio de fuego” (Felbab-Brown V.; 2011).

El remarcar ese elemento en el contexto de fricción en la cooperación parece tener una función de apelación a hacer las cosas diferentes con mayor reclamo para México; puede decirse que en otras palabras es una forma de señalar que el quejarse no sirve en esas viejas problemáticas de un nuevo momento.

Para 2012 en estos comunicados que abordan el cambio de administración, destaca uno que discute la legalización en Estados Unidos; “22 estados han aprobado iniciativas que legalizar ya sea para recreación o para uso médico a la marihuana” y que ahora el gobierno federal en algo tiene que ceder con respecto a la prohibición de la cannabis y de otras drogas. Se enfatiza con base a encuestas que la legalización es lo que buscan los norteamericanos y que ello beneficiaría a México al destrabar ciertas drogas (Rozental A.; 2012).

En lo que toca a la transición de gobierno en México, se apunta que “los estadounidenses están más preocupados por su elección y que los tres candidatos mexicanos han acudido a Washington a remarcar su intención de mantener una relación bilateral fuerte”. (Negroponte D.; 2012).

Web Chat; conversatorio; entrevistas.

Se reconocen logros y bondades de la cooperación México – Estados Unidos en la PFDGC; los retos pendientes y las fricciones destacando:

²⁵ Caso de dos agentes de la ICE atacados en México por el grupo de “Los Zetas”.

Un cuestionamiento en el web chat, sugiriendo que a partir de la matanza de San Fernando 1 (en la que se victimizaron migrantes de distintas nacionalidades), la cooperación multilateral en el caso del combate de la violencia en México, a lo que la especialista respondió que se puede aprender de casos como la reforma policial de Colombia o Brasil, pero remarca la preponderancia de la bilateralidad entre México y Estados Unidos “por cuestiones de inteligencia que no se pueden compartir” (Felbab-Brown V. 2010).

En una de las entrevistas se habla de las fricciones entre México y Estados Unidos, y la especialista pide que el Presidente Calderón “no le de tanta importancia a *WikiLeaks* y que apoye la cooperación bilateral” aludiendo a que la destitución del embajador estadounidense en México Carlos Pascual, era un error ya que era muy competente (Felbab-Brown Vanda; 2011).

3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico.

Los documentos nítidamente ubicados en esta área son mínimos, no porque carezca de importancia, al contrario, no existe documento que de forma particular no haga referencia a la violencia provocada por el narcotráfico o su combate para especificar o plantear un punto de crítica o referencia a la PFDGCN; sin embargo, los documentos aquí ubicados ofrecen análisis y valoraciones particulares a los tipos de violencia desplegada durante esta política.

Composición:

- 1 *paper*.
- 1 documento.
- 1 conversatorio.

Particularidades.

En un análisis comparativo (*paper*) de la violencia vinculada a los grupos dedicados al narcotráfico, encuentra que en 2008, México tiene mayores tasas que las de Afganistán; Iraq y Colombia de los años 80 y principios de 90 que pasaba por una confrontación similar (Felbab-Brown V.; 2009).

Ello se atribuye a la falta de restricciones sociales y culturales por el uso de la violencia “el costo de la violencia es barato”, siendo en zonas de alta criminalidad común el asesinato a reporteros y las amenazas a funcionarios públicos (Felbab-Brown V.; 2009). La alusión principal a esta zonas se atribuyen a Ciudad Juárez; Tamaulipas; Michoacán como principales zonas de conflicto.

Económicamente la inversión y el turismo se ven muy afectados debido a que se vuelve muy costoso operar en México por el gasto que implica en guarda espaldas; las extorsiones y los rescates.

Los logros en contra de la violencia solo los observa en el rubro de captura a varios narcotraficantes de alto perfil (Felbab-Brown V. 2010).

Las operaciones de la violencia se caracterizan por:

Secuestro a migrantes y la extorsión a familiares en EE.UU. (Felbab-Brown V.; 2009); así como prostitución; contrabando de personas y migrantes (Felbab-Brown V. 2010).

Una rutinaria brutalidad, expresada en decapitaciones, tortura; población desplazada; exposición de cadáveres en sitios públicos. Principales fuentes de tal situación: “Los Zetas” y “La Familia” (Felbab-Brown V. 2010).

Vinculación política y económica de comunidades en territorios como Tierra Caliente en Michoacán (Felbab-Brown V. 2011).

Propuestas:

Propone que se tiene que reducir la demanda norteamericana y global de drogas (México y Brasil están incrementando la suya). La reducción de demanda; el tratamiento y los nuevos mercados reciben el mínimo de atención (Felbab-Brown V.; 2009).

Siempre se reconoce que lo que se puede hacer es reducir los niveles de violencia en México por medio de la reducción del crimen a niveles más manejables (Felbab-Brown V.; 2009). Esto indica que a nivel de análisis plantear el problema como una guerra les resulta algo radical ya que no se puede ganar en su totalidad u obtener una rendición del enemigo.

Reconoce que los 310 millones de dólares que se asignan para el 2011 son pocos en la cooperación que se tiene con Estados Unidos, pero reconoce que para que sea sostenible el proyecto es necesario que el país receptor asuma costos (Felbab-Brown V. 2010). Con esta afirmación de manera implícita se deja ver un mensaje presente también en otros documentos respecto a las referencias que se hacen a la insuficiente cooperación que brinda Estados Unidos, y que al parecer demuestra la concepción que se tiene respecto a la cooperación con México que es la exigencia de corresponsabilidad, expresada por este último en inversión de todo tipo.

Se insiste al igual que en otros documentos que la legalización no operaría en México y que el control de armas de Estados Unidos ayudaría, pero el mercado global de armas pequeñas los sustituiría (Felbab-Brown V. 2010).

En esencia las particularidades de los documentos expresan: la brutalidad y dispersión de una violencia generalizada en los grupos dedicados al tráfico de drogas en México dispersada y diversificada en el territorio; se reconoce que existen conflicto internos entre estos grupos y que afectan a los territorios fronterizos estadounidenses pero no en el mismo nivel que en México. Asimismo se establecen propuestas para su tratamiento reconociendo limitantes que se tienen en la cooperación con Estados Unidos más que como un obstáculo, como un elemento que incentive a una cooperación más activa o “corresponsable” por parte de México.

4.- Denuncia y expresión de víctimas.

Las características principales de las comunicaciones ubicadas en este rubro, son el constante señalamiento de sobre los sectores vulnerados por la violencia generada, en voz de Felbab-Brown quien se presenta como la única autora de estos documentos, por su clara especialización y vinculación sobre los estudios de caso referenciados.

Composición.

- 1 entrevista.
- 1 opinión.
- 1 testimonio.
- 1 *paper*.
- 1 artículo.

Se aborda:

La dispersión de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas hacia actividades como la extorsión de las empresas; el tráfico de personas y el secuestro repliegan la violencia hacia los diferentes sectores sociales siendo una de las principales, la clase media (Felbab-Brown V. 2011).

La tendencia existente a la privatización de la seguridad en A.L. producto de la debilidad institucional.

En el caso mexicano se menciona a “Los Zetas” como principal objetivo, ya que este grupo se impone por medio del control de la capacidad de la comunidad para organizar e interactuar con el Estado, determina el alcance y funciones del gobierno local, y a veces incluso el ejercicio de control de casi todo el territorio local.²⁶ (Felbab-Brown V. 2011).

²⁶ Testimonio titulado “Una responsabilidad compartida: lucha contra el narcotráfico y la seguridad ciudadana”, brindado en 2011 al Subcomité para el Hemisferio Occidental, Cuerpo de Paz y Asuntos Mundiales de Narcóticos del Senado de Estados Unidos.

En esta comunicación en particular ante senadores norteamericano se hace algo contradictorio al resto de los discursos del B.I. en donde se enfatizaba sobre las diferencias que existían entre Colombia y México, al señalar que “Colombia a finales de 1980 y México en la actualidad son claros ejemplos de cómo la existencia de redes criminales extensas y los altos niveles de violencia pueden corromper y paralizar la aplicación de ley y de hecho todo el sistema judicial” (Felbab-Brown V. 2011, p.4).

Con ello es claro que solo se cumple una función apelativa para evidenciar la gravedad del problema más que para repetir la estrategia; sin embargo al igual que en los otros testimonios llama la atención la forma en la que se apela a los referentes cuando se trata de los políticos norteamericanos encargados de incidir directamente en la política de cooperación con México.

El que la población no genere flujos de inteligencia en las comunidades vulnerables de ubica como un problema (Felbab-Brown V. 2011).

Recomendaciones:

Reformas institucionales; generación de inteligencia (focalización de estrategias); políticas sociales; fortalecimiento de clase media (Felbab-Brown V. 2011).

Fomentar la seguridad humana especialmente en lo económico y social (Felbab-Brown V. 2012).

Paper: Reformas de integración institucional que va desde la impartición de justicia, hasta el combate a la corrupción sin olvidar una reestructuración que permita la integración económica y la integración en las calles para evitar la formación de criminales (integración de derechos humanos; educación y salud). Lo llama “Aumento de la capacidad de las comunidades para resistir la coerción y cooptación por empresas criminales”²⁷ (Felbab-Brown V. 2011).

Creación de comunidades resilientes en contra del tráfico de drogas o el consumo de drogas (Felbab-Brown V. 2011).

Todo se complementa con el desarrollo económico para generar fuentes alternativas de empleos legales (Felbab-Brown V. 2011). Probablemente es por ello que en los comunicados de 2012, le dan tantas expectativas a las reformas estructurales del entonces presidente electo Peña Nieto, como único elemento que permitiría en un plazo más corto, fomentar el desarrollo

²⁷ En este rubro se menciona la importancia que tuvo el saliente embajador Carlos Pascual en la definición de estos proyectos al fomentar estrategias como el programa “Todos Somos Juárez” en el que se buscaba romper los lazos de las comunidades pobres y marginadas de México con los grupos criminales (Felbab-Brown V. 2011, p. 14).

económico coadyuvante a la generación de empleos que mitiguen el poder del crimen organizado en México.

En el rubro del análisis de propuestas para la atención a víctimas, se menciona que las decisiones de la administración Obama sobre el flujo de armas son difíciles y al igual que en el área de demanda de drogas, los beneficios tardarán en llegar; señalando en cierta medida que en la atención a grupos vulnerables y víctimas, las soluciones dependen de lo que se haga en reformas, replegando un tanto la cooperación de Estados Unidos con México hacia la fiscalización como eje rector.

Combatir al crimen organizado en las calles y en los ámbitos de corrupción en los distintos niveles de la estructura judicial son uno de los principales pilares sobre los que se fundamenta la atención y prevención de víctimas en estas propuestas, en donde cabe señalar no se hace mención de algún otro mecanismo de vinculación multilateral ni institucional ni jurídico como pudieran ser programas de la ONU.

3.2.- The Heritage Foundation.

Fundado en 1973, esta organización se basa en la defensa y desarrollo del pensamiento liberal como pieza clave de una América en donde la libertad; la oportunidad; la prosperidad y la sociedad civil florezcan. Para ello echa mano de los tradicionales valores conservadores estadounidenses como lo indican sus principios constitutivos, ampliamente difundidos por sus publicaciones y sitio web.

Un elemento particular más allá de su tendencia conservadora, es el manejo que tiene de los medios, a lo cual le destina grandes recursos ya que como señalaba en 2008 su vicepresidente ejecutivo Phillip N. Truluck “no podemos solo sacar el estudio y esperar que llegue a las manos adecuadas, por eso el marketing juega un rol clave en nuestros objetivos” (Abelson D.; 2009, p. 41).

Fiel a lo señalado en el apartado que caracteriza a los think tanks, la particularidad general de The Heritage Foundation (T.H.F.) es la generación de reportes breves de (2 a 3 cuartillas) expuestos a partir de distintos tipos de formato.

Para el caso de la PFDGCN las comunicaciones desarrolladas por T.H.F. se componen de la siguiente manera:

Tabla 2. Tipos de Comunicaciones.*

Artículos.	32
Comentarios.	4
Web memos.	11
Foros multimedia.	3
<i>Papers.</i>	1
Total.	51

*Elaboración propia.

Como se puede apreciar, de un total de 51 comunicaciones, 36 (71%) de los contenidos desarrollados por T.H.F. acerca de la guerra contra el narcotráfico entre 2006 – 2012 se encuentra en el rubro de informes de no más de tres cuartillas, los cuales por su estructura, de forma precisa destacan contenidos e intenciones de los temas tratados.

Es de destacar que los artículos son producto de una organización multimedia de T.H.F. llamada “*Daily Signal*”, encargada esencialmente de difundir noticias; reportajes y comentarios surgidos a partir de los tópicos políticos más importantes en torno a la política estadounidense, dirigidos a los “americanos ocupados” (Daily Signal; 2015). Teniendo en cuenta dichos principios, se entiende la naturaleza breve de los contenidos de esta agencia.

Los comentarios; web memos; foros multimedia y el *paper* restante, en cuanto contenido varían, siendo el más largo este último por la naturaleza que enmarca al ser una investigación.

En cuanto a la pluralidad de analistas, si bien existe en las propuestas de este *think tank*, también hay una marcada especialización de un personaje que en este caso corresponde a Walser Ray, analista principal de políticas públicas para América Latina del instituto de investigaciones internacionales de T.H.F. (Walser R.; 2010).

Walser, desarrolla 24 (cuatro de ellos en colaboración) de los 51 comunicados incluidos el *paper* y uno de los foros multimedia, delimitando por ello en mucho la tendencia general y particular del enfoque conservador característico de este *think tank*. Los 27 comunicados restantes se dividen entre nueve diferentes colaboradores de T.H.F.

La distribución de los comunicados asociados a las áreas de la PFDGCN se distribuye de manera general se muestran en la siguiente tabla.

<i>ÁREAS.</i>	<i>MOMENTOS.</i>	<i>COMUNICACIONES HERITAGE</i>
1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno.	1; 5; 17; 3.	4
2.- Relación y apoyo bilateral.	4; 7; 11; 15; 19; 20.	31
3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico.	2; 6; 8; 9; 13; 14; 16.	13
4.- Denuncia y expresión de víctimas.	10; 12; 17; 18.	3
		Total: 51

Al igual que con los análisis realizados al resto de los think tanks, se recuerda que más que de una forma exhaustiva o exclusiva, se ubican a los documentos analizados de T.H.F. desde una dinámica clasificatoria, detectando una línea marcada, más no exclusiva al área y los momentos detectados.

En ellos encontramos una clara tendencia de análisis a los elementos bilaterales (31 documentos), que en general muestran una enfática tendencia a remarcar los costos y el análisis de las implicaciones que tiene la relación México – Estados Unidos durante la PFDGCN es una línea que conjunta la seguridad y la economía.

Particularmente se encuentra una tendencia al análisis de:

- La Iniciativa Mérida (desde su surgimiento con la administración Bush, hasta su reforma y evaluación con la administración Obama).
- La administración Obama (particularmente en los rubros de desempeño legislativo y desempeño del gabinete).
- Los temas de violencia; seguridad fronteriza y amenaza terrorista.
- El surgimiento y tratamiento del caso “Rápido y Furioso” así como del de la legalización de la marihuana Rápido y Furioso.

1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno.

El análisis en este rubro se inicia en 2007, indicando que el problema de la violencia del narcotráfico en México, debe ser atendido a la luz de un contexto que se caracteriza por la falta

de liderazgo que en la región provoca el repunte del populismo radical y del deterioro de las instituciones.

En ese marco se indica la estrecha victoria electoral de Felipe Calderón y su plataforma conservadora marcada por objetivos como “desarrollar la justicia económica; un renovado compromiso con la lucha contra los cárteles de la droga; y el desmantelamiento de los monopolios de competencia sofocante del sistema corporativista en México” (Dale H.; 2007). Centrados en tales condiciones se apoya la cooperación bilateral de la administración Bush²⁸ particularizada en el caso del combate al narcotráfico en La Iniciativa Mérida.

Se demanda que Calderón ponga el mismo entusiasmo de la guerra contra el narcotráfico en otras áreas de transformación estructural enfatizando en la mejora de: educación; acceso a la tecnología y capacitación en pro de un desarrollo económico; sin olvidar al control de la migración. “Es en lo que EE.UU. tiene que apoyar a México” (Roberts J. / Ortega I.; 2008), ello deja clara una visión multifacética sobre la que se busca abordar el problema; claro con una tendencia que favorece el libre mercado y la libertad individual en detrimento del control gubernamental que estatutariamente defiende T.H.F.

Para 2010, después de las distintas evaluaciones negativas a la PFDGCN de los años anteriores, los analistas temen que se dé una pérdida de interés del gobierno en la meta (combate a los grupos de traficantes de droga); y una posible pérdida de confianza del público en México²⁹ producto de: los niveles de violencia³⁰; de los parciales éxitos; la constante corrupción y de la lenta reforma judicial y policial (Walser R.; 2010).

Este elemento sobre la situación interna de México es recurrente al momento de criticar los desempeños de la administración Obama en la política antinarcóticos federal de Estados Unidos y en la bilateral con México, ya que se ve como estratégico a nivel de la seguridad nacional y hemisférica el que México decida combatir a las organizaciones de traficantes de drogas (DTOs por sus siglas en inglés).

²⁸ A la par de la política de combate al narcotráfico, en todos los documentos de T.H.F. se hace constante alusión (ya sea para recordar o para criticar al final de 2012) a la necesidad y oportunidad que tiene la relación México – Estados Unidos, para abordar las reformas necesarias en temas como la migración; las agendas de mercado y la consolidación de las instituciones democráticas (en contra de las estructuras corporativistas y monopólicas de México en sectores de: energía; telecomunicaciones, alimentos; radiodifusión; servicios financieros y transportes).

²⁹ Para 2010, los analistas mencionan el temor que les da el repunte del PRI en las elecciones del 2009 como motivante de esta dinámica (Walser R.; 2010).

³⁰ En el último documento que maneja el número de víctimas por la PFDGCN en México señala la cifra de 55mil (Zuckerman J.; 2012).

Respecto a la violencia se menciona que Baja California, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, y Sinaloa son los estados que concentran el 75% de los homicidios vinculados con drogas; y que Ciudad Juárez se ha ganado la reputación de la Ciudad más violenta del mundo, al registrar 1.000 policías y militares oficiales asesinados para el 2010 (Walser R.; 2010).

Para el caso de la corrupción se alude a que la excesiva penetración de las organizaciones traficantes de drogas en las agencias del gobierno ha sido la clave al operar bajo la lógica de plata o plomo; apelando a la necesidad de la reforma judicial y policiaca en donde se logre la profesionalización de la policía por medio de una mejora en la educación y los salarios, particularmente en los niveles locales (Walser R.; 2010).

En esencia las comunicaciones centradas en esta área enfatizan en las deficiencias que tienen el sistema judicial y policiaco, particularmente en los estados de la frontera norte de México, penetrados por la corrupción y la violencia. Paralelamente a las modificaciones en estos rubros, un argumento constante al que recurren los especialistas, es al combate a los DTOs en México como necesidad interna, complementaria de una serie de reformas económicas y migratorias que permitan tener un modo legítimo de vida a la población; “empleos y riqueza” (Roberts James; 2008).

2.- Relación y apoyo bilateral.

Es el área más analizada por los especialistas de T.H.F.; su caracterización se establece por las áreas y periodos que aborda, ya que los resultados y contextos en los que operó esta relación no estuvieron en la categoría de estables precisamente.

Para 2007 y 2008 en la administración Bush se percibe:

Que la Iniciativa Mérida (I.M.)³¹ como una estrategia de apoyo correspondiente a la “valiente estrategia del presidente Calderón” para combatir y extraditar a cortes de EE.UU. a los más peligrosos líderes de los cárteles mexicanos (Walser R. / Roberts J.; 2007).

Que el programa brinda “aeronaves, equipo, software y capacitación que necesitan con urgencia los militares y las fuerzas del orden judicial en México”; a la par se reconoce que la

³¹ Se menciona que el inicio de las audiencias en el Senado y en La Cámara de Representantes para autorizar el apoyo de 1.4 billones de esta Iniciativa, se gozaba de apoyo de ambos partidos, en particular con los representantes de los estados fronterizos; para la administración Obama este elemento cambia, con un reticencia de parte de las filas demócratas, a lo cual los analistas de T.H.F. constantemente reclaman a Obama por su falta de liderazgo e interés en el rubro bilateral con México. De hecho para 2009 se señala que fracciones demócratas del congreso norteamericano recortaron 100 millones a la iniciativa Mérida para el año (Walser R. / Roberts J. / McNeill J.; 2009).

intención también se centra gestión de datos, programas de software, y comunicaciones seguras para el procesamiento de la inteligencia de drogas. (Walser R. / Roberts J.; 2007).

La relación bilateral en el rubro de combate a los DTOs como un elemento estratégico de aseguramiento fronterizo y combate al terrorismo global³² (Walser R. / Roberts J.; 2007).

Menciona que en la campaña presidencial de 2008 Obama no mostró planes de visitar a los países de América Latina, pero lanzó discursos para la región; a diferencia del candidato republicano, que si realizó visitas. También se señala en esta tendencia constante de T.H.F. a corresponder la seguridad con lo económico, que McCain apoya el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) sin querer renegociarlo sino solo aplicarlo³³; al igual que a la I.M.; mientras Obama busca cambiar a esta última y abrir el TLCAN para renegociarlo (Roberts James; 2008).

Se aborda la necesidad de un enfoque multidimensional en el combate al narcotráfico en México así como la necesidad de fortalecer la contención del tráfico de otros países de tercer mundo en el país; en otras palabras se percibe esta dinámica de cooperación con México como elemento de reforzamiento estratégico en América Latina y el Caribe (Walser Ray; 2008).

La descripción que se hace de los DTOs, los ubica como enemigo “elusivo; sofisticado; lleno de recursos; violento y con redes criminales internacionales que explota; y que particularmente es explotador de las vulnerabilidades de México” (Walser Ray; 2008).

Para mediados de 2008 se remarca la crisis de violencia de México así como la tendencia a modificar la I.M. hacia la atención a los derechos humanos y la rendición de cuentas; teniendo en la mesa de discusión temas como el tráfico de armas (Walser Ray; 2008).

Respecto al caso Colombia tomado, como referente de combate a las drogas, se reconoce que si bien es diferente a la situación de México, es funcional como experiencia de cooperación en el fortalecimiento del combate contra los cárteles de la droga.

Los principales señalamientos que T.H.F. realiza a la administración Obama respecto a la PFDGCN se enfocan en:

³² De hecho para estos analistas no se ve el problema aislado de los temas de inmigración en Estados Unidos y seguridad fronteriza vinculada al flujo comercial y al área de seguridad (tráfico de personas y armas). En un artículo de 2008 señala que el *Department of Homeland Security* (DHS), tarde o temprano se hará cargo de la frontera: Fortaleciendo las leyes migratorias; fomentando la generación de cuotas y visas de trabajo basadas en dinámicas reales y no ideales; fomentará la inversión pública y privada en la frontera para la generación de infraestructura (Carafano J. / Nguyen D. 2008).

³³ Se alude a los conflictos que en el contexto de 2008 se dan respecto a la prohibición del cruce de los camiones de carga mexicano hacia EE.UU.; así como a los debates demócratas sobre el financiamiento de la I.M.

Criticar el nombramiento y desempeño de las autoridades designadas para el tratamiento de todo lo relacionado con el combate al narcotráfico y a la relación con México al respecto. Por ejemplo, se reprocha el nombramiento del zar antidroga Gil Kerlikowske (un ex- jefe de policía de Seattle en 2011), por ser “un perfil bajo para el puesto”³⁴; así como a la posición de Obama, que no deja clara su posición respecto a la modernización fronteriza y fortalecimiento federal como contención de la violencia y la migración proveniente de México (Walser R.; 2009).

Señalamientos respecto al alza de la violencia en zonas como Phoenix (aumento del secuestro y el tráfico); Atlanta Georgia (se ha convertido en el principal centro de tráfico en el este de EE.UU.); Texas; Houston y Tucson proponiendo como solución además del fortalecimiento federal de la frontera; la vinculación de la I.M. con México que califica de “valiosa asistencia” (Conn C.; 2009).

Respecto a las visitas y declaraciones de la Secretaria de Estado Hilary Clinton a México se menciona algo que va a ser constante respecto las intervenciones de esta en asuntos con México: “la importancia que tiene lo que un representante de ese nivel diga y como lo diga”, en clara alusión al apoyo mostrado a la PFDGCN del presidente Calderón; la transmisión del trabajo del ejecutivo en asuntos como la implementación del TLC y los compromisos del mismo en áreas como el control del tráfico de armas y la atención a la demanda de estupefacientes. En general se recomienda y a la vez reprocha de parte de los analistas el que no tenga un correcto desempeño en la difusión de las acciones ejecutivas en el reforzamiento de la seguridad fronteriza y México como prioridad en la estrategia nacional³⁵ (Walser R. / Roberts J. / McNeill J.; 2009).

En el tema del tráfico de armas provenientes de EE.UU. hacia México, en distintos artículos y comentarios, los analistas refutan que el 90%³⁶ de las armas empleadas por los

³⁴ Se indica que el zar antidrogas ya no tiene el nivel de antes (Walser R. / Roberts J. / McNeill J.; 2009).

³⁵ En septiembre del 2010 se le reclama el que declarara respecto a la PFDGCN en México que “Nos enfrentamos a una creciente amenaza de una red de narcotráfico bien organizada que en algunos casos empieza a tener causa común con lo que podríamos considerar una insurgencia en México y en Centroamérica”. Indican que esta actitud provocó que el mismo Obama que normalmente no interviene en asuntos hemisféricos, tuvo que intervenir para tranquilizar las cosas (Walser R.; 2010).

De la misma manera dos meses después se alude respecto a declaraciones de la entonces Secretaria de DHS, Janet Napolitano, que sus declaraciones respecto a la situación de la violencia en México, son optimistas; “lo que la secretaria de Estado Hillary Clinton veía como una amenaza de categoría 5 en septiembre, aparece ahora para Napolitano como advertencia de tormenta tropical” (Walser R.; 2010).

³⁶ En otro artículo en el que el presidente Calderón señala en Washington que en los últimos 3 años se han decomisado 75 mil armas de asalto de las cuales 80% son rastreadas con estados Unidos; los analistas aclaran que “no dijo que 80% provienen de Estados Unidos, sino que 80% pueden ser rastreadas con Estados Unidos”; por medio de Informes del *Government Accountability Office* (GAO) indican que las armas rastreadas en México procedentes

cárteles de las drogas en México provienen de Estados Unidos “es una metodología errónea”; indicando que son los medios los que una vez que escuchan la declaración solo la repiten sin cuestionarla (cita casos como el Washington Post)³⁷. Enfatizan en recordar que otras fuentes de armas de los cárteles son: el robo de armas al ejercito; el tráfico de Centroamérica; las compradas en el mercado negro internacional; y el robo ilegal en Estados Unidos (Walser R.; 2009).

Respecto a la prohibición de las armas de asalto de 2004, los comunicados de T.H.F. apuntan que el tema de las "armas de asalto" es sólo una parte de la muy preocupante dinámica la violencia del narcotráfico. No debe convertirse en un punto de división o prueba de fuego entre nuestras dos naciones ya que “si Obama inserta en su agenda del tema de la prohibición de armas, eso enfadaría a muchos estadounidenses que defienden la segunda enmienda y que además temen que la violencia proveniente de México se difunda en su territorio” (Walser R.; 2009).

Esta posición con relación a las armas que muestra T.H.F. también se complementa con la intención de Calderón de pedir que se apruebe la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico de Armas de Fuego (CIFTA) señala que “el Presidente Calderón merece el apoyo estadounidense; pero no a costa de las libertades americanas” (Walser R.; 2009).

En diversos artículos, cuando menciona la CIFTA Walser muestra apoyo aplicable a nivel externo, cuando por ejemplo en el único *paper* de T.H.F. señala que “EE.UU. están dispuestos a unirse a consenso hemisférico sobre la necesidad de un nuevo instrumento internacional que será difícil aplicar y hacer cumplir” (Walser R.; 2010). Por otro lado en otros comunicados como el del párrafo anterior muestra estar en contra de la adopción de dicha convención. El artículo titulado “lo que no debemos hacer para ayudar a México” se critican a la CIFTA en cuanto sus incongruencias indicando que esta, criminaliza el montaje de cualquier parte del arma, ampliando el poder del estado administrativo y criminalizando las actividades recreativas de millones de estadounidenses inocentes” (Bromund T. / Walser R. 2010).

Con tal argumentación queda evidenciada la tendencia conservadora de T.H.F. que si bien es crítico en cuanto a las metodologías que indican porcentajes engañosos sobre la cantidad de armas estadounidenses que se encuentran en México, no lo son tantos en la adopción de reformas

de EE.UU han sido 5260 en 2005; 1,950 en 2006; 3,060 en 2007; 6, 700 en 2008; dando en total 16970, “las cuales no se acercan al 80% que los medios señalan” (Bromund T.; 2010).

³⁷ El Post informa que la policía mexicana incautó 35.000 armas entre diciembre de 2006 y el presente. De ese total, el Post informa que 13.149 armas fueron reportadas a los EE.UU., pero de forma crítica los analistas de T.H.F. enfatizan que 21,851 armas al no ser reportadas indican que no son norteamericanas, lo cual pone en evidencia como se mitifica el número de armas traficadas (Walser R.; 2009).

que de forma directa impactan en los valores y libertades políticas tradicionales de los ciudadanos estadounidenses.

En el tema I.M. se le cataloga de Mérida 2.0 y se indica su redireccionamiento a partir de cuatro ejes:

- 1.- Atacar duro a los capos de la droga,
- 2.- Continuación de la reforma policial y judicial,
- 3.- La construcción de una conexión fronteriza del siglo 21, y
- 4.- Reconstrucción de comunidades afectadas por grupos de traficantes (Walser R. / Roberts J. / Mcneil J.; 2011)

Con citas como: “Ofrecer más asistencia para ayudar para combatir a los cárteles de la droga”; “los EE.UU. deberían ofrecer apoyo financiero para estos esfuerzos y continuar forjando relaciones de cooperación con México en el cumplimiento de la ley” (Dale Helle; 2007); se percibe una tendencia poco clara respecto a si se trata de cooperación o de asistencia, sin embargo es claro que se fomenta el compromiso respecto al combate al narcotráfico de forma conjunta con México.

Se sugiere que en EE.UU. se debe tener una estrategia más activa de parte de Congreso y la administración para la regulación del consumo interno y debe incluir:

- Una bien articulada estrategia para las Américas.
- Un adecuado programa multianual que incluya un apoyo sostenido a México; Colombia y a otras alianzas.
- Reforzamiento de la ley y cooperación de militar a militar especialmente con México.
- Una estrategia nacional informada para la diplomacia pública, haciendo referencia al peso que tienen las declaraciones de funcionarios clave respecto a la opinión pública en las distintas aristas de la problemática (Walser R.; 2010).

Asimismo se indica la necesidad del desarrollo de una inteligencia y cooperación bilateral con proyectos como:

- “Plataforma México” una red nacional de inteligencia y análisis que sustancialmente incrementa la capacidad de las instituciones encargadas del mantenimiento de la ley en el análisis y la difusión de la inteligencia en drogas. Asimismo se insiste en la función de instituciones como las Unidades Sensitivas de Investigación (SIU por sus siglas en inglés) para reclutar, seleccionar

y entrenar a oficiales de policía en trabajos cooperativos de desarrollo e intercambio de inteligencia (Walser R.; 2010).

- El entrenamiento a militares mexicanos en labores antinarcóticos.
- Equipos de Trabajo de Seguridad Fronteriza (BEST por sus siglas en inglés).
- Cooperación de militar a militar (Walser R.; 2010).
- El Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD por sus siglas en inglés). Ante la constante violencia producto del narcotráfico, y por declaraciones como las de Michael Hayden³⁸, saliente jefe de la CIA durante la administración Bush, se sugiere la inclusión de México en este comando de parte de T.H.F. (The Heritage Foundation; 2009).

Si revisamos las lecturas que los analistas hacen en 2007 y 2008 sobre la PFDGCN en México y los cambios en la misma durante la administración Obama, sobre todo después de los casos declaraciones de Hilary Clinton y “Rápido y Furioso” son evidentes los motivos que generan la molestia que sufre el presidente Calderón respecto la relación bilateral. Dichas molestias son claramente delimitadas por los análisis de T.H.F. y se vuelve objeto de reclamo y recomendación en las lecturas hechas al desempeño y apariciones del gabinete de la administración Obama.

En 2011 se insiste en que la Secretaria de Estado Clinton, debe entender que: Calderón está a la defensiva; que los mexicanos están desconcertados por el número de muertos; los costos que tiene la violencia en la inversión en México; la dispersión que están teniendo los cárteles hacia Centroamérica (Walser R. / Roberts J. / Mcneil J.; 2011).

Para 2011 en la visita de Calderón a Washington se menciona tras los recientes casos de *Wikileaks* y del asesinato del agente del ICE Jaime Zapata, que la relación de EE.UU. con México “Obama no puede desperdiciar la oportunidad con el presidente Calderón para recordar la importancia del compromiso que tiene nuestro país para apoyar a un México estable, seguro y democrático”³⁹ (Ortega I. 2011).

En ese mismo contexto se menciona que Calderón reclamó el por qué la administración Obama le abre la puerta trasera a los traficantes mexicanos al permitir los dispensarios de

³⁸ Afirma que “la carteles bien podrían figurar entre los principales desafíos de seguridad que enfrenta la administración entrante” (The Heritage Foundation; 2009).

³⁹ En ese tenor se señala aludiendo a la importancia que tiene la dirección ejecutiva en Estados Unidos, se alude en uno de los artículos que en 1983 el entonces presidente Reagan, afrontó la creciente amenaza comunista en Centroamérica en donde convocó a un sesión conjunta en el congreso, formó una comisión bipartidista liderada por Henry Kissinger, respondiendo a la amenaza con intervención presidencial directa (Walser R.; 2011).

marihuana medicinal y su laxa posición respecto al uso de drogas; asimismo insistió en el caso del flujo de armas hacia México a partir del Caso del Agente Jaime Zapata quien muere por una de las armas distribuidas por traficantes.

El especialista señala respecto al desvío de la atención; que los dos gobiernos podrían reclamar una victoria modesta; sin embargo el peso de una guerra contra la droga y la delincuencia es librada a dos velocidades diferentes que pesa más en la mente de mexicanos y estadounidenses (Walser R.; 2011).

En el caso “Rápido y Furioso” el análisis de los especialistas en los distintos documentos indican:

- Surge de la división Phoenix oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego (ATF por sus siglas en inglés).

- Que funcionarios de tres agencias federales también participaron en el diseño: *Immigration and Customs Enforcement* (ICE); *Internal Revenue Service* (IRS); y la *Drug Enforcement Administration* (DEA) también estaban involucradas (Markay L. 2011).

- Que una de las armas del operativo fue la que mató al agente fronterizo Brian Terry el 15 de diciembre de 2010 (Walser R.; 2011).

- Indica que oficiales de la ATF en campo en México y de los departamentos operativos, se sienten traicionados por la administración Obama, que no está dispuesta a asumir la culpa por el operativo, que afecto las relaciones entre México y Estados Unidos, empezando por el fiscal general Eric Holder (Walser R.; 2011).

- Al menos se perdieron 2000⁴⁰ armas ubicadas en escenas del crimen en Estados Unidos y México⁴¹ (Markay L. 2011).

- “Rápido y furioso demuestra que se necesita construir una efectiva cooperación fronteriza entre México y Estados Unidos, pero pasó lo contrario. Esta política exterior (refiriéndose a la administración Obama) desconectada, es desconcertante y es otra razón importante del Congreso para presionar su investigación para evitar que el peligro se repita (Walser R.; 2011).

⁴⁰ En los primeros comunicados se hablaba de 1500, sin embargo después de los informes del Departamento de justicia a partir de agosto de 2011 se marca esta cifra.

⁴¹ Las armas del operativo en ese momento se relacionaban con la muerte de 300 personas en México (Malcolm J.; 2012).

- Con base al informe del Departamento de Justicia sobre el caso, se aclara que el fiscal general Eric Holder tenía conocimiento de la operación, pero sus asistentes no le informaron de los elementos significativos (Malcolm J.; 2012); en este punto el analista sugiere que este informe que implica sanciones, debe continuarlas apuntando que en su momento nadie considero necesario el supervisar el operativo ya que se presentó como una aparente operación local; asimismo se alude a la falta de transparencia en muchos documentos (Malcolm J.; 2012).

Para finales de 2011 la argumentación respecto a la PFDGCN apunta a que las reformas necesarias que requiere la situación peligran en lo bilateral y en caso mexicano, el inicio del calendario electoral con miras al 2012 provoca que lo legislativo se detenga hasta después de julio, señalando que es posible que el PRI gané y que Clinton en cierta medida tiene que buscar apoyo de México para hacer frente a las tendencias antiestadounidenses fomentadas por Venezuela.

Recomiendan a ambos gobiernos:

- Aplicar y mejorar el TLC; fomentar la democracia en las Américas; cooperación para una frontera segura; fomentar el apoyo de la siguiente administración de la Iniciativa Mérida 2.0.
- Disminuir la migración ilegal; asegurar contra las amenazas; y fomento del comercio legítimo.

Ayudar a frenar narcoviolencia en México y fomentar la seguridad de la frontera (Walser R. / Roberts J. / Mcneil J.; 2011). Un nuevo elemento que utilizan los analistas para ilustrar esta necesidad de control fronterizo y del control de la narco violencia se encuentra en el caso del frustrado complot iraní en el que se detiene a Manssor Arbabsiar, un naturalizado iraní que vivía en Texas que buscaba contratar a “Los Zetas” para asesinar al embajador saudí en Washington. Viajaba constantemente a México para reclutar asesinos que le ayudaran a este plan; creyendo contratar a uno a cambio de 1.5 millones de dólares (Walser R.; 2011).⁴²

Para noviembre de 2012, en la campaña de reelección de Obama, se le reclama su política hacia América Latina poco clara y el que mantenga a Eric Holder después de Rápido y Furioso (Walser R.; 2012).

⁴² Al hablar sobre las sanciones que requieren este tipo de actos, Walser advierte de los peligros que se tienen en el hemisferio con regímenes como el de Venezuela, seguido de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba. Con base a ello indica que “en el hemisferio oeste, los aliados de Irán que abran sus puertas a la inteligencia y a los operativos terroristas iraníes, deben también sentir más el calor norteamericano e internacional” (Walser R.; 2011), manteniendo con ello en cierta forma una posición de tradicionalismo excepcionalista estadounidense.

De la política antinarcóticos se argumenta que el silencio de Obama se debe a que hay 26 estados que han relajado sus legislaciones sobre la marihuana. Calderón y otros presidentes de A.L se preguntan si Obama ha perdido su autoridad moral en el tema de las drogas, “no ha mandado mensajes claros”, indicando que “Obama está en el hoyo en su próxima visita a A.L.” (Walser R.; 2012).

Ya para finales de noviembre de 2012, con miras a una reunión de Obama con Peña Nieto (entonces presidente electo de México), se recuerda que tiene una apertura en temas más que de drogas de economía y comercio. En la misma línea crítica a la administración demócrata se plantea que no se sabe si Obama le prestará atención (tiempo; energía y capital político) a las intenciones de trabajo conjunto con Peña en materia económica y de seguridad⁴³ (Walser R.; 2012).

3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico.

En este rubro los referentes fueron breves en cuanto contenido, pero claras en intención, al establecer de manera general la preocupación existente alrededor de la dispersión de la violencia a lo largo de la frontera con México en los estados fronterizos, de hecho esa fue la constante en los foros multimedia “la preocupación por los niveles de violencia en México” (T. H. F.; 2009).

En el mismo tenor se señala sobre las distintas cifras sobre las víctimas en México producto de la operación de la PFDCN, lo preocupante que es la pérdida del apoyo de la sociedad en el combate contra las drogas (Brookes P.; 2009).

Particularidades como las decapitaciones; el caso del “pozolero” (disolvió 300 cuerpos en ácido); la alta tecnología que tienen los cárteles (el uso de comunicaciones cifradas, el uso de gafas de visión nocturna, pasando por helicópteros y el transporte de drogas por mini-sumergibles); la inclusión de pandillas; y las nuevas actividades de contrabando: armas; drogas y personas en la frontera. (Brookes P.; 2009).

El caso Ciudad Juárez por las condiciones de dispersión de la violencia centra su atención, catalogándolo de “pueblo mortífero” en donde unas de las principales víctimas son policías, aludiendo al peligro de su cercanía con el paso Texas⁴⁴ (Brookes P.; 2009).

⁴³ Esta última la sugieren ubicar en el área de seguridad ciudadana genuina y de una guerra en contra de una cultura de corrupción.

⁴⁴ Indica como producto de bandas como Los Aztecas, en 2009 se generaron 2.600 muertes en Juárez; incluida la de una empleada del consulado estadounidense, motivando que la Administración Obama decidiera ubicar a las familias de los dependientes de los consulados a territorio estadounidense. “Ubica esta violencia de pandillas como narco-terrorismo que tiene que controlarse antes de cruzar la frontera” (Walser R.; 2010).

A la par no se deja de indicar el caso de la violencia generada por “Los Zetas”, quienes además de incrementar tácticas paramilitares, son los presuntos responsables del atentado Jaime Zapata y Víctor Ávila agentes del ICE ocurrido en el este de México en el atentado de alto perfil en contra de agentes estadounidenses más grande cometido en México en décadas (Walser R.; 2011).

Vincula los niveles de violencia a más elementos indicando que “Mucho más que las drogas están en juego. México es la 12^a economía más grande del mundo; es un importante socio comercial de Estados Unidos y proporciona un tercio de nuestro petróleo importado”⁴⁵ (Brookes P.; 2009).

Se reconocen impactos producto de la violencia rampante de los DTOs en: instituciones y confianza en el gobierno por medio de los costos que implica su combate en lo físico y psicológico; la cotización de las empresas y el crédito que podía solicitar México (se *rankeaba* como una economía de riesgo) así como en la confianza en los inversionistas (Roberts J. / Walser R.; 2009).

“La corrupción es endémica y afecta todo” (Roberts J. / Walser R.; 2009), aludiendo a que los narcotraficantes se apoderaron en ciertas regiones del nivel municipal, lo cual impacta a todo el aparato judicial en México, llegando a influir incluso a 295 ciudades estadounidenses con la dispersión de la violencia.

Como propuestas recomienda al gobierno estadounidense no demorar las entregas de la Iniciativa Mérida aludiendo a comentarios como el del general McCaffrey ex director de la *Office of National Drug Control Policy* que advierte que “México está al borde del abismo, que podría convertirse en un narco-estado en la próxima década” señalando que la indiferencia no es una opción (Roberts J. / Walser R.; 2009).

Estados Unidos debe tener un renovado compromiso con México en la reducción del flujo de armas; dinero y precursores químicos. Remarca la cooperación de ambos como medio de reducción del tráfico en Centroamérica (Roberts J. / Walser R.; 2009).

De la misma manera para 2010 con los atentados con autos bomba en Ciudad Juárez se indica que si bien el tráfico de armas de EE.UU. hacia México es importante, los cárteles mexicanos se abastecen de lugares como Centro y Sudamérica “Los Andes” principalmente, controlados por narco-terroristas de las FARC; traficantes; y de regímenes antiestadounidenses como lo son Venezuela de Chávez y Bolivia de Morales (Walser R.; 2010).

⁴⁵ En este rubro constantemente se alude a la transición que tienen DTOs como “Los Zetas” en delitos como la extracción ilegal de hidrocarburos.

Deben fortalecer su compromiso con el TLCAN (T.H.F., siempre hace mención de cuestiones de libre mercado a la par del combate de las drogas), desarrollando la agricultura y el comercio así como programas destinados al control de la migración ilegal; las fronteras; las reformas eléctrica y petrolera; destacando una sugerencia al gobierno de Obama en donde se recomienda la generación de un estructurado programa de trabajadores temporales⁴⁶ (Roberts J. / Walser R.; 2009).

En estas sugerencias enfatiza en que la Administración Obama debe dejar claro que EE.UU. no busca ni una unión de América del Norte ni una integración política (Roberts J. / Walser R.; 2009).

Paralelamente a estas sugerencias, también se señala una posición crítica respecto a los niveles de violencia en México y su dispersión hacia Estados Unidos aludiendo a que se exagera mucho sobre los índices de violencia en México, mencionando que datos del FBI señalan que la violencia en los estados del suroeste ha bajado en los últimos años. Incluso cuando especialistas de T.H.F. hablan con agentes fronterizos del sector de Laredo a finales de 2011, comentan que en los últimos seis meses no recuerdan haber visto un episodio de violencia. Con ello se recuerda que reforzar la frontera de un solo lado es parroquial de parte de Estados Unidos, y que lo que debe de plantearse es reforzar el imperio de la ley en ambos lados, controlando la migración ilegal por medio de la cooperación con México, apuntando “los asuntos de seguridad fronteriza merecen más que un sensacionalismo periodístico, o escarnio político” (Zuckerman J.; 2011).

4.- Denuncia y expresión de víctimas.

Para esta área la argumentación se enfoca en resaltar la necesidad de consolidar un marco económico y legal estructural que permita además de los operativos policiaco militares controlar la violencia que sufren la clase media; migrantes; empresarios y la ciudadanía en general, por medio del frente de la inversión económica; el reforzamiento jurídico e institucional; el desarrollo tecnológico y humano (inteligencia) en materia de seguridad y el control moderno de la frontera.

En el rubro de la violencia a la ciudadanía destaca el que los analistas de T.H.F. retoman como indicador las acciones que emprendió el poeta Javier Sicilia a raíz del asesinato de su hijo, reclamando al presidente Calderón el inicio de una guerra que no piensa en las consecuencias de su estrategia al ser mal planeada y llevada (Mosteller A. 2011).

⁴⁶ En esencia al igual que en el área uno, se indica que la pobreza, la corrupción y la reforma judicial que son fundamentales para afrontar el reto de una manera integral ante la amenaza de que México se catalogue como un país con una guerra civil de baja intensidad (Brookes P.; 2009).

El movimiento que conformó, el 6 de abril de abril de 2011 produjo una manifestación en la que 40 mil personas en Morelos reclamaban “alto a la guerra, no más muertes” con un movimientos similares en la Ciudad de México (10mil personas) y otras 35 ciudades en México. En esencia se reclama a Calderón el inicio de una guerra que no piensa en las consecuencias de su estrategia al ser mal planeada y llevada; asimismo las afirmaciones en donde indica que se están matando son los mismos criminales (Mosteller A.; 2011).

Esta área se complementa con el señalamiento que se hace sobre unas entrevistas a víctimas en donde se establece la dimensión que tiene el rapto que sufren los jóvenes en América Latina por parte del crimen organizado para ser violados, explotados sexualmente; vendidos o brutalmente asesinados. De los aproximadamente 10 mil secuestrados al año, “la mayoría son migrantes ilegales que caen en manos de los traficantes de personas, que están coordinados con los carteles de la droga” (Enos O.; 2011).

En esencia en los pocos documentos que se retoma la denuncia y expresión de víctimas se remarca la obligación que tiene la administración Obama de mantener el rumbo por medio del apoyo a México y Centroamérica, evidenciando que en el caso de México, estos disturbios indican que el gobierno está perdiendo el control de la narrativa y el apoyo del pueblo mexicano.

Recapitulando, las comunicaciones desarrolladas por T.H.F. muestran una clara tendencia conservadora tradicional estadounidense de libre mercado; libertad individual y vigilancia del Estado por medio de una activa participación ciudadana de apoyo y control.

Las principales propuestas muestran:

- Un apoyo al diseño y aprobación de la I.M. implementada en la administración Bush, que logra una dirección y apoyo del congreso.
- Un monitoreo y critica constante a la administración Obama a partir de las declaraciones y desempeño tanto de la Secretaria de Estado Clinton como de los retrasos y trabas del Congreso dominado por los demócratas en la relación con México tanto de la I.M. como del TLCAN.
- Fuerte señalamiento al problema de la corrupción que se mueve bajo la lógica de plata o plomo, en todos los niveles dentro de las instituciones de seguridad en México.
- Menciones particulares a la violencia desarrollada en México particularmente en los estados fronterizos como Ciudad Juárez así como con grupos como “Los Zetas” a quienes se les

considera los más propicios para generar vínculos con grupos terroristas a partir de la referencia hecha al complot iraní en 2011.

- Alusiones al desarrollo institucional en los rubros económicos; institucionales y tecnológicos para el control de la violencia en México con respaldo político y ciudadano, destacando el reforzamiento de la legalidad en rubros como la migración; las prácticas policíacas y las actividades económicas.

- Una postura crítica respecto a los indicadores sobre el tráfico de armas de Estados Unidos hacia México catalogándolo de engañoso así; como la renuencia a la adopción de restricciones de las mismas en Estados Unidos.

- Señalamientos respecto a la participación esporádica del presidente Obama en la política del combate hacia las drogas, apuntando a su mala política exterior en su proceder en el caso Rápido y furioso. Se crítica la falta de control en lo público y diplomático con México (particularmente en temas como la legalización de la marihuana; el control de armas; el desarrollo del TLCAN y el posicionamiento estratégico de la región respecto a las drogas).

3.3.- RAND Corporation.

Consolidado como uno de los *think tanks* más grandes de Estados Unidos, se encuentra compuesto por un staff de 1600 investigadores, en su mayoría por líderes militares e ingenieros. Sus fondos provienen de la defensa; la fuerza aérea y el ejército estadounidenses. Fundó su escuela de graduados en 1970 (*The RAND Graduate School*) y en general posee una formación multidisciplinaria en asuntos no solo de seguridad nacional sino de justicia; tecnología y salud entre otros (Abelson D.; 2009, pp. 24 - 28).

Para Colin Gray, *RAND Corporation* (R.C.) se destaca por su reflexión y originalidad ya que fue pionero de distintas metodologías que se han convertido en patrón de distintas investigaciones políticas, resaltando que para bien o para mal sus investigaciones tiene impacto en las políticas de seguridad en occidente (Gray C.; 1977).

Si bien nos encontramos a más de treinta años de estas apreciaciones, es innegable que esta influencia se sigue cumpliendo; y para muestra, en el caso mexicano podemos citar el apunte que John Bailey hace respecto a la creación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2009, en el, se alude a que este giro en la política de seguridad en México,

probablemente se dio por la presión que los analistas de la RAND Corporation hicieron a Calderón por no tener una estrategia de seguridad nacional cohesiva. (Bailey John; 2010, p.334).

Es claro que casos como este, evidenciado por un experto como John Bailey, son producto de un *expertise* desarrollado en las investigaciones de R.C. a partir de la depuración de distintas metodologías aplicadas a diversos objetos de estudio. Por tal motivo R.C. se convierte en un referente de estudio insustituible en la presente investigación.

El rastreo de las comunicaciones revisadas de R.C. se realizó a partir de su página oficial autodefinida con el eslogan “análisis objetivos; soluciones efectivas”. *Latin American Crime and Drug Policy Research* con sus distintas líneas, es el área en donde se encontraron las comunicaciones. La metodología al igual que con el resto de los actores se centra en analizar todos los comunicados relacionados con la PFDGCN entre 2006 – 2012.

Los resultados obtenidos a dicho monitoreo indican que de 2006 a 2008 no se generó ningún tipo de contenido relacionado con las áreas de interés, siendo hasta febrero de 2009 cuando dan inicio la diversidad de contenidos que abordan la temática en cuestión. Es de resaltar que es precisamente a partir de este año cuando empiezan a surgir los primeros resultados acerca de las cifras de asesinatos que indican las deficiencias y costos de la agresiva estrategia de un principio.

El total de documentos encontrados en el periodo fueron 19 divididas de la siguiente manera. De los 18 documentos que componen el total de comunicaciones realizadas, 6 artículos son recuentos de los *papers* o investigaciones originales que por mucho constituyen la principal propuesta de R.C. y por tanto la base de análisis de esta investigación.

Asimismo la autoría de los documentos se encuentra dispersa entre los distintos especialistas sin una abrumadora mayoría de alguno en particular, baste ver que en el caso de los *papers*, de los seis desarrollados, cuatro son colaborativos. Se señala ya que a simple vista ello indica una mayor complejidad metodológica y profundidad crítica desde una lógica funcionalista.

Delimitar el contenido de los documentos exclusivamente en un área o momento es complicado debido a que numéricamente son pocos, sobre todo si se tiene en cuenta de que al menos 6 artículos y el conversatorio son recapitulaciones de los *papers*. Por tal motivo se delimitarán los contenidos y particularidades a partir de las cuatro áreas previamente definidas recapitulando los contenidos que particularmente tenga cada *paper* en esa área sin clasificar a los mismos de forma exclusiva en el área.

>Tabla 3. Tipos de Comunicaciones.*

Documentos o artículos.	9
Comentarios.	2
Conversatorio.	1
<i>Papers</i> / Investigaciones.	6
Total.	18

*Elaboración propia.

1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno.

Los diversos análisis hechos por las investigaciones de R.C. a la PFDGCN en este rubro son muy explícitas y si bien son bastas en referentes y rubros de acción en esencia se refieren a lo mismo: la necesidad de reforma y reconstrucción institucional general en México, particularmente en el sistema judicial y policial (federal y local)⁴⁷, caracterizados por un desproporcionada ineficiencia producto de la corrupción.

Respecto al uso intensivo que se le daba a las fuerzas armadas se señala que el mismo Calderón reconocía la necesidad de dotar en una reforma al sistema nacional de seguridad a la SEDENA de funciones dentro del combate al narcotráfico.

En lo institucional en el sector policiaco se alude a como los conflictos existentes entre la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones en 2008 “demuestran los históricos conflictos burocráticos territoriales en el aparato nacional de seguridad mexicano”⁴⁸(Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 17).

La mayor parte de los ingresos en el aparato policiaco en México está en equipo; tecnología o infraestructura, no en salarios; el policía en la ciudad de México gana 700 dólares al mes (Schaefer A. Et. Al., 2009).

⁴⁷ Las reflexiones y puntualizaciones respecto a las inconsistencias y propuestas para la reforma policial se analizan detenidamente en el apartado de Apoyo ciudadano a la PFDGCN en México, del capítulo 4.

⁴⁸ Es claro que este es la investigación a la que se refiere Bailey respecto a las sugerencias hechas al gobierno de Calderón, ya que indica la necesidad de reformas en el área de seguridad a la administración en pro del fortalecimiento institucional que ante el duro clima de violencia y la poco regulada actividad del ejército mexicano en su control.

El *paper* de 2011 analiza de forma particular la reforma al sistema de seguridad en México, señalando en comparación con otros estudios sobre insurgencias y violencia urbana internacional de los últimos 30 años, cuales son los factores que tiene a su favor y en contra el gobierno mexicano dentro del rubro de seguridad y control de la violencia.

Para el 2011 en uno de los *papers* más exhaustivo en cuanto al análisis de la violencia, un panel de expertos determina que los principales referentes de análisis en este rubro son Tijuana; Ciudad Juárez y Nuevo Laredo⁴⁹ que sufren de forma generalizada por la violenta operación de los DTOs.

Consolidación de estos grupos; desempleo generalizado; composición demográfica de jóvenes (que no trabajan ni estudian); y una corrupción generalizada en el gobierno (generadora de desconfianza y falta de apoyo hacia el gobierno), son los móviles de las desintegración social (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

Los niveles de violencia aunados al número y forma de los asesinatos a funcionarios de alto perfil, indican para los especialistas de RAND una posible contrainsurgencia debido a su parecido con situaciones históricas de insurgencia (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

“La condición actual que se analiza, si se toma por sus síntomas como una insurgencia, indica una fase intermedia de la misma no una final (con ligera ventaja para el gobierno), pero con indicativos de que se puede perder o ganar”⁵⁰ (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

Se entregan tres tarjetas a los especialistas para que por medio de una puntuación evalúen:

1.- Medición de los conflictos urbanos.

Este punto es importante porque mide en cierta forma algo que en el contexto llamó mucho la atención, que fue el conocer cuál era la condición del México respecto al orden ya que declaraciones de la secretaria de Estado Hilary Clinton, aludían a que México se parecía a Colombia de los 80.

⁴⁹ Para este *paper* se consulta a un panel de 12 expertos internacionales y a analistas de RAND. Estos expertos se ubican en los rubros de reforma al sector defensa; académicos y periodistas con estancias en México; oficiales estadounidenses con asignaciones en México y un exfuncionario del gobierno mexicano (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

⁵⁰ El análisis que presenta Rand en este, rubro hace referencia no a la PFDGCN en general, sino a la condición existente en los territorios vulnerados en donde la descomposición institucional que tienen los estados se dan en la parte de capacidades policiacas, particularmente las áreas de persecución y encarcelamiento a traficantes. Se menciona basado en las condiciones demográficas (25% de población joven / desempleo generalizado); estructurales (débiles policías locales); y geográficas (territorio fronterizo estratégico) (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

Concluyen que en México la etiqueta de insurgencia no debería colocarse a la realidad mexicana; pero que se debe prestar atención en estados fronterizos a factores como: existencia de grupos criminales; alto desempleo y sub empleo; expectativas insatisfechas significativas respecto a las oportunidades de inversión económica; población joven (25% de la población con edad entre 15 – 24 años) y corrupción del gobierno y un bajo estado de derecho (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

2.- Medidas o acciones de contrainsurgencia.

Se recomienda por parte de RAND que sea o no sea la violencia de los DTOs desatada en México una insurgencia, México debería tratar de adoptar las estrategias de los gobiernos que vencieron a las insurgencias que enfrentaron⁵¹.

México no debería de cometer el error que cometieron varios de los gobiernos que enfrentaron insurgencias, y este es el no reconocer que se está ante una insurgencia hasta que está bastante robusta.

Debe fortalecer sus capacidades policiacas.

Igualmente enfrentar los retos en el crecimiento en las áreas de legitimidad; gobernanza; prestación de servicios; y de recompensas positivas para las fuerzas de seguridad en las áreas ocupadas por la violencia de los DTOs (los panelistas señalan que no todas esas funciones están perdidas, pero si están en juego).

Resaltan por último en ese rubro, que los retos que enfrenta México no solo son suyos sino de sus vecinos del norte y sur, aludiendo a que 95% de la cocaína producida en América Latina con destino hacia Estados Unidos, pasa por México (Paul Christopher Et. Al.; 2011). Esta cifra deja clara una situación paradójica de México, que se constituye a nivel hemisférico como relevante o beneficiado por el negocio económico que implica del tráfico de drogas hacia Estados Unidos y a su vez vulnerable por las condiciones de violencia y debilitamiento institucional que implica.

3.- Reforma al sector seguridad. Abarca los rubros de: sistema de justicia; inteligencia y control fronterizo tanto lo militar como lo civil.

⁵¹ A nivel general estas se resumen en la atención a sectores de riesgo (en este caso de jóvenes); definición conjunta (gobierno – sociedad) de lo que se considera un conflicto; solución “justa” de los conflictos en las zonas de peligro; reforma de los cuerpos policiacos; rendición de cuentas en lo administrativo y transparencia política en los gobiernos locales (Paul Christopher Et. Al.; 2011, pp. 54 – 56).

Señala que en México no hay una estrategia de seguridad coherente que evite desplazar responsabilidades y deje de duplicar funciones, creando brechas entre lo federal; estatal y local. “En todos estos niveles las fuerzas de seguridad no tienen claros ni sus funciones ni sus responsabilidades” (Paul Christopher Et. Al.; 2011, p. 12).

La puntuación media más alta en los tres rubros fue mínima pero funcionando.

Se señala que “no hay defensa etnonacionalista en la ciudades fronterizas analizadas⁵², pero se reconoce que la defensa territorial juega un papel crítico dentro de la violencia que se vive en México porque estos grupos buscan lograr el control de rutas por medio del control territorial” (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

En la misma línea de reforma al sector seguridad, con el segundo *paper* de 2011 R.C., indica que las policías de los tres niveles en México se practican de forma generalizada la corrupción; el favoritismo; el nepotismo y la falta de profesionalismo (Asch Beth Et. Al.; 2011).

Una crítica esencial que se encuentra al modelo de reforma policiaca que comprende a cerca de 400 mil elementos⁵³ de cuerpos federales; estatales y municipales, es la falta de incentivos económicos basados en la experiencia y el escalafón.

Se hace referencia al bajo nivel educativo y salario de los cuerpos estatales y municipales; aunado a ello se establece basándose en experiencias históricas, que: las oportunidades para ser corrupto; los salarios del sector público y la posibilidad de ser detenido son elementos fundamentales a cubrir en las reformas (Asch Beth Et. Al.; 2011, p. 09).

Fundándose en datos del año 2000 se indica que la policía y otros trabajadores del sector seguridad tienen menor educación y salario a lo largo de sus carreras en comparación con la población en general.

“La mejora de sueldos es preponderante para tener policías con mejor educación”, alude que en EE.UU. los policías federales del sector público ganan más de lo que ofrece el sector

⁵² Una de las particularidades que analistas de R.C. como Ray Walser señalan en distintos *papers*, es que en Estados Unidos se difunde la idea de que la violencia en la frontera mexicana se debe a tendencias de identidad nacional que incluso pretende atacar a Estados Unidos en pro de la defensa y recuperación de territorios perdidos, lo cual genera una situación de miedo y sentimiento nacionalista y ciertos sectores de la sociedad estadounidense. Para los expertos consultados en este *paper* de 2011, este tipo de argumentos como explicación de la violencia fronteriza no son válidos, y si bien reconocen que hay defensa territorial en ciertas zonas, lo hacen en un sentido más comercial de defensa de rutas de tráfico que ideológico.

⁵³ Para 2011 existían dos policías federales en México, la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial (investigan el delito), además de las 31 policías estatales más dos vinculadas al Distrito Federal y las 2022 corporaciones de policías municipales, de las cuales la mitad están compuestas por menos de 20 elementos (su labor es prevenir el delito) (Asch Beth Et. Al.; 2011).

privado en puesto similar, recomendando que eso solo debe aplicar para el personal competitivo de alto nivel en realidades como México (Asch Beth Et. Al.; 2011, p. 15).

Se reconocen las reformas policiales realizadas en México, particularmente las la última década cuando se profesionaliza a la policía federal por medio de la creación de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en 2001; de la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial que investigan el delito en 2009, ya que son elementos que desmonopolizan la capacidad de investigación que en el pasado sólo recaían en la Procuraduría General de la República.

Asimismo menciona también los intentos de 2010 cuando se tratan de consolidar a las policías municipales por medio de la creación de 32 agencias estatales, como intento de generar coordinación; pero advierte que al concentrar en pocas manos las decisiones puede llevar a la corrupción.

En ese sentido ven optimistamente el Fondo de Apoyos Para La Seguridad Pública (FASP) y el Subsidio para Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)⁵⁴, que asignan presupuesto estructurado tanto a estados como a municipios que muestren avances en la coordinación estructural sus cuerpos de seguridad, pero señalan que todavía no se sabe si funcionarán (Asch Beth Et. Al.; 2011).

Los resultados de la encuestas retomadas en la investigación⁵⁵ indicaron que se percibe a la policía como más corrupta que el ejército; además en los estados que se practica más el soborno, no se tiene una percepción de mayor corrupción.

Las tasas de corrupción crecieron de 2001 a 2007, pero la cantidad de sobornos brindados a policías se mantuvo estable en comparación a la pagada a otros funcionarios (Asch Beth Et. Al.; 2011).

2.1% de los encuestados en 2001 señalaron haber pagado un soborno, para 2007, este porcentaje subió 150%; también lo hizo la cantidad pagada, ya que en 2001, se señalaba el pago de \$523 en promedio, versus \$734 en 2007 (Asch Beth Et. Al.; 2011, p. 32).

En servicios aduaneros o de policía fronteriza la tendencia es similar; destaca que quien más pide soborno es la policía de tránsito que cualquier otro cuerpo de policías. Los sobornos a la

⁵⁴ Ambos forman parte de una serie de paquetes que utiliza el Sistema Nacional de Seguridad Pública reformado en 2008 por la administración Calderón (revisado en el capítulo dos), y tienen la función de dotar por medio de la asignación presupuestaria federalizada, de mayores recursos a estados y municipios que muestran avances en materia de consolidación de acciones destinadas a atender el fenómeno delictivo.

⁵⁵ Se retoman la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI) 2005; 2008 y 2009; la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, y 2008; y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2001; 2003; 2005; 2007 (Asch Beth Et. Al.; 2011).

Policía Federal y a la Policía Federal Ministerial bajaron entre 2007 y 2009 (Asch Beth Et. Al.; 2011, p. 33).

Los estados vecinos de Estados Unidos tienden a pagar sobornos con mayor frecuencia (entre 4 y 7%), de la misma forma son víctimas más frecuentes de algún delito. Con base a ello se determina que hay una correspondencia entre los estados con mayor corrupción y mayor criminalidad (Asch Beth Et. Al.; 2011, p. 35).

Con el análisis de estas tendencias se sugiere que se analice la corrupción desde una perspectiva micro de los tomadores de decisiones y no de agregados macro como normalmente se hace.

Se reconoce que han aumentado los salarios y los controles de corrupción, pero se preguntan si habrá continuidad en el asunto, señalando que pese a dichos avances, la violencia, los secuestros así como los despidos de policías por corrupción siguen estando presentes⁵⁶.

Recomienda seguir con las reformas sobre la gestión y erradicación de la corrupción ya que son necesarias, pero advierten que la constante movilidad de políticos en las gestiones hace que peligre la continuidad en las reformas, apuntando que la falta de coordinación y continuidad a través de las jurisdicciones y coordinaciones ha sido la constante.

La reforma debe coordinar la relación al interior de los municipios y entre ellos. “Evaluar y controlar los efectos de los cambios políticos (discontinuidad política); así como la recolección y el análisis de datos sobre las actividades y resultados policiacos son necesarios para aumentar la transparencia y fomentar la actividad política. (Asch Beth Et. Al.; 2011).

2.- Relación y apoyo bilateral.

Preocupa el incremento de la violencia particularmente desde 2008 y la forma en que Estados Unidos puede asistir a México en un contexto en el que la seguridad nacional se junta con la personal.

Destaca que Hay tres prioridades para Estados Unidos: 1.- Crimen organizado (incluye tráfico de drogas y armas); 2.- Migración ilegal y tráfico de personas; 3.- terrorismo e insurgencia rebelde. “las tres son áreas entrecruzadas” (Schaefer A. Et. Al., 2009).

⁵⁶ Al respecto la principal preocupación que tienen los analistas de R.C. aluden a que la constante movilidad que los políticos tienen de los ejecutivos de las distintas dependencias hace que peligre la continuidad en las reformas y controles federalizados de seguridad pública, señalando que es difícil entre transición y transición, tener una estrategia estable, así como indicadores generados por órganos públicos de seguimiento y rendición de cuentas.

En cierta medida en lo relacionado con los grupos terroristas, se le presta atención a México en dos rubros: Se teme que los grupos guerrilleros de México como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) que atento con instalaciones de Petróleos Mexicanos en 2007, se alíen con otros grupos.

Asimismo con respecto a la vinculación con pandillas como los Maras, señala que más allá de la “operación acero” implantada permanentemente iniciada en 2003 en la frontera de EE.UU. y ciudad Juárez, “México no ha adoptado una legislación anti-mara como otros países”⁵⁷ (Schaefer A. Et. Al., 2009, pp. 27 - 44).

De manera reiterativa se sugiere a la administración Obama centrarse menos en la transferencia de tecnología hacia México y más en la construcción de confianza en instituciones como las policiales a nivel integral⁵⁸ (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 58).

Si bien remarca que existen diferentes opciones⁵⁹ a las que el gobierno estadounidense puede recurrir, sugiere ser sensible a las potenciales reacciones del gobierno mexicano.

En las referencias hechas a la Iniciativa Mérida, se alude a la necesidad de profundizarla en lo local redireccionándola hacia lo institucional, mencionando que aunque parezca más un modelo de ayuda cumple un papel importante, Invitando a Estados Unidos y a México a comprometerse en una nueva época sin precedentes generando una relación más amplia y estratégica (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 67).

⁵⁷ El *paper* retoma una investigación de Samuel Logan, que apunta que la mayoría del tráfico de centroamericanos es controlado por Los Maras en la ruta del pacífico, que va de Tapachula Chiapas hacia Arizona, pese a ello la misma investigación señala que en México se sigue debatiendo si Los Maras están directamente vinculados con el tráfico de drogas mayor (como una organización importante en el rubro), por lo que no se aprueba una legislación nacional específica para su control con excepción de Chiapas; esto es contrario a legislaciones nacionales específicas que se tienen en El Salvador y Guatemala para su control (Logan S. 2006).

⁵⁸ Para ello reconoce el redireccionamiento de la I.M. (Mérida 2.0), hacia la protección de los derechos humanos; reconstrucción de comunidades vulneradas y control fronterizo, a partir del fomento de una reforma al sistema judicial basado en la transparencia y la rendición de cuentas. Cabe destacar que si bien comulga con esta nueva tendencia, no deja de enfatizar en que es precisamente durante la administración Obama en la que se han dado más recortes y trabas a la liberación de presupuesto para este rubro de parte del Congreso.

⁵⁹ Las opciones que dan en esta investigación son:

- Vincularse en una asociación estratégica con México que de énfasis en la reforma y en el desarrollo institucional en el largo plazo.
- Mantener los objetivos actuales, enfatizando en aspectos específicos de la cooperación sin comprometerse en reformas de largo plazo de desarrollo institucional.
- Establecer un acercamiento limitado, centrándose en las capacidades nacionales para combatir las amenazas de seguridad de México, desvinculándose de cualquier asociación con México en ese rubro (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 61). Como buenos analistas señalan que sin importar la decisión, las consecuencias las tendría la seguridad de EE.UU.

“Estados Unidos, tiene que vincularse con México de una manera en la que no solo combata a los traficantes de drogas sino ayudando a generar y construir instituciones de seguridad nacional”: además de apoyar las reformas debe comprometerse a detener el flujo ilegal de armas, dinero en efectivo y precursores químicos hacia México. (RAND Corporation; 2009).

Otro elemento abordado de forma exhaustiva en este rubro bilateral se encuentra en unos de los *papers* de 2010, en el que se analiza la influencia que puede tener la legalización de la marihuana en California respecto a la violencia de México, “proposición 19, ley cannabis de regulación, control e impuesto 2010” (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Con el desarrollo de una metodología propia para determinar el cálculo de producción; tráfico y precio de la marihuana se indican algunas precisiones que se convierten en mito en los Estados Unidos.

Se desmiente la idea de que los DTOs generan el 60% de sus ingresos de la venta de marihuana ilegal de Estados Unidos; la revisión y los cálculos cruzados indican que estos solo equivalen de 16 a 20%, de los cuales California solo consume 14%⁶⁰ de ese total, indicando por tanto que la propuesta 19, al solo centrarse en California, afectará solo el 2 o 4%⁶¹ (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Reconociendo la autonomía de las legislaciones estatales en Estados Unidos y sus límites jurisdiccionales, se plantea como hipótesis que solo si California enviara producción legal a otros estados y se restringiera el tráfico de la frontera, entonces sí podría afectar los ingresos de los DTOs⁶² (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Se reclama a los reportes de las agencias norteamericanas⁶³ encargadas de generar reportes sobre la marihuana que los referentes sobre México son inconsistentes e implausibles, ya que incluso muestran tendencias opuestas:

60 La legalización de la marihuana acaba con el negocio de los DTOs de México sólo en California, el cual representa una séptima parte del mercado mexicano (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

61 La explicación profunda de este rubro se aborda en el siguiente capítulo.

62 Es claro que ni una ni otra condición se podría conjuntar cabalmente (dadas las condiciones del contexto) sin embargo el objetivo de este argumento solamente es señalar lo complicado que es en términos reales el problema, desmitificando la idea de que la legalización acabaría con los problemas del tráfico de drogas de México hacia Estados Unidos.

63 Narcotics Control Strategy Report (INCSR); Arrestee Drug Abuse Monitoring (ADAM); National Survey on Drug Use and Health (NSDUH) son algunos referentes señalados.

La marihuana mexicana no fija el precio de referencia, ya que es de calidad comercial (la que lo fija es la estadounidense “sin semilla” que tiene la mejor calidad del mercado) (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

No se sabe cuanta de la violencia que producen es producto del tráfico de marihuana y cuantas de otras sustancias (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 36).

Al respecto después de una argumentación metodológica y estadísticamente diferenciada (incluso con comparaciones con grupos de criminales de otras regiones), se concluye que “los cambios con la legalización son difíciles de observar en un contexto de otros cambios y respecto a la violencia” estableciendo que esta, seguramente se mantendría igual. Aun suponiendo un escenario de distribución de marihuana de California a otros estados (con regulación de impuestos o no), que afectara un 60 u 80% los ingresos producto de la marihuana de los DTOs, la violencia aumentaría por un diversificación mayor de lo mismos grupos (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

De forma recurrente una constante a la que se alude respecto a la producción de drogas en América Latina tiene que ver con las fumigaciones, en el caso mexicano se indica que a raíz de la PFDGCN, esta actividad se ha dejado de lado. Se insiste en su práctica, pero perfeccionada aludiendo a que “Estados Unidos debe refinar sus estrategias de fumigación ya que solo ha diversificado la producción y en la creación de plantas con mayor producción” afectando muchas veces más cultivos legítimos que de drogas (Chalk Peter; 2011).

Para finales del año 2012 con miras al cambio de gobierno en México, al igual que en 2009 se revalora la condición de la política bilateral en el asunto del combate al narcotráfico; uno de los argumentos sostiene que existen 3 asuntos que guían las discusiones sobre la política nacional de drogas de Estados Unidos:

- La legalización de la marihuana en algunos Estados.
- La violencia en México provocada por la demanda de drogas estadounidense.
- El incremento de muertes asociadas con el uso o prescripción de drogas como el oxycontin⁶⁴ (Kilmer B.; 2012).

⁶⁴ Una de las principales preocupaciones en el gobierno estadounidense surge alrededor del uso de este medicamento, cual se ha convertido en un verdadero problema de salud pública debido a: muestra un aumento en su consumo desde inicios del siglo XXI; se ha relacionado con el encarcelamiento de distintos médicos que venden las prescripciones; se vuelve más adictivo en mujeres y es objeto de distintas regulaciones por parte de la *Food and Drug Administration* (FDA por sus siglas en inglés) por su demanda y capacidad adictiva de acuerdo distintas notas que publica el New York times.

Este último punto explica por qué Kilmer apunta “mientras la violencia asociada al uso de crack o cocaína baja, las muertes por el abuso de drogas prescritas sube” (Kilmer Beau; 2012).

“Estos temas ponen en evidencia que tan compleja es la política antidrogas en Estados Unidos y cualquier lugar alrededor del mundo”: hay 40 millones de usuarios de cocaína; marihuana; metanfetaminas; alucinógenos o de drogas sin propósitos médicos de ellos al menos la mitad consumen solo marihuana (Kilmer B.; 2012).

Se anotan dos cambios federales que pueden impactar la política nacional de drogas en Estados Unidos para el futuro.

1.- La ley federal de atención asequible, que permite la cobertura médica de millones de estadounidenses a los que les permite acceso a tratamientos médicos y servicios de intervenciones.

2.- El incremento de las fuerzas federales para acabar con abastecedores médicos de marihuana (Kilmer Beau; 2012).

Un último apunte interesante que resalta el análisis de Kilmer, es el número de personas encarceladas por drogas en Estados Unidos a nivel nacional, que pasó de 4000 en 1980 a 500 000 en 2010, en una tendencia en la que se sentencian a 64 blancos; 150 latinos y 523 afroamericanos respectivamente por cada 100 mil procesados entre 18 y 59 años (Kilmer Beau; 2012). Esto puede indicar dos cosas, o que en el negocio del tráfico de drogas, los blancos juegan un papel más marginal, lo cual es algo descabellado teniendo en cuenta los ingresos que genera dicha actividad; o que existe una disparidad racial en la persecución de tal actividad que enfoca en los latinos y afroamericanos. Un tercer enfoque puede sugerir que los blancos tienen los puestos de menos riesgos mientras que latinos y afroamericanos juegan un papel más activo o expuesto en las áreas operativas del negocio.

En el mismo nivel de análisis, para 2012 no deja de preocuparles a los analistas de R.C. la posición del nuevo gobierno en México. Se cuestionan sobre la base de la historia autoritaria del Partido Revolucionario Institucional y de sus vínculos con narcotraficantes en el pasado, si la intención que Peña Nieto como presidente electo es continuar el combate contra los cárteles (en lugar de opciones como la legalización), y por tanto si tiene una verdadera intención de cooperar con Washington, o este rubro se convierte en una estrategia retórica (Jenkins Brian; 2012).

Se concluye que “más que lo político, la cooperación dependerá de las acciones que se tengan en persona, producto de los cálculos políticos”, en este caso realizados por la administración entrante (Jenkins Brian; 2012).

3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico.

Llama la atención no la existencia de altos niveles de criminalidad; sino el que esta se asocie a bandas organizadas⁶⁵ que fomentan integración y resistencia en contra de un gobierno que parece no interesarle la frontera.

La constante respecto a las investigaciones realizadas en el plano interno de México y en el de la importancia que tiene en la agenda bilateral de Estados Unidos, es la alusión a la falta de voluntad o estrategia de parte de México.

Se apunta que el miedo producto de la violencia de la frontera con México hace que en EE.UU. la gente este armada y temerosa teniendo como blancos a los mexicanos, asimismo que el detrimento económico que genera en especial en el sur de Texas ya que no hay comercio fronterizo excepto por las armas y el flujo de personas (Jenkins B.; 2009).

En cierta medida se afirma que un sostén para fomentar la violencia extremista en la frontera la encuentran los grupos de criminales al argumentar que existe un plan subversivo busca recuperar el territorio en venganza a la “discriminación y tiranía yanqui; advirtiendo que en México, “los muchos desempleados y retirados son los que pueden ser reclutados y radicalizados” (Jenkins B.; 2009).

En alusión a lo sucedido en la frontera con México entre 1914 y 1916 durante la revolución mexicana, se advierte que Estados Unidos puede volver a cruzar la frontera con México si sigue la tendencia violenta y así como en dicho contexto se temía una alianza germano-japonesa con México para provocar un levantamiento en los Estados Unidos; hoy se teme que grupos terroristas vinculados con Al Qaeda puedan incursionar por México⁶⁶ hacia Estados Unidos, producto de una alianza con las organizaciones traficantes de drogas (DTOs por sus siglas en inglés) (Jenkins B.; 2009).

Para 2009 se señalaba que “No hay evidencia de vínculos entre las pandillas mexicanas y organizaciones terroristas extranjeras”, y se confía en que los criminales mexicanos sean lo

⁶⁵ Un dato distintivo dentro de las comunicaciones de R.C. es que no tiene un adjetivo específico para denotar a los grupos de criminales organizados en México, llamándolos: DTOs; señores de la guerra; cárteles y criminales indistintamente.

⁶⁶ En uno de los *papers* pese a que se indica que en entrevistas con oficiales se descarta este hecho como una realidad, dicha hipótesis “recibe gran atención de los medios” (Schaefer A. Et. Al., 2009).

suficientemente inteligentes para no hacer que los Estados Unidos desencadenen todos sus esfuerzos para destruirlos, pero siempre se teme de que sean convencidos por una oferta económica muy fuerte (Jenkins B.; 2009).

Esta sospecha medianamente mal intencionada, no tenía referente real hasta que en uno de los comentarios, Brian Jenkins retoma el caso de un complot iraní gestado en 2011 para contactarse con “Los Zetas”, teniendo como objetivo el asesinar al embajador Saudí en Estados Unidos; dicho plan fue operado y frustrado por un agente encubierto estadounidense, y es colocado como prueba de la posibilidad de terrorismo en México (un argumento constantemente señalado como posibilidad por parte de ciertos analistas estadounidenses). La interrogante la deja abierta el analista señalando; “no queda claro que hubiera hecho un verdadero Zeta con el trato” (Jenkins B. 2012).

En este ambiente de enfoques radicales acerca de la violencia en México y los peligros que implica para Estados Unidos, R.C., menciona la existencia de tendencias conservadoras políticas y militares (incluso voluntarios) decididos a apoyar una incursión en México, lo cual advierte que la administración Obama trata y debe de impedir, remarcando la necesidad de la cooperación entre México y Estados Unidos sin dejar de apuntar que si bien existe una obsesión por construir el muro, no resolverá los problemas de seguridad (Jenkins B.; 2009).

Los analistas tienen claro que una constante respuesta en México de los DTOs a los golpes recibidos por el gobierno, se tiene en el tipo de violencia desplegada y los asesinatos de funcionarios de alto rango difundidos en plataformas como you tube (Bahney B. / Schaefer A.; 2009).

Señalan que en dicha dinámica “Si un cártel baja su poder en un territorio, otro se fortalece en el mismo” generando una verdadera insurgencia en donde el riesgo no solo es el que el Estado falle, sino que los mexicanos pierdan la voluntad política para luchar con la violencia que generan los carteles. (Bahney B. / Schaefer A.; 2009).

Esto lógica lleva a que en México “se conjunte la seguridad nacional con la seguridad personal”; incluso se reconoce que “la violencia de los traficantes de drogas ha afectado a todos los estados de Estados Unidos excepto a Vermont y Virginia Occidental”⁶⁷ (Schaefer A. Et. Al.; 2009).

⁶⁷ Se debe señalar que este paper llamado “*Security in Mexico Implications for U.S. Policy Options*”, elaborado en 2009, que analiza las altas cifras de violencia presentadas en 2008 en México, presenta un sesgo medianamente

El descenso en los ingresos por tráfico de drogas (producto de la baja demanda en Estados Unidos y en México) ha llevado a los cárteles a diversificarse en cosas como la extorsión; tráfico de migrantes y secuestro. Están formando sindicatos que aterrorizan a todo México. “Podrían incursionar a la industria del robo de autos como ciertos grupos rusos y polacos lo han hecho” (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 39).

Para final de 2012⁶⁸ en los recuentos que se hacen de la PFDGCN, con miras a definir la agenda con el nuevo gobierno entrante, se ve la violencia desde una óptica menos escandalosa y más comparativa.

Se apunta que solo en 4% de los municipios en México (la mayoría en la frontera con EE.UU. y algunos estados del sur) están concentrados los criminales, dejando 95% de ellos sin afectación. Asimismo que la tasa nacional de asesinatos de México y está a la par de la de Oakland California y es menor que las de St. Louis; Washington, D.C.; y Baltimore. Es menos de la mitad de la de Nueva Orleans y menos de una quinta parte de las de Washington, D.C. durante la guerra de cocaína contra las pandillas en los noventas con una tasa de 80 homicidios por cada 100 000 (Jenkins Brian; 2012).

Se recuerda que en el sexenio hubo 37 líderes de cárteles arrestados; abatidos o asesinados por bandas rivales⁶⁹; que el “Cartel del Golfo” y el de los “Beltrán Leyva” han sido casi enteramente desarticulados; y que la violencia en México más que producto de cárteles, lo es de pandillas “que aprovechan esa debilidad tanto de carteles como de las instituciones de seguridad, especializándose en robo; secuestro y extorsión” (Jenkins Brian; 2012).

4.- Denuncia y expresión de víctimas.

Tomada como el área menos abordada fuera de la necesidad de reestructuración institucional, de manera particular existe una clara tendencia a ubicar como a las principales

conservador en los argumentos que lanza respecto a la afectación que tiene Estados Unidos; ya que también asevera que las investigaciones por corrupción en la patrulla fronteriza también aumentaron; destacando que “incluso en Anchorage, Alaska se ha encontrado presencia de personas del Cártel de Tijuana” (Schaefer A. Et. Al.; 2009, p. 46). Lo interesante de esta argumentación es que lejos de ofrecer referencias de instituciones como el departamento de estado, la principal fuente se centra en un artículo de Los Angeles Times.

⁶⁸ Para este año se presenta un proyecto a desarrollar que pretende analizar la provisión de servicios públicos por organizaciones criminales en México y Brasil centrado en la realización de entrevistas y hogares; sin embargo el rastreo realizado sobre el desarrollo del mismo, no arrojó resultados Asch Beth (2012).

⁶⁹ Al señalar los logros o el contexto de violencia, siempre se recuerda que lo particular de la misma cuando se da el abatimiento de un jefe, es la liberación de una lucha interna violenta en las organizaciones para sustituirlo; “se ha tenido un efecto marginal en el control de la violencia”. “Lo que hace que se eleve la percepción de la violencia no es tanto su volumen sino su naturaleza horrible: tortura; crucifixión; decapitaciones y desmembramientos, que indican que la estrategia es generar terror e intimidación a bandas rivales. (Jenkins Brian; 2012).

víctimas además de los estados fronterizos, a la clase media y a migrantes⁷⁰ (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Para el *paper* realizado en 2012, se analiza este rubro de forma generalizada abordando como el ser víctima del crimen y del sentimiento de inseguridad incide en la satisfacción de la democracia y en la confianza en las instituciones. Ejerciendo impacto por tanto en la confianza en el sistema judicial y en la policía (Blanco Luisa; 2012).

Se descubre que la confianza se ha deteriorado más rápido en los estados de noreste y noroeste, producto de la disputa de territorio y del debilitamiento de las estructuras municipales de seguridad principalmente (Blanco Luisa; 2012).

Baja California, Chihuahua, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, y Tamaulipas, son los estados que concentraban el 80% de los delitos relacionados con el tráfico de drogas en México entre 2007 - 2010; Coahuila, Durango, Guerrero también mostraron incremento (Blanco Luisa; 2012).

Retomando la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ICESI), la investigadora señala que solo 22% de los crímenes cometidos son denunciados oficialmente ante las autoridades; el Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés) 2010 señala que México es el noveno país más inseguro de América Latina.

Concluye en la investigación postulando:

La percepción individual sobre la democracia y las instituciones dependen en mucho de la experiencia del individuo con su entorno social y las instituciones actuales.

Con un alto nivel de inseguridad es probable que los individuos culpen a las instituciones por ineficientes y corruptas, teniendo pérdida en la confianza institucional.

Se necesitan estudios longitudinales sobre experiencias individuales en el sistema judicial; “Lo que no se mide no se conoce, lo que no se conoce no se puede resolver” (Blanco Luisa; 2012, p. 32).

El primer frente a reforzar es la policía local, ya que es la principal institución que tiene contacto con la atención al crimen. Con la generación de transparencia y comunicación probablemente se fomente la confianza en las instituciones (Blanco Luisa; 2012).

⁷⁰ Se determina un aproximado sobre la cantidad que se obtiene del tráfico de migrantes.” Se obtienen 250 millones por el tráfico de los mismos al cobrar 2500 dólares por cada uno de las 100 mil personas que cruzan al año de forma ilegal por México” (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p.38).

Por último si tuviera que resumirse cuál es el contenido esencial de las comunicaciones realizadas por R.C. en relación a la PFDGC, creo que sería el señalar la necesidad de verdaderamente asumir el compromiso como necesidad propia con soluciones estratégicas e institucionales en el caso de México (por los riesgos de invasión estadounidense; terrorista o insurgente interna); y no solo como requisito que impone Estados Unidos (que tiene el inminente reto de repensar la forma en que opera la nueva dinámica de drogas en el contexto; el papel de México y el riesgo del terrorismo).

El objeto de estudio prioritario fueron los estados fronterizos de México; las dinámicas institucionales a partir del sistema judicial y el policiaco; las manifestaciones de la violencia y los comparativos internacionales.

La lógica general como característica de R.C. fue el análisis estratégico centrado en las condiciones reales políticas y de seguridad tanto en México como en Estados Unidos, enfatizando en el objeto de interés que fue la operación de la PFDGCN en México.

3.4.- Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Financiado con fondos públicos y privados, el Woodrow Wilson International Center For Scholars (W.W.C.), desde de su creación en 1968 se encarga del análisis de los asuntos de interés nacionales e internacionales desde una posición neutral y un diálogo informado (Mexico Institute W.W.C.; 2007).

En su operar cuenta con más de veinte programas, incluido el Mexico Institute; con ellos aborda una variedad de regiones y temas de interés en la agenda internacional que le permiten generar el debate en torno a las problemáticas de mayor relevancia para el interés público. Dicho abordaje se centra en los principios de democracia y la autodeterminación con vinculación internacional practicados por el presidente Wilson (W.W.C.; 2015).

Con un presupuesto similar al de los principales *think tanks* estadounidenses⁷¹ como el de T.H.F., el W.W.C. tiene la infraestructura para abordar una multiplicidad de asuntos a través de programas y colaboradores como lo muestra el caso del *Mexico Institute* (M.I.), el cual se compone de cinco áreas clave⁷² en el análisis de la relación y cooperación entre México y Estados Unidos así como de micro sitios que particularizan por medio seguimiento noticioso y

⁷¹ Para 2008 contaba con un presupuesto de 34.5 millones de dólares (T. T. C. S. P.; 2009, p. 41).

⁷² Estos son: Seguridad y Estado de Derecho; Innovación y Competitividad; Migración y Migrantes; Asuntos Fronterizos; y Energía (Mexico Institute W.W.C.; 2015).

documental de distintos recursos acerca de temas trascendentes por su nivel estratégico o coyuntural en la agenda bilateral (Mexico Institute W.W.C.; 2015).

Para el caso de la PFDGCN se rastrearon los comunicados desplegados en torno a la PFDGCN entre diciembre de 2006 y noviembre de 2012. La totalidad de ellos pertenecen al M.I., particularmente en el área de Seguridad y Estado de Derecho así como de Asuntos Fronterizos.

Una particularidad del M.I. es la estrecha colaboración con analistas; asociaciones civiles y funcionarios mexicanos, los cuales a lo largo de los diversos documentos tienen una presencia relevante en las lecturas internas de las circunstancias que componen los distintos temas a analizar. Asimismo la estrecha colaboración con el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego y el Colegio de la Frontera Norte de forma recurrente da muestra de esta máxima de vinculación internacional con apertura al diálogo del W.W.C.

Entrando en materia, tenemos un total de 30 comunicaciones desplegadas por el W.W.C. en relación a la PFDGCN con un desarrollo diferenciado en el periodo de estudio que tiene su mayor producción cuantitativamente hablando entre 2009 y 2010.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0	0	4	8	8	5	5
						Total: 30

Esta distribución de comunicados se compone de forma específica en los siguientes documentos.

Tabla 4. Tipos de Comunicaciones.*

<i>Papers.</i>	17
Foros Multimedia (debates / presentaciones).	8
Reportes.	2
Libros.	3
Total.	30

*Elaboración propia.

La particularidad de tales comunicados reside en que de manera general son producto de investigaciones y debates con figuras involucradas ya sea en la investigación o en la práctica gubernamental vinculada en las diversas áreas que implica la seguridad y el combate a los grupos dedicados al tráfico de drogas desde los niveles nacional o bilateral de México y Estados Unidos.

De esta forma si bien los *papers* son el fuerte de investigación de este *think tank*, los foros multimedia realizados en su totalidad en Washington, son utilizados por el W.W.C. como lugares de encuentro en donde presenta tanto investigaciones como testimonios de los distintos especialistas, que polemizan o dan cuenta de las particularidades que implicaba la PFDGCN en su continuo operar en el periodo estudiado. Para el caso de los libros, estos realizan un minucioso análisis y seguimiento a los procesos de reforma judicial (penal / policial) e institucional en México.

Aunque las investigaciones y presentaciones de especialistas como David Shirk; Selee Andrew y Eric Olson son recurrentes, no llegan a ser predominantes. De hecho existen comunicaciones de especialistas de otros *think tanks* como es el caso de Diana Negroponte del Brookings Institute.

La revisión exhaustiva a situaciones vinculadas con la reforma judicial y policiaca en México; el despliegue de la violencia; la estructuración y transformación de la Iniciativa Mérida (I.M.); el tráfico de armas y dinero; así como la seguridad fronteriza con sus respectivas particularidades, son constante en los análisis del W.W.C.

Llama la atención dentro de esta tendencia al análisis de la realidad mexicana y su relación con Estados Unidos, dos ejercicios; uno realizado en 2010, con un debate con procuradores de Colorado; Baja California y Nuevo México en el que se discuten los problemas y necesidades existentes en materia de cooperación y capacitación en investigación judicial (Mexico Institute W.W.C. Et. Al.; 2010). El segundo es un *paper* también de 2010 que analiza de forma comparativa el impacto de la cooperación entre México y Estados Unidos en las ciudades fronterizas a partir de una estancia de nueve días en San Diego; Tijuana; el Paso y Ciudad Juárez (Olson E.; 2010).

Ambos casos muestran una intención de brindar una lectura que desde la realidad del contexto, tanto en México como en Estados Unidos, compare y critique la operación y deficiencias de ambos gobiernos, discutiendo posibles líneas de mejora. Asumiendo para el caso de México una férrea crítica en torno a su históricamente deficiente sistema institucional; y para

el caso de EE.UU. un llamado al mejoramiento de su política de combate al tráfico de dinero y armas, así como de control del consumo.

Siguiendo con la metodología aplicada a los otros *think tanks*, la clasificación de los comunicados del W.W.C. asociados a la PFDGCN, se distribuye de manera general de la siguiente manera.

<i>ÁREAS.</i>	<i>MOMENTOS.</i>	<i>COMUNICACIONES WILSON CENTER.</i>
1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno.	1; 5; 17; 3.	10
2.- Relación y apoyo bilateral.	4; 7; 11; 15; 19; 20.	13
3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico.	2; 6; 8; 9; 13; 14; 16.	6
4.- Denuncia y expresión de víctimas.	10; 12; 17; 18.	1
		Total: 30

1.- Combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno.

El análisis del W.W.C. en esta área se da en el seguimiento a la estrategia de seguridad y las condiciones que la generan, enfatizando en los elementos que plantean la estrategia de seguridad y permiten transformarla, pasando de un problema de seguridad nacional a uno de seguridad pública.

En los distintos debates realizados entre 2008 y 2009 a dos años de distancias de los operativos militares en las zonas de mayor incidencia de violencia, se caracteriza a la estrategia militar de combate al narcotráfico en México como peligrosa e ineficaz en la reducción de la delincuencia organizada, debido a la falta de transparencia en su operar; a los problemas institucionales en los que opera y por la necesidad de protección y respecto a los derechos humanos (Bailey J. ET. AL.; 2008).

Se reconoce la necesidad de reforma penal y judicial que para 2008 propone el gobierno federal recordando la necesidad de:

- Eficientizar la impartición de justicia por medio del combate a la impunidad penal; los procedimientos penales ineficaces; los déficits en la profesión legal⁷³ y la militarización de las fuerzas policiales (Shirk D. ET. AL.; 2008).
- La generación de una nueva cultura institucional (Mexico Institute W.W.C.; 2010).
- Creación y fortalecimiento de reformas para fortalecer la policía⁷⁴ en los tres niveles de gobierno.
- La creación de un sistema de información estadístico eficiente que permita una medición y una comparación entre el número de delitos por estado, municipio y región (Shirk D. Et. Al.; 2008).
- Una supervisión civil al desempeño militar así como los niveles estatal y municipal de las policías (Selee A.; 2008).

Para los análisis a partir de 2010 el objetivo se enfoca en el análisis y seguimiento a las reformas que plantea el gobierno federal en materia del código de procedimientos penales en 2008 y a las reformas en materia policial.

Las reformas pasan de un sistema inquisitorio a uno acusatorio; presunción de inocencia; asistencia especializada así como juicios con pruebas orales. Estos cambios son tan profundos en el sistema mexicano que llevarán hasta ocho años para entrar en la práctica penal generalizada.

Dicha modificación también implica mayor flexibilidad para detener e interrogar a sospechosos vinculados al crimen organizado. Se modificó la definición de delincuencia organizada caracterizándola como “una organización formada por tres o más personas para cometer delitos en forma permanente o reiterada ” (Olson E.; 2010).

De la misma forma se implementó la modalidad de arraigo de 40 días, con la posibilidad de una extensión de 40 más (Olson E.; 2010).

No deja de señalarse en todo momento, como soluciones, a los juicios orales y la negociación en casos penales (partiendo del supuesto de que no todo acto criminal es producto

⁷³ Sigrid Arzt indica que dentro de los problemas que el gobierno de Calderón tenía que enfrentar sin éxito aparente se encuentran; la falta de memoria institucional; la discontinuidad administrativa, y la idiosincrasia burocrática en las áreas estratégicas de seguridad (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

⁷⁴ Respecto a la desconfianza ciudadana tanto en instituciones como en la policía se indica una encuesta de 2008 realizada en México (por Consulta Mitofsky) que indica la policía justo detrás de los partidos políticos son las instituciones en las que no confían los ciudadanos (Olson E.; 2008).

del crimen organizado, ni implica reclusión), pero estos implican, la capacitación y transformación del sistema penal mexicano (Shirk D. Et. Al.; 2008).

A la par se menciona la relevancia que tiene la reestructuración de la policía federal en sus procedimientos de investigación y reclutamiento (se eleva el nivel de escolaridad y sujeta a nuevos procesos de capacitación).

En este último rubro se señala de forma importante, que la creación de Plataforma México (sistema para la integración de información policial en todos los niveles de inteligencia centralizado) así como el establecimiento de mandos únicos, son un avance, aclarando sin embargo, que tienen que acompañarse de los elementos señalados anteriores (Olson E. / Selee A. 2011).

Respecto al caso Rápido y Furioso se indica, que Obama ha tenido poca disposición para el tema de las armas, señalando que si bien el intento “tuvo buenas intenciones”, el gobierno mexicano no se sabe si fue informado sobre la estrategia y los controles necesarios teniendo costos en la relación (Olson E. / Selee A.; 2011).

2.- Relación y apoyo bilateral.

El análisis en este rubro es amplio ya que aborda los distintos temas que implican la cooperación bilateral así como las históricas trabas que tanto de la parte mexicana como estadounidense existen, revisándolas de forma crítica a la luz del contexto y composición concreta que presentan en el siglo XXI.

Respecto a la Iniciativa Mérida (I.M.) diseñada en la administración Bush⁷⁵, se indica su relevancia para México en las áreas de equipamiento; capacitación y cooperación técnica⁷⁶. No se deja de lado la importancia y necesidad de la vinculación con los países centroamericanos que formaron parte de la misma (Olson E.; 2008). De hecho Bruce Bagley indica que uno de los efectos que tiene la falta de estrategia conjunta en la región es el “efecto globo”, según el cual solo se desplaza el problema del tráfico y la violencia de un lugar a otro dependiendo del país en

⁷⁵ Sus tres ejes abarcan: 1.- Contra narcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza; 2.- Seguridad pública y procuración de justicia; 3: Desarrollo institucional y Estado de Derecho). De ellos la mayor atención se da en el primero (Olson E.; 2008).

⁷⁶ Se señala la reticencia presupuestaria que el Congreso estadounidense tuvo, resaltando los recortes en 2007, y el de 60 millones (15% de la I.M.), realizado hasta que el secretario de Estado informe a las comisiones respectivas avances de México en áreas de transparencia; rendición de cuentas; avances en las fuerzas federales acorde a elementos de cumplimiento de derechos humanos; capacitación de policías municipales, desarrollo institucional en general (Olson E.; 2008).

donde se realicen políticas de combate a los DTOs (casos Plan Colombia / Iniciativa Mérida) (Bagley B.; 2012).

Cuando se hace referencia a ella se habla de su potencial multinacional, aclarando que para México es un programa de cooperación, no de asistencia, y representa el 10% de presupuesto gubernamental dispuesto para combatir al crimen organizado (Olson E.; 2008).

En este rubro, respecto a la rendición de cuentas o las exigencias hacia México se señala que el Congreso estadounidense asumió la atribución de congelar 60 millones o 15% de la I.M. hasta que el Secretario de Estado informe a las comisiones respectivos avances de México en áreas de transparencia; rendición de cuentas; avances en las fuerzas federales acorde a elementos de cumplimiento de derechos humanos ; capacitación de policías municipales, desarrollo institucional en general⁷⁷ (Olson E.; 2008).

Áreas particulares que llaman la atención dentro de la iniciativa: capacidad forense; una mayor inversión en materia de seguridad para los testigos y fiscales, y un eficiente sistema de justicia (Olson E.; 2008).

Para 2010 la administración Obama con ayuda del embajador Carlos Pascual diseña una nueva estrategia, que se identifica como Mérida Plus⁷⁸ que toma como objetivos inmediatos el control de la situación de violencia las Ciudades de Tijuana y Juárez.

Esta elección se justifica por la necesidad de desarrollar el pilar cuatro de la misma enfocado (fortalecer comunidades) en proporcionar a los jóvenes alternativas a las actividades delictivas; por medio de programas de integración⁷⁹ (Negroponte D.; 2011).

Teniendo como marco dentro de la relación bilateral estos programas, los distintos documentos del W.W.C. buscan desde una óptica constructiva el remarcar pendientes y

⁷⁷ La particularidad del análisis del W.W.C. en el rubro de la I.M. de este periodo fue el seguimiento presupuestal, vertido en modernización tecnológica y entrenamiento policial. Para el año fiscal 2008 se proyectaban 500 millones y para el 2009, 450. Software (tecnología de la información fue un área); helicópteros y equipo de entrenamiento para la policía y las fuerzas armadas (entrenamiento e inspección) era de lo más relevante debido a lo estratégico de la zona fronteriza entre ambos países como blanco del crecimiento de la fuerza del tráfico de drogas (Selee A.; 2008).

⁷⁸ Se elabora a finales del 2009 y se anuncia en 2010. Sus cuatro ejes se centran en 1.- Interrumpir y dismantelar las organizaciones criminales; 2. Institucionalizar el estado de derecho; 3.- Construcción de la frontera de siglo XXI 4.- Construcción de comunidades fuertes y resilientes (Olson Eric / Wilson Christopher; 2010).

⁷⁹ El referente que se toma como base de análisis y crítica es el programa de “todos somos Juárez” que convocó a distintos sectores de la sociedad local en la discusión de temas como: vivienda; salud; educación; cultura; deporte; seguridad; pobreza y empleo. Este es criticado debido a que el programa se echó a andar y un año después no se han dado informes de los 168 programas; reconociendo que fue un programa ambicioso tocado por las elecciones de 2010 y el lento financiamiento de 600 millones de pesos del gobierno federal que no fue suficiente. Con todo ello se crítica la falta de rendición de cuentas en las políticas de seguridad así como de monitoreo académico y civil y la desestructuración de apoyo en los distintos niveles de gobierno (Negroponte D.; 2011).

deficiencias en ambos gobiernos dentro de la dinámica de cooperación y más importante de atención al problema de seguridad para ambos países.

En el caso de México las exigencias se centran en la modernización y fortalecimiento institucional por medio de mecanismos democráticos que eviten la corrupción y la falta de rendición de cuentas. Para Estados Unidos las exigencias van respecto al desarrollo de una cooperación más intensa en los rubros de tráfico de armas y dinero; así como de control de la demanda.

Para México se sugiere el generar presencia estatal y desarrollo institucional por medio de:

- Combate a la corrupción.
- Reformas las instituciones penales y de seguridad policiaca en pro de una sustitución generacional en donde se erradique la corrupción.
- Profesionalización de la policía por medio del fomento al desarrollo de las condiciones de bajos salarios; los niveles de educación y la percepción social.
- Incremento de la transparencia judicial; policial y militar (respecto a los derechos humanos) por medio de la supervisión civil⁸⁰ (Mexico Institute W.W.C. ET. AL.; 2009).
- Fomento y apoyo a los observatorios judiciales, así como de participación ciudadana en pro de apoyo hacia políticas de seguridad y transparencia.
- Estandarización en los informes de victimización.
- Capacitación científica de las policías y peritos⁸¹.

⁸⁰ Una de la constante en el debate al respecto, se da al momento de establecer y justificar los criterios que indican cuando una información es de orden libre y pública y cuando es clasificada en los rubros de seguridad. En el foro realizado en 2009 con la colaboración de la comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI, se planteó de forma paradójica, que dado el contexto de violencia, si el acceso a la información pone en peligro la capacidad del Estado para proporcionar seguridad pública y nacional; evidenciando lo volátil y poco claro de las reglas en cada caso (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

En la ese evento se indica que Policía Federal Preventiva (PFP); Procuraduría General de la República (PGR); Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA); Secretaría de Seguridad Pública (SSP); Secretariado Ejecutivo del Sistema nacional de Seguridad Pública, son las instituciones en cuestión y que para entonces tenían cerca de 21 552 de solicitudes en el IFAI (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

⁸¹ Respecto a la constante utilización del ejército y los militares retirados en cuerpos policiacos, se indican limitantes que en sí tiene la operación militar, al señalarse basados en los elementos operativos y normativos del ejército, que “los militares no pueden investigar; interrogar o reunir pruebas forenses” (Olson E.; 2010).

Las sugerencias que hacen a Estados Unidos se enfocan en:

- Atender la reducción de la demanda por medio de programas de prevención⁸². En este rubro a lo largo de los distintos documentos se establece la tendencia interna de EE.UU. hacia la reducción de los consumidores de cocaína, lo cual indica una reducción en la demanda, sin embargo algo que dicha metodología no contempla que algunos especialistas enfatizan, es que en niveles de consumo existen diferencias. Se indica que 20% de los usuarios de cocaína en Estados Unidos, consumen el 70% de la cocaína del país⁸³ (Mexico Institute W.W.C.; 2009, p. 15).

- Proponer la adopción de restricciones como la Ley de Control de Armas 1968 de EE.UU. que prohíbe la importación de armas de asalto para fines no deportivos.

- Retomar la prohibición de armas de asalto de 2004.

- Eliminar las trabas administrativas en el rastreo de armas presentes en México. Un indicio de ello, es el acelerar la plataforma E-trace⁸⁴ en idioma español.

- Modernizar y ampliar tecnología de operaciones en los puertos de entrada para rastrear tanto el tráfico de armas como de dinero⁸⁵.

- Desarrollar mejores fórmulas para la contabilidad del consumo de drogas en Estados Unidos⁸⁶ (Olson E. / Selee A. 2011).

⁸² En distintos comparativos se resalta de forma comparativa respecto a la administración Bush, que la gestión Obama no marcó mucha diferencia en el rubro, apuntando con cifras del departamento de justicia, que el presupuesto nacional de control de drogas para 2010 disminuyó .08% (cerca de 40 millones de dólares), señalando que pese a que Hilary Clinton ha declarado que la demanda es la que alimenta el mercado ilegal todavía no ven acciones (Olson E. / Donnelly R.; 2009).

En esa línea en otro *paper*, se indica retomando un estudio de *John Carnevale & Associates* que si bien entre 2002 y 2009 el gasto federal en combate a las drogas en Estados Unidos ha aumentado, no lo ha hecho en el combate a la demanda (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

⁸³ Otro de los análisis de 2010, proyecta que en EE.UU. se apela a que el envejecimiento de los usuarios de cocaína y el paulatina baja de los jóvenes usuarios de marihuana en Estados Unidos, puede bajar la demanda en el largo plazo (Olson E. / Shirk D. /Selee A. Editores; 2010, p. 14).

⁸⁴ El sistema E-trace de la ATF, se utiliza cuando se incauta un arma; se introduce su marca, modelo y número de serie. Arroja la identidad del comprador y vendedor en el lado estadounidense (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

⁸⁵ Se calcula que de 15 a 29 billones son enviados de Estados Unidos a México anualmente (Realuyo C.; 2012). Las formas mediante las que se analiza y rastrea el tráfico de dinero hacia México incluye:

Sistema de prepago tarjetas abiertas; Financiamiento de cuentas en moneda digital; pagos móviles a través de teléfonos celulares; Juegos de rol en línea o mundos virtuales (se ganan monedas electrónicas); transporte en coche o en camiones; creación de casas de efectivo en ciertos condados estadounidenses; envío de mercancías comerciales y envío de piratería (Olson E. / Shirk D. /Selee A. Editores; 2010).

⁸⁶ Se discute que no necesariamente el que baje el número de consumidores de drogas hace que baje la demanda debido a la cantidad que consumen (Olson E. / Selee A. 2011).

Otros proyectos o programas de apoyo bilateral que se analizan y apoyan son⁸⁷:

- Formación del Grupo de Tareas Frontera Sudoeste (Mexico Institute W.W.C.; 2009).
- Fuerza de tarea de seguridad fronteriza (BEST por sus siglas en inglés) (Arzt Sigrid; 2009).
- Cooperación en capacitación de personal por parte de la Conferencia de Procuradores Generales de Justicia del Oeste de Estados Unidos de América (CWAG por sus siglas en Inglés)⁸⁸ (Mexico Institute W.W.C. Et. Al.; 2010).

▪ "Proyecto Gunrunner" es un proyecto de la ATF destinado al controlar el tráfico de armas, funciona por medio de plataformas como E-Trace en la que las autoridades mexicanas pueden tener acceso por medio de solicitudes para rastrear las armas; para 2008 estaba presente en 9 consulados en México (Olson E.; 2008).

En general los análisis presentados en este rubro de cooperación tienen a visión académica exhaustiva que busca llegar a receptores de todo tipo (civil; político; gubernamental; etc.), dejando claro que es necesario registrar los pendientes e incluso polemizar sobre los métodos y temas que ya se consideran consolidados y dejando claro que el objetivo es aquello que señala Olson "aumentar el costo de hacer negocios entre ambos países por medio de restricciones económicas e institucionales" (inteligencia financiera y policial) (Olson E. / Donnelly R.; 2009).

3.- Operación y violencia de los grupos vinculados al narcotráfico.

Para dar cuenta de la lógica de violencia así como de las formas de operación de los grupos criminales particularmente en México, se aborda el tema preocupante de la vinculación existente entre los DTOs⁸⁹ y la delincuencia común⁹⁰.

⁸⁷ En todos ellos que en general se enfocan en la seguridad fronteriza, se deja ver la reflexión de Arzt que se pregunta si es necesario un acuerdo de seguridad al estilo TLCAN y si los partidos del gobierno en México tendrán la capacidad de verlo como una decisión y necesidad de Estado más que de gobierno (Arzt Sigrid; 2009).

⁸⁸ La cooperación en este rubro consiste en investigación policial; capacitación forense y clínicas de derecho como elementos primordiales en la solución de crímenes de la frontera (persecución y consignación de los culpables) (Mexico Institute W.W.C. Et. Al.; 2010).

⁸⁹ Son variados los análisis realizados a la composición de los mismos, pero en general existe una tendencia hacia la identificación de 7 grupos importantes, sin embargo para 2012 Bagley llega a identificar una fragmentación que deja una composición de hasta 12 organizaciones (Bagley B.; 2012, p. 9).

⁹⁰ Existe una especie de unanimidad en los distintos análisis del W.W.C. al indicar de manera general que el crimen organizado en México se convierte en la primordial amenaza en contra de la seguridad pública; el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática. La violencia y la corrupción son las formas mediante las cuales estos grupos buscan permear autoridades e instituciones; llegando en ciertos casos (aludiendo el caso Michoacán) a buscar en los asuntos electorales por medio de la infiltración y financiación de las campañas locales (Mexico Institute W.W.C.; 2009, p. 12).

Una conclusión recurrente en las distintas comunicaciones del W.W.C., señala que esto es provocado por factores como la falta de un grupo hegemónico dentro del tráfico de drogas (atomización de los grupos); lo deficiente de las políticas de control institucional interno en México y en las relacionadas con el flujo de armas y dinero de Estados Unidos hacia México⁹¹.

Factores como elevación del consumo y la adicción de drogas en México y el obligar a los individuos que auxilian a los traficantes en el transporte a tomar partido a favor de una u otra organización, también contribuyen a generar las condiciones de violencia (Olson E. / Wilson C.; 2010).

Se recuerda que debido a la complejidad en la operación del tráfico entre México y Estados Unidos no solo fluyen drogas (no es lineal el tráfico, sino circular), fluyen armas, drogas, dinero, autos e incluso el secuestro y la extorsión (Olson E.; 2010).

En esta dinámica entran los grupos de la delincuencia local en el escenario, especialmente en casos como Ciudad Juárez en donde las pandillas se alían al crimen organizado y también tienen una lucha interna en la localidad por controlar las drogas al por menor y participar en extorsiones, secuestros y otras actividades ilegales (Olson E.; 2010).

Respecto a las acciones de parte del gobierno federal mexicano, se indica que la inoperatividad de las reformas en las distintas policías (rurales / urbanas) y niveles (federal / estatal / municipal), provocan una falta de operatividad e institucionalidad en los asuntos de seguridad pública permitiendo este vínculo en de las distintas actividades criminales (Mexico Institute W.W.C. ET. AL.; 2009).

En uno de los debates se indica a partir de una etnografía en México que lo ilegal en un barrio se tolera en la comunidad porque termina ayudando a los demás a diferencia de las políticas del gobierno (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

Algo paradójico que señalan los analistas es el que pese a EE.UU. enfatiza en los peligros de la violencia en la frontera, “la mayoría de las ciudades de la frontera con México, tienen crímenes violentos más bajos que los promedios estatales y nacionales en Estados Unidos⁹²; pese a ello cita un sondeo de opinión como el de Gallup de 2010 acerca de la violencia se señalan que

⁹¹ Se señala que si bien a partir del 9 / 11, existen restricciones respecto a los flujos financieros, el tráfico de dinero en pequeñas cantidades a través de la frontera y por medio de mercancías de importación y contrabando que posteriormente se venden en el país de destino, son dos de los medios que permiten el flujo constante de dinero para estos grupos (Latin American Program; 2009).

⁹² Se citan como fuente datos del FBI del US Today Congressional Research Service.

Por ejemplo se tiene en El Paso a una de las ciudades más seguras del mundo con 3 homicidios por cada 100 000 habitantes. Mientras en Juárez estaba en 170 (Olson E.; 2010).

el 83% de los estadounidenses creen que los índices de violencia son mayores a lo largo de la frontera que en el resto del país (Wilson C.; 2010).

Para 2011 cuando retoma el problema de la armas con miras a generar informes diagnósticos del problema de fin de administración, se alude a lo perjudicial que han sido para ambos países aludiendo a los casos de los atentados de coche bomba en Juárez; el asesinato de personal de la embajada en la frontera; el asesinato al agente del ICE Jaime Zapata; y los asesinatos de agentes de la Border Patrol (Goodman C.; 2011).

Se retoma al programa que sustituye a Gunrunner⁹³ en 2010 llamado *new Gun Runner Impact Team* (GRIT), que en Arizona y Nuevo México ha permitido detener a 96 acusados por cargos creados por la ATF (Goodman C.; 2011).

En la misma investigación se especifica que la ATF no ha podido confirmar la procedencia de gran parte de las armas reportadas por México debido a que esta agencia solo pueden utilizar el ocho por ciento de solicitudes de rastreo de armas de fuego de México para iniciar investigaciones (se indica que también “decenas de miles” de solicitudes se duplican), en parte porque muchas de las solicitudes de rastreo carecen los datos básicos de identificación (los oficiales mexicanos se equivocan) y porque fueron adquiridos en los Estados Unidos hace más de cinco años⁹⁴ (Goodman C.; 2011).

En atención a ello se indica que el fortalecimiento de policía, fiscales y los tribunales es lo que se busca como coadyuvante a la implementación de estos nuevos programas.

Se recuerda que la violencia se presenta de forma considerable en siete de los treinta y dos estados del país (Salazar M. / Olson E.; 2011). También que se prefiere llamarlos Grupos del Crimen Organizado (OCGs por sus siglas en inglés), más que Organizaciones Traficantes de Drogas (DTOs por sus siglas en inglés) por las actividades diversas que realizan.

Al respecto se apunta que la organización de estos no es vertical sino horizontal y lo que realmente buscan es la ganancia económica; sub contratan a los grupos criminales locales (pandillas particularmente). No son estáticos, sino oportunistas, ya que aprovechan las oportunidades para formar alianzas.

⁹³ El Proyecto *Gunrunner* es un proyecto de la ATF destinado al controlar el tráfico de armas, en este los agentes, que buscan rastrear las armas con auxilio del programa E-Trace en el que las autoridades mexicanas también por medio de ciertos consulados pueden tener acceso y rastrear las armas (Olson E.; 2008).

⁹⁴ Centralización formación de “cuellos de botella al momento de solicitar el rastreo de armas” es la regla en la PGR” que sugieren evitar Goodman C.; 2011).

A la par del análisis de Ciudad Juárez, llama la atención a los especialistas el caso de Michoacán en donde el grupo de La Familia Michoacana controla un 30% de la economía de Michoacán y por su ideología de tipo cristiano fundamentalista (Salazar M. / Olson E.; 2011).

Respecto a los ingresos se menciona que México obtiene ingresos anuales de tráfico por 6.2 billones de dólares: 2.8 por cocaína; 1.9 por marihuana; .9 por heroína; .6 por metanfetaminas, que al ser pocos grupos entre los que se divide (de 5 a 10), se posiciona como un negocio redituable (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Con tales datos se reflexiona que propiamente el tráfico no tiene motivos para ingresar en otras actividades debido a que no existen motivos económicos para hacerlo, aludiendo a que su ingreso se debe más a una necesidad de un control local como mecanismo de defensa en contra de grupos rivales, y a que en última instancia se obtienen rentas de los criminales locales. Se indica por ejemplo que para obtener el 10% de las ganancias de la cocaína tendrían que cometer 50 mil secuestros⁹⁵ (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Como dato particular vale la pena señalar que solo en uno de los *papers* se retoma el término Captura del Estado⁹⁶ para establecer que es en los gobierno locales en donde los OCGs buscan controlar las funciones del Estado vinculándose incluso con las elecciones, por medio del financiamiento de todas las campañas de todos los candidatos (aseguran su influencia gane quien gane) a no ser que tengan motivos para no hacerlo (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Se propone como estrategia que lo que debe hacer el gobierno es sancionar al grupo más violento en el mercado (para pegarle en lo económico); para ello el gobierno mexicano debe establecer quién es el más violento perseguirlo con la aplicación de la ley y hacérselo saber al gobierno estadounidense en pro de su apoyo⁹⁷ (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Para 2012 ante el contienda electoral en ambos países se reconoce que el cambio de administración puede llevar al re direccionamiento estratégico en temas de violencia; crimen organizado; tráfico y consumo de drogas (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

⁹⁵ Se calcula tomando los reportes de la organización civil México evalúa que entre otras cosas señala que para 2010 se reportaron 1300 en todo México (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

⁹⁶ El *paper* indica que se retoma del análisis histórico que hace Luis Astorga respecto a la relación entre los traficantes y el Estado rota a partir de los años ochenta (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

⁹⁷ Se advierte que esta designación debe ser transparente y abierta en base a criterios y que dicha designación puede provocar lepra comercial (hacer que no se le compre). Sin embargo los riesgos pueden ser que no se designe transparentemente de más violento a los grupos y tanto autoridades como grupos manipulen las encuestas y se culpen entre sí generando más violencia y atentados en venganza (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

Por último aunque se reconocen los éxitos parciales de la PFDGCN en ciertos rubros mencionando que por ejemplo se arrestaron 20 de los 38 líderes más buscados del crimen organizado (Olson E. / Selee A.; 2011); se establece la necesidad de superar la lógica y estrategias de seguridad nacional, por unas de fortalecimiento institucional en pro de la seguridad pública que permita contrarrestar los dos frentes (crimen organizado nacional y crimen organizado transnacional) (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

4.- Denuncia y expresión de víctimas.

Pese a que en esta área solo se encuentra un documento de manera específica aborda este rubro, la situación que expone es clara, ya que se aborda la violencia sufrida por los periodistas.

Se indica que México se ha convertido en un lugar peligroso para el periodismo al presentar 18 asesinatos de trabajadores de los medios entre 2006 y 2010. Se encuentra en el noveno lugar del ranking mundial de asesinatos no resueltos en medio de Rusia y Pakistán (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

Con casos como los de la prensa de Ciudad Juárez⁹⁸ se evidencia los niveles de violencia con los que opera el crimen organizado en México, particularmente en las zonas de conflicto; por los que se plantea la necesidad por parte del Comité de Protección a Periodistas (CPJ por sus siglas en inglés) que se califique de delito federal el asesinato a un periodista, así como el que se cree una fiscalía especializada en este delito (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

Con ello se reconoce que los narcotraficantes ya no solo se disputan el control del territorio sino el de la información; por eso eliminan a algunos periodistas. El resultado es la autocensura y la baja calidad en la prensa nacional particularmente, ya que si bien se indica que para la prensa internacional el contexto de violencia que se vive en México es de un contexto de guerra (se envían corresponsales de guerra), son mayores los riesgos de los periodistas locales que los de los extranjeros (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

Si bien no se abordan de forma tan puntual otros casos de víctimas de la violencia; los análisis del W.W.C. de forma permanente resaltan; las cifras de víctimas producto de la violencia vinculada a la operación (ya sea por intimidación a otros grupos; al público, o por control de rutas) de los grupos del crimen organizado y las acciones deficientes ya sea de las instituciones o de la

⁹⁸ En otro de los *papers* también se ubica como víctima a la economía ya que con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) se indica que Se menciona que la Cámara Nacional de Comercio informa que el 75% de las empresas en Juárez han cerrado en los últimos dos años y que hay muchos jóvenes que ni trabajan ni estudian (ninis) (Olson E.; 2010).

operación de las estrategias de seguridad del gobierno y el ejército, como elementos que evidencian la vulnerabilidad que tienen los procesos democráticos de control de la violencia y la necesidad de refrendo en las estrategias de seguridad analizadas.

Esto deja claro que la lectura del W.W.C. no carece de referentes concretos en el rubro de víctimas, sino que en cierta forma lo ve tan generalizado en los rubros de instituciones y procedimientos democráticos (con la transparencia, rendición de cuentas fortaleza y eficacia que implica), que se centra en los análisis de las áreas concernientes al fortalecimiento de la seguridad pública y cooperación bilateral efectiva.

3.5.- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

Constituido en 2002 como una asociación civil dedicada al análisis de los asuntos internacionales y el posicionamiento de México en el rubro, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales A.C. (COMEXI), se encuentra compuesto por múltiples asociados representantes de los sectores social; político; productivo; y académico (COMEXI; 2015).

Diplomáticos; representaciones institucionales; empresarios; académicos y actores relevantes dentro de la escenario internacional en México son las figuras que por medio de la investigación y análisis generan los contenidos de COMEXI, plasmados en sus distintas publicaciones y proyectos de investigación (COMEXI; 2015).

Como se indicó en el apartado 2.4, COMEXI entre 2008 y 2013 estuvo dentro de los primeros 7 *think tanks* de México moviéndose en las distintas posiciones hasta llegar al primero en este último año, de acuerdo al ranking *The Think Tanks and Civil Societies Program* de la Universidad de Pensilvania (TTCSP; 2014).

Si bien COMEXI cuenta con una plataforma de ecosistema digital, esta no fue intensificada en el periodo de estudio sino hasta 2012, por medio de la implementación a fondo de recursos como las redes sociales; diferentes blogs; un canal de YouTube; y la profundización de programas como el de “jóvenes” (creado en 2003), a partir de recursos como la revista “internacionalistas” (COMEXI; 2015). Se realiza esta acotación, para señalar que seguramente por este motivo (reciente digitalización) en nuestro periodo de estudio, no se puede acceder en el sitio web de este *think tank* a un total de 10 bitácoras o memorias multimedia de distintos tipos de eventos (mesas redondas; presentaciones; visitas; etc.) realizados entre 2007 y 2011.

Las comunicaciones difundidas por COMEXI son escuetas (10) y se desarrollan entre 2009 y 2012. Ocho surgen de las reuniones e informes⁹⁹ generados por el Grupo de Trabajo Binacional sobre Frontera México-Estados Unidos (GTBF); auspiciado por el *Pacific Council International Policy* de Estados Unidos y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales de México; a este grupo lo conforman, 30 personalidades de ambos países, encabezados por Andrés Rozental y Robert C. Bonner; el ex canciller Fernando Solana y los ex embajadores estadounidenses en México Jeffrey Davidow y Antonio Garza (PCIP / COMEXI; 2009).

Por medio de informes¹⁰⁰, el grupo plantea discusiones y análisis de los diversos problemas fronterizos.

A diferencia de los análisis de los think tanks anteriores, las comunicaciones de COMEXI no se dividirán a partir de las cuatro áreas de interés de la PFDGCN definidos al inicio del capítulo dos, ello debido a que con excepción del cuaderno de trabajo “El crecimiento del Delito en Latinoamérica. Delincuencia organizada, mercados ilegales y estados fallidos” de Mauricio Bergman, los comunicados de COMEXI se ubican en su totalidad en el área dos, de “relación y apoyo bilateral”, particularmente en el rubro de seguridad y cooperación fronteriza.

Tomado como el principal punto de encuentro y de vinculación en materia de seguridad; relación comercial y flujo migratorio; la política y administración fronteriza se convierte en la principal preocupación dentro del análisis de COMEXI entre 2007 y 2012.

Fomento de organismos y mecanismos binacionales en pro de mejores protocolos; infraestructura y corporaciones de seguridad.

Se indica que la existencia de un organismo binacional es necesario en el manejo de la infraestructura y en los puertos de entrada de la frontera (ambos lados); sin embargo en el contexto inmediato, GBTF sugiere la creación de organismos paralelos en cada país, en “donde los representantes de una nación participen en las reuniones de planeación de la otra” (Morales R.; 2009).

En su análisis reconoce la importancia de la cooperación y sus deficiencias en lo bilateral argumentando que “la cooperación a lo largo de la frontera sigue siendo muy localizada e

⁹⁹ Estas comunicaciones son generadas por COMEXI y por distintos medios que las abordan y que COMEXI postea en su sitio como referentes de su posición.

¹⁰⁰ En el principal, se insiste de manera particular, en que manejar los recursos compartidos y fomentar el desarrollo económico debe ser la meta principal a partir de la que toman sentido protocolos de seguridad (PCIP / COMEXI; 2009).

imperfecta”, aludiendo a que son pocas las áreas en donde se da de forma sistemática (PCIP / COMEXI; 2009, p.11).

En el caso de Estados Unidos se indica que se ha dado un incremento del 100% el número de agentes de la Patrulla Fronteriza; así como la aplicación de la tecnología y barreras físicas en la frontera; con ello se sugiere que la inversión unilateral solo se puede sustituir con la cooperación que da mejores resultados (PCIP / COMEXI; 2009, p.100).

Una particularidad que muestra una lectura conciliadora de los especialistas de COMEXI respecto a las problemáticas fronterizas de parte de México hacia Estados Unidos en el contexto de seguridad, se encuentra en las menciones que esta comisión hace respecto a la vigilancia fronteriza, cuando señala que si bien lo que “no tiene río, tiene muro”, esta no está militarizada (PCIP / COMEXI; 2009, p.8).

En el caso de México se comenta que corrupción e intimidación son los problemas históricos y falta de recursos (para tecnología y bases de información) son los actuales¹⁰¹.

Se indica que en México se preocupan por la seguridad pública¹⁰² y en Estados Unidos por la seguridad nacional (producto del terrorismo; los ilegales y el narcotráfico); sin olvidar que ambos países tienen presiones de grupos nacionalistas que pugnan por acciones unilaterales.

Recuerda la necesidad de fomentar la inversión pública y privada en el desarrollo de infraestructura fronteriza (Morales R.; 2009); aquí se deja ver una tendencia integral de análisis del problema en el que se indica la necesidad de involucrar y comprometer actores no solo nacionales, sino incluso privados en un área prioritaria en todo los niveles para ambos gobiernos.

De la violencia fronteriza en el lado mexicano desarrollada entre 2007 y 2008, indica que la situación llevó a que en los Estados Unidos se describiera a México como “estado fallido”¹⁰³,

¹⁰¹ Actualmente, los oficiales de aduanas mexicanos inspeccionan únicamente 8 por ciento del tráfico que cruza la frontera; estas inspecciones se conducen al azar, y con frecuencia son superficiales”, aludiendo a la falta de equipo y capacitación (PCIP / COMEXI; 2009, p.15).

¹⁰² Gran parte del problema se debe al entramado de violencia provocado por la PFDGCN, en la que el combate del gobierno a ciertos grupos, abrió la oportunidad para otros, generando vacíos de poder que se llenaron por medio de la violencia (Rodríguez A.; 2010).

En el rubro Institucional se indica que la Secretaría de la Seguridad Pública (SSP) fue la institución que desde 2007, recibía más recursos, útiles para la creación de unidades como la Policía Federal Ministerial (PFM), que se crea atribuyéndole funciones de recolección información de inteligencia preventiva, en sustitución de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) (Rodríguez A.; 2010, p. 48).

En lo relativo la Policía federal, se atribuye su surgimiento a la sustitución de la Policía Federal Preventiva (PFP), cumpliendo funciones de operaciones encubiertas, búsqueda de información georreferenciada de equipos celulares e intervención llamadas privadas entre otras (Rodríguez A.; 2010, p. 48).

cuyos problemas son susceptibles de desbordarse hacia su vecino del norte en cualquier momento; sin embargo, no hay evidencias duras que respalden estos enfoques (PCIP / COMEXI; 2009, p.11). De hecho lo aborda como uno de otros mitos fronterizos junto al que establece que solo México es la causa del flujo de drogas hacia Estados Unidos.

Atención al comercio y reformas en el rubro migratorio.

Todas las recomendaciones si bien las vinculan directamente con el problema de seguridad, tratándose de la frontera, recuerdan que lo comercial es un asunto vinculante y trascendente, por lo cual la falta de infraestructura; cuerpos de seguridad; protocolos y cooperación conjunta, tiene costos importantes en la actividad económica de ambos países.

Se recuerda que el problema del narcotráfico no solo es un problema fronterizo sino binacional y que satanizar el comercio fronterizo por medio del tráfico que es una parte mínima del cruce fronterizo de mercancías es algo perjudicial (PCIP / COMEXI; 2009). Esta lectura en cierta forma recuerda a Estados Unidos que el problema del combate en contra de las drogas, exige una visión más integral que el simple cierre de fronteras; y a México que los problemas en la frontera del norte directamente repercuten en el desarrollo comercial con fuerte impacto en el desarrollo económico (Agencia P.L.; 2009).

Se enfatiza la necesidad de la legalización de los ilegales mexicanos por medio de la sanción a quien contrate ilegales, así como el tener un flujo migratorio controlado “regularizar a los migrantes” (Agencia P.L.; 2009).

Para la única comunicación posteada en 2012, se analiza la situación de seguridad a la luz de la reelección de la administración Obama. En ella, Dolia Estevez crítica el que la secretaria de seguridad Janet Napolitano primero declara que la seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos está mejor que nunca, y posteriormente señale que el “90% de la gente que está siendo deportada hacia México, además de cometer violaciones migratorias, ha sido encontrada culpable de delitos como homicidio, violación o asalto” lo cual para ella es minimizar la condición real de la relación en seguridad entre ambos países, así como el mezclar la política migratoria con la de seguridad de una manera incorrecta (Estevez D.; 2012).

Asimismo, el artículo crítica la declaración de la misma Napolitano que indica “creo que el presidente Calderón hizo buen trabajo en asegurar que no hubiera interrupciones, a pesar de las

¹⁰³ Es necesario señalar que este rubro de forma particular se aborda en el siguiente capítulo, a este momento es suficiente con señalar que aunque dentro de las comunicaciones se COMEXI se usa el término, no se le trata con exhaustividad ni con recurrencia para abordar los estragos de la PFDGCN.

tragedias”. Con ello se alude a lo poco sensible y realista de las posiciones de la secretaria de seguridad nacional estadounidense a la problemática de la violencia y migración, que al igual que en otras comunicaciones de COMEXI se señala que deben ser áreas atención compartida (Estevez D.; 2012).

Control del tráfico de armas.

Se posicionan a favor de que la prohibición de armas de asalto de 2004 debe ser adoptada de inmediato para mejorar la situación de seguridad en ambos países (Ap / El Universal; 2009).

Pese a que se apunta que en el tema del tráfico de armas y dinero, México no tiene el personal específico para el combate a estos problemas, se apuesta a la cooperación como mecanismo de solución en el mismo.

Se retoma el dato de que “De las armas decomisadas en México por parte de la Procuraduría General de la República, el 90% provenían del vecino del norte”, es to se justifica con datos de la ATF que indican que se registran más de 12 mil puntos de venta de armas tan sólo a lo largo de la frontera con México p (Rodríguez A.; 2010, p. 51).

Respecto a la compra de armas en EE.UU. se indica que es claro que la ley no la restringe, mencionando casos como las ferias de armas, en donde no hay restricción alguna. Pese a ello, se reconoce la efectividad que tienen los oficiales estadounidenses para frenar el tráfico de armas hacia México¹⁰⁴ (PCIP / COMEXI; 2009, p.15). No olvidemos que en este tema, el motivo de tal posición puede ser el posicionar a México más que como un socio cooperante que como crítico radical.

Menciona el caso del programa el programa OASSIS¹⁰⁵ (a través del cual la información recogida por los funcionarios de los Estados Unidos es utilizada por las autoridades mexicanas para procesar a los contrabandistas detenidos en territorio estadounidense) (PCIP / COMEXI; 2009).

¹⁰⁴ De forma particular en los análisis de COMEXI no se hace referencia al caso “Rápido y Furioso” debido a que el conocimiento e investigación del mismo se realiza a lo largo del 2011, año en el cual no hay comunicaciones de COMEXI. Aún en las 10 memorias faltantes en el sitio de COMEXI, (de las cuales dos son de 2011) los títulos de los mismos no coinciden con este operativo.

¹⁰⁵ Consistente en el procesamiento penal de traficantes y tratantes de personas en la región fronteriza (PCIP / COMEXI; 2009, p.15).

Recomendaciones para México.

Buscar la creación de estructuras paralelas como puede ser una policía federal fronteriza (no existente), que haga cumplir la ley en las entradas fronterizas tanto en el norte como en el sur (González R.; 2009).

“Tanto la policía como el ejército necesitan mejorar sustancialmente la recopilación y la síntesis de inteligencia, así como su capacidad de llevar a cabo operaciones encubiertas, y de investigar las conductas poco profesionales de su propio personal cuando sea el caso” (PCIP / COMEXI; 2009, p.16).

México debería desmilitarizar los operativos de combate al narcotráfico para hacer cumplir la ley (PCIP / COMEXI; 2009, p.19), aludiendo a la necesidad de la reforma policiaca en el nivel local en el país¹⁰⁶.

Tales recomendaciones en el caso mexicano pueden complementarse con los apuntes que Bergman hace respecto a las condiciones de criminalidad que guarda México, en donde dinámicas como la del bajo empleo formal; crecimiento de la clase media “exige consumo acelerado”¹⁰⁷; y la baja de disuasión por medio de la tolerancia al comercio informal, son elementos que crean condiciones de criminalidad, tanto del crimen organizado, ligado al aprovechamiento de oportunidades de ganancia ilegal, como de mafias como el narcotráfico, caracterizado por el brindar protección y armas a estos grupos (Bergman M.; 2009, p. 20).

Asimismo se debe tener en cuenta la crítica que el mismo Bergman hace a la medición y análisis de la criminalidad. Menciona que la tasa de homicidios no es un buen indicador de la criminalidad, sino solo de la letalidad, por ello alude a la necesidad de encuestas de victimización, en el caso mexicano levantadas por asociaciones civiles, ya que las cifras oficiales

¹⁰⁶ En el documento citado al inicio de Macelo Bergman, se realiza un análisis de la seguridad en América Latina (particularizado en gran parte en México), que señala la exclusión que los análisis de seguridad “teorías de la criminalidad” tienen respecto a la exclusión de elementos integrales de la problemática como son: deficiencias institucionales; mala economía; desempleo; mala distribución del ingreso y pobreza (Bergman M.; 2009).

En el caso de las policías locales explica la degradación de las instituciones policiacas mexicanas a partir de la transición a la democracia y el agotamiento del modelo de “crimen administrado” del PRI, que generaron la descentralización de las funciones de seguridad pública “sin control ni planeación” que llevaron al debilitamiento de las policías locales y ministerios públicos, incrementado con la falta de rendición de cuentas; los diferentes niveles de profesionalismo y los procesos políticos que no reconocen el buen desempeño como puede ser la reelección (Bergman M.; 2009).

¹⁰⁷ Desarrollo tecnológico; ruptura de barreras comerciales; reducción de las tasas de interés así como el aumento de la apertura al crédito fomentaron el consumo acelerado, que desbordó a mercados ilegales como el robo de vehículos que crece a la par que el de vehículos nuevos (Bergman Marcelo; 2009).

de las instituciones, no captan los delitos menores no denunciados; “Sin buenos datos, no hay clasificación, ni investigación adecuada” (Bergman M.; 2009).

Recomendaciones bilaterales:

Debe haber por lo menos un agente de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) en cada consulado de los Estados Unidos en México para apoyar a las autoridades mexicanas en el rastreo de armas (PCIP / Comexi; 2009, p.18).

Ir más allá de programas como la Iniciativa Mérida, señalando que “El Gobierno de los Estados Unidos debe estar preparado para gastar entre 300 y 500 millones de dólares por año durante al menos los próximos cinco años” (PCIP / COMEXI; 2009, p.18).

México debe crear a una Policía Federal Fronteriza; generar estructuras espejo en aduana y frontera (PCIP / COMEXI; 2009, p.18).

Los agentes fronterizos de ambos países se deben poder intercambiar inteligencia para ser más efectivos (PCIP / COMEXI; 2009, p.18).

México y Estados Unidos deberían construir una prisión binacional en territorio mexicano, para albergar a aquellos mexicanos aprehendidos por las autoridades estadounidenses a causa de crímenes cometidos en la frontera, que les permitiría estar más cerca de su familia (PCIP / Comexi; 2009, p.19).

Ambos gobiernos deben desarrollar un programa para manejar los flujos migratorios futuros, tanto temporales como permanentes, y que tomen en cuenta las realidades demográficas y del mercado laboral en cada país (Saldierna G.; 2009).

Extender la cooperación más allá de la Iniciativa Mérida y la parte de los agentes fronterizos¹⁰⁸. En este rubro la constante sugerencia va en el sentido de desarrollar la relación comercial entre ambos países con la profundización del TLC (Otero S.; 2009).

En otro de los documentos posteados en la página de COMEXI se reconoce el papel predominante de las fuerzas armadas haciendo referencia a que producto de la debilidad institucional existente a nivel estatal y municipal, distintos gobernadores y presidentes municipales empezaron a recurrir a “generales en retiro o con licencia para incorporarlos como directores de seguridad pública o asesores” (Rodríguez A.; 2010, p. 47).

¹⁰⁸ Se reconoce la pertinencia de la llamada Iniciativa Mérida 2.0 acordada en 2010 y sugiere su extensión como estrategia conjunta en escenarios futuros (Rodríguez A.; 2010, p. 57).

Por último, en el rubro de las recomendaciones a México, se concluye y recomienda que “en México, es fundamental reducir los índices de violencia y desarrollar una estrategia de comunicación que informe a la población de los logros, los cambios, el rumbo y los tiempos de la estrategia” indicando que los cárteles tienen una guerra de desinformación, que no permiten que los procesos de inteligencia, seguridad y democracia operen como deben el contexto de seguridad que se tiene (Rodríguez A.; 2010, p. 57). Este elemento da pie a las reflexiones propuestas para el siguiente capítulo en donde de forma comparativa, se concluye el papel que jugó la comunicación del riesgo durante esta política a partir del comparativo de los análisis realizados a los think tanks que enfatizan de forma diferenciada sobre temas y estrategias específicas.

Capítulo 4.

Aportes y Relevancia de la Comunicación del Riesgo de los think tanks durante la Política Federal de Guerra Contra el Narcotráfico 2006 – 2012.

Análisis de los temas de mayor polémica.

El presente capítulo presenta de forma comparativa y detallada los resultados encontrados en los análisis de las comunicaciones desplegadas por los think tanks desarrolladas en el capítulo dos, con la intención de determinar el área que cada uno de estos buscó influir en tanto en la dinámica de cooperación entre México y Estados Unidos, como en el diseño de la estrategia de seguridad al interior y entre ambos países en el contexto de la PFDGCN.

Para ello se delimitan y analizan cuatro áreas de mayor polémica dentro de la política, que al involucrar elementos tanto históricos como coyunturales, en su definición y tratamiento, permiten observar la estrategia de seguridad vigente por un lado; y por otro, las características que a partir del tratamiento de dichos temas, tuvo el excepcionalismo estadounidense, elemento que en mucho permite conocer la actitud que se tienen en la cooperación bilateral en la política de combate al narcotráfico y de seguridad en general.

4.1.- Comparativo y preponderancia de la comunicación del riesgo de los think tanks.

Después de un análisis de 143 comunicaciones que abordan desde distintas ópticas y áreas a la PFDGCN, se tienen elementos necesarios que nos permiten establecer, dimensiones; estrategias; prioridades; y transformaciones que implicó la política de seguridad de combate al narcotráfico, compartida por México y Estados Unidos entre 2006 – 2012.

En cada uno de estos documentos de forma implícita o explícita se encuentra presente la dinámica de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos como principio que permite afrontar el problema desde una perspectiva común. Sin embargo, esta no es concebida de forma homogénea por todos los actores y las áreas de análisis en general; sino que se define y particulariza de acuerdo al think tank en cuestión; tema; momento; e incluso audiencia.

Es por ello que si bien, en este capítulo se establece la tendencia general de cooperación difundida o sugerida por los think tanks, esta se particulariza por actor y especifica en cuatro

rubros considerados después de la revisión del capítulo dos, como los más polémicos y por tanto definatorios en una lógica de comunicación del riesgo: flujo de armas; legalización de la marihuana en Estados Unidos; apoyo ciudadano a la PFDGCN en México; y definición de México como “estado fallido”.

El comparativo del presente capítulo consiste en determinar a partir de la cantidad y contenido de las comunicaciones¹:

- Temas preponderantes (en nuestro caso son las cuatro áreas definidas).
- Intenciones presentes en las comunicaciones organizadas por áreas².
- Audiencias directas a las que se dirige la comunicación.
- Principales fuentes.

La distribución de los 143 documentos analizados se muestra en la Gráfica 1. En ella se observa una mayor cobertura en cuanto a número de documentos de parte de *Heritage Foundation* y una minoría de COMEXI.

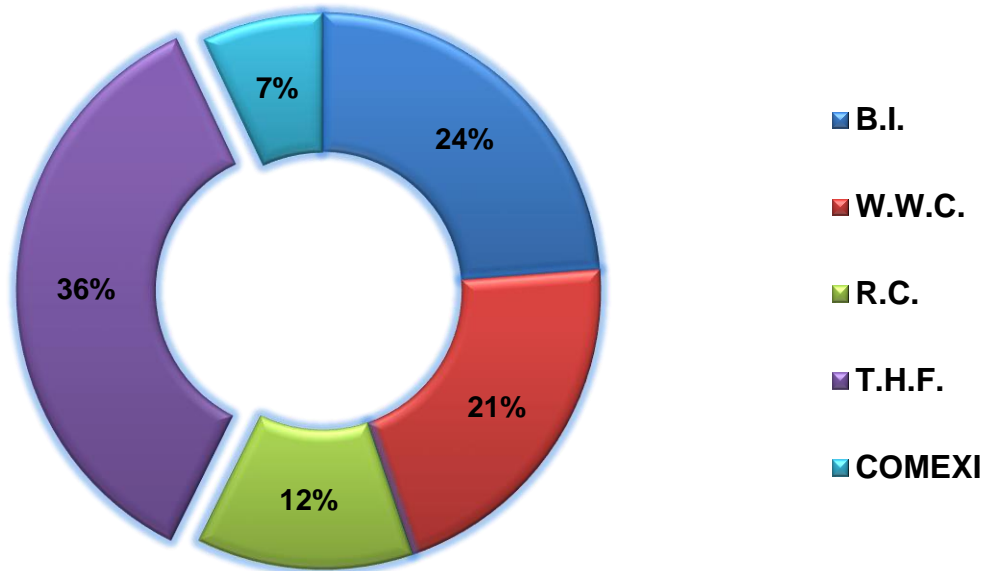
Es de resaltar que ninguno de estos análisis se realiza en 2007 siendo en su mayoría realizados a partir de 2008, exceptuando 4, realizados por T.H.F. y W.W.C. durante 2007. Con ello se puede decir que la PFDGCN se convirtió en objeto generalizado de análisis por parte de los *think tanks* solo a partir de 2008; entendible si se tiene en cuenta, que es para este periodo cuando empiezan a surgir los primeros reportes y comparativos acerca de los homicidios cometidos en México; así como las primeras reformas vinculadas con el área judicial en México.

Del total de documentos, 75 (la mayoría de cada actor) abordan particularmente el rubro de “relación y apoyo bilateral”, ubicado en nuestra clasificación como área dos. Esto quiere decir que ante todo la PFDGCN implementada en México, se ve de acuerdo a sus análisis como un elemento ligado más dinámicas compartidas por México y Estados Unidos, que a una política de gobierno que solo concierne a México; o a un asunto de violencia o de derechos humanos.

¹ En la definición de estos elementos se recurre a la propuesta de Plough y Krinsky, en la que se señala que la comunicación del riesgo tiene cinco componentes esenciales: Intencionalidad; contenido; audiencia directa; fuente; y el flujo (Plough / Krinsky 1987).

² Debemos recordar cómo se planteó en el cuadro “tipos de comunicación del riesgo”, que al momento de hablar de este tipo de comunicaciones, nos encontramos ante una construcción no 100% racional, ya que al depender de una cultura (base de la percepción subjetiva a la que apela) existe un sentido común, al cual se apela no de forma racional o intencional como se menciona el cuadro, sino de manera inintencional y no particularizada. En otras palabras se reconoce que las comunicaciones desplegadas por los 5 *think tanks* analizados tienen intenciones políticas dirigidas a actores claves, o simplemente son la manifestación de un sentido común o sentir como representación de la expresión ciudadana ante un fenómeno específico.

Gráfica 1 : Comunicaciones Desarrolladas en Relación a la PFDGCN por Think Tank*.



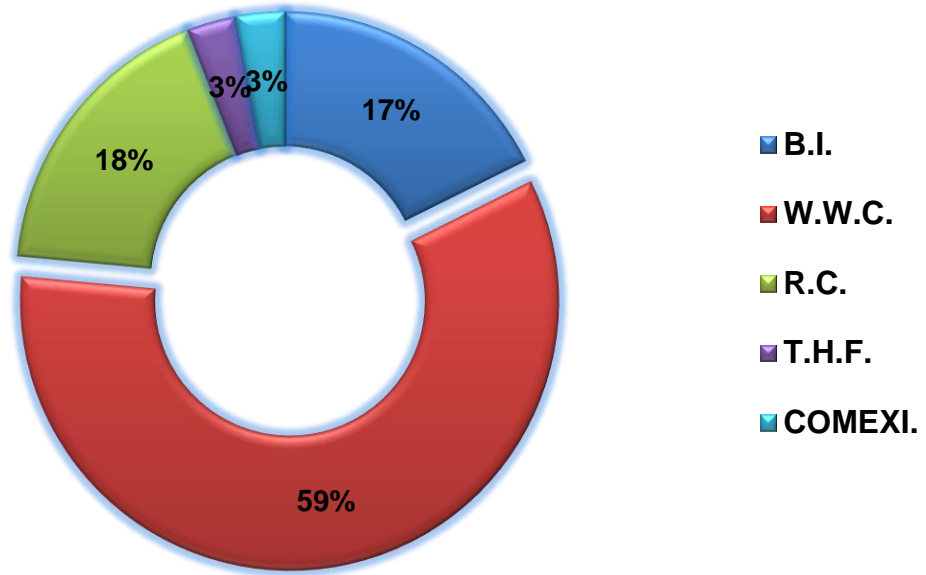
Elaboración propia.

Ahora bien, aunque de acuerdo a la Gráfica 1, parece que en cuestión de seguimientos y abordaje de temas vinculados a la PFDGCN, T.H.F. se presenta como el más interesado, y COMEXI como el que menos; si aplicamos otros criterios de clasificación, la configuración se recompone colocándolos casi a la par.

Por ejemplo, retomando la cantidad de *papers*, informes especiales y libros realizados durante el periodo por todos nuestros actores, encontramos 34. Estas comunicaciones tienen la característica general de ser investigaciones especiales realizadas por el *staff* de cada *Think Tank*; su extensión, análisis y propuesta es basta, posicionándose por tanto como los referentes más exhaustivos en cuanto a reflexiones y puntualidad acerca de un tema específico.

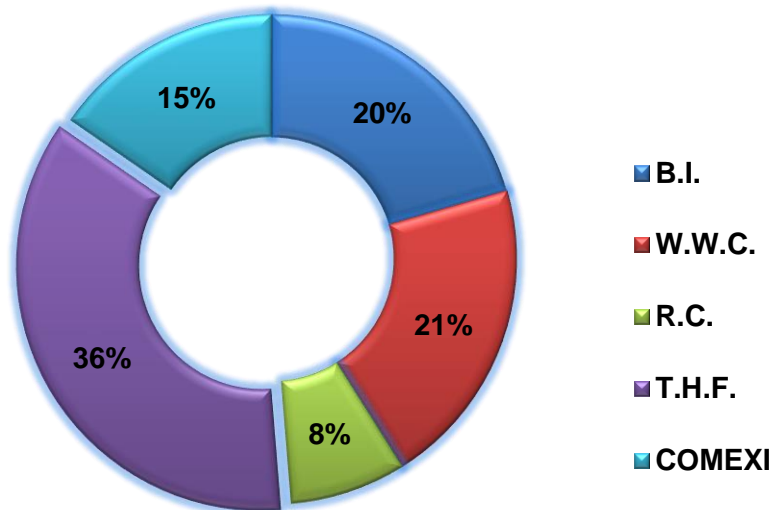
Tomando a las investigaciones e informes como criterio de clasificación en nuestro *ranqueo* de *think tanks* (Ver Gráfica 2), vemos que los puestos cambian y que incluso empatan a nuestro primer y cuarto lugar de la tabla anterior.

Gráfica 2: Investigaciones e Informes Especiales por Think Tank*.



*Elaboración propia.

Gráfica 3. Contenido web y Multimedia por Think Tank*.








*Elaboración propia.

Recurriendo a un tercer criterio, como los eventos multimedia (aparición en medios y contenidos web) como elemento característico de la sociedad del conocimiento de acuerdo a lo definido en el capítulo dos (Ver Gráfica 3), tenemos una composición diferente, particularmente en las posiciones del lugar dos al cinco.

Con estas clasificaciones más de corte cuantitativo, la intención no es determinar cuál es más o menos importante, sino el presentar la composición comparada, de las comunicaciones desplegadas por los actores del riesgo elegidos, recordando que es igual de importante y hasta influyente que por ejemplo W.W.C. haya tenido 20 investigaciones exhaustivas sobre el tema, y el que T.H.F. desarrollara 36 artículos y comentarios cortos (de no más de 3 cuartillas) para reflexionar y rastrear el problema; lo mismo pasa con las apariciones multimedia en entrevistas y hasta un web chat, en donde B.I. marcó la pauta con 8.

Desde una óptica cualitativa, no está de sobra mencionar que en los análisis realizados a los comunicados de los cinco *think tanks* seleccionados, a nivel general encontramos un marcado *expertise* en cuestiones de seguridad y la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Este se muestra y matiza a partir de investigaciones y coberturas especiales, en las que también, cada actor traza líneas o áreas específicas de interés; y si bien es cierto que todos en cierta forma comparten interés en las mismas áreas por tratarse del mismo tema; se pueden señalar matices específicos determinados por la constante referencia a un contenido o por la complejidad del argumento construido a su alrededor (referentes y dimensiones) en los distintos actores (Tabla 1).

Tabla 1. Principales Líneas de Interés por Think Tank. *

	<p>Analisis de la reforma al sistema de seguridad pública en México; el tráfico de armas y dinero.</p>
	<p>Analisis de la Seguridad pública en México y de la seguridad fronteriza. Implicaciones bilaterales.</p>
	<p>Analisis de la cooperación bilateral y desempeño de la administración Obama.</p>
	<p>Reforma al sector seguridad en México desde una visión ampliada como estrategia de control.</p>
	<p>Diagnóstico de las carencias en la operación de la seguridad fronteriza.</p>

*Elaboración propia.

Con esta clasificación, se tiene una clara idea acerca del área de especialización que cada *think tank* tuvo respecto a la PFDGCN, sin embargo, ello requiere de la definición del enfoque y de ciertas particularidades con las que cada actor abordó dicha área. Antes de particularizar estos elementos, se establecerán las conclusiones generales a las que los diferentes *think tank* llegaron respecto a la definición y tratamiento de la PFDGCN.

Conclusiones Generales:

En lo bilateral se tiende a reconocer la existencia de una nueva etapa de cooperación entre México y Estados Unidos en el rubro de la seguridad, producto de cambios importantes en ambos países, que se resumen en el caso de México en el agotamiento del modelo de administración criminal por parte del gobierno central del PRI a principios de los 90; así como de los procesos de alternancia política, que se enfrentaron a los retos de reestructuración de las instituciones públicas de seguridad entre otras. En el caso de Estados Unidos es el contexto post 11 de septiembre y su necesidad de seguridad nacional fronteriza, las condiciones que encabezan estos cambios.

Se reconoce la importancia que tiene la Iniciativa Mérida y su continuación dentro de la administración Obama, Mérida 2.0 o Mérida Plus, como mecanismos que además de una nueva

cooperación abierta con México, brindan incentivos de transformación institucional y rendición de cuentas en México así como de responsabilidad para Estados Unidos.

Unívocamente se reconoce y a la vez insiste en que se ha desarrollado la cooperación institucional como meta en abstracto; pero se recuerda la importancia de bajarla a un nivel no burocrática (lleno de trámites y protocolos) entre las distintas agencias y actores involucrados en los problemas apremiantes de seguridad en ambos países siendo las principales áreas la seguridad fronteriza; las de inteligencia.

Es de resaltar en este rubro, la constante referencia que se hace a relaciones de tipo burocráticas que empanan las decisiones, lo cual deja de manifiesto que incluso en la cooperación de siglo XXI, modelos de decisión como el burocrático analizado por Allison, siguen estando presentes.

Los analistas de *RAND* y *Woodrow Wilson* particularmente, son quienes hacen análisis más exhaustivos en los rubros de reforma policiaca; ilustran este problema al señalar que el contacto entre instituciones clave dentro de la cooperación en el área, como son la PGR y ATF, se encuentran empantanadas por procedimientos burocráticos (la PGR es la única institución que puede hacer las solicitudes formales de investigación de armas en las vinculadas con homicidios en México) que no permiten avanzar en las investigaciones (Goodman C.; 2011). Lo mismo se señala en el caso de conflictos burocráticos internos que catalogan como históricos en 2008 entre la PFP y la AFI (Schaefer A. Et. Al.; 2009, p. 17).

Se apunta a que tanto la política de Estados Unidos como la de México tienen que tender a bajar la demanda interna y externa de narcóticos, exigiendo que el gobierno Estadounidense redoble esfuerzos en el rubro.

Se colocan a México en una situación de peligro respecto a posibles incursiones de estrategias y células yihadistas; de hecho B.I. menciona que Afganistán, México, Colombia y África Occidental tienen el mismo nivel de importancia y peligro en este rubro (Felbab-Brown V.; 2011). En esa línea, T.H.F. y R.C. son los dos *think tank* que abordan de forma específica el complot iraní detenido en 2010³.

En esa línea de peligro compartido, se exigen estrategias comunes de mayor calado apuntando compromisos diferentes: el que México ponga más atención al problema como algo

³ El contenido se describe en los análisis de los respectivos *think tanks* y se encuentran en los documentos de (Jenkins B.; 2012) y de (Walser R.; 2011).

que lo reconstituye internamente; y que Obama se esfuere en la generación de vínculos de cooperación con México; recordando con ello el deficiente desempeño de la administración Obama en lo público, tomando como referentes, las declaraciones de la secretaria de Estado Clinton⁴ y a los casos “Rápido y Furioso” y “*WikiLeaks*” del cual, por cierto no mencionan nada T:H:F; R.C. y COMEXI⁵.

De acuerdo una óptica de seguridad amplia, no se refieren a los narcotraficantes mexicanos como cárteles, sino de distintas formas, en un sentido en el que se apela más a su recomposición dentro de las actividades criminales que a su permanencia como grupos monopólicos inamovibles en un solo rubro criminal.

La legalización de drogas no se ve como una solución a la violencia, ni como un debilitador económico a las organizaciones traficantes⁶.

Particularizando en el contexto interno de México, se indica que, este no tiene el apoyo político de la población y que no puede deshacerse del poder político y económico que tiene el narcotráfico (Felbab-Brown V.; 2011).

En todo momento como factor determinante se recuerda el poder económico que tiene el narcotráfico en México para ejercer presión, corrompiendo tanto a sectores sociales como a funcionarios públicos. Partiendo de ello, se empata con la seguridad, la necesidad de generar reformas económicas como elemento que permite el generar confianza tanto de mexicanos como de extranjeros. Dejando claro que sin mejoras socioeconómicas, el problema no se resuelve.

Siguiendo esa línea argumentativa, unánimemente establecen que las victorias militares y policíacas son insuficientes dada la dimensión de la problemática, criticando que la estrategia de abatimiento a líderes solo ha llevado a un mayor número de disputas internas y por tanto de violencia. Ahora es de señalar que cada actor propone su sesgo particular a la solución; por ejemplo para T.H.F. y COMEXI, la relación comercial; el TLC y los vínculos económicos (con más tinte liberal en el caso del primero) es el complemento perfecto. Por otro lado la reforma en el sistema de seguridad pública son base para W.W.C. y R.C, claro al primero le interesa más el debido proceso y sistema penal, mientras que al segundo, el análisis estratégico; la generación y

⁴ Ambos rubros se abordan detenidamente en los apartados siguientes.

⁵ Estos casos son importantes porque para 2011 en mucho empantanaron la comunicación política con el gobierno del presidente Calderón.

⁶ Los argumentos y puntualizaciones respectivas relacionadas con la relación que tiene la legalización de la marihuana en EE.UU. con el ingreso de los DTOs así como sus implicaciones bilaterales, se revisan en el apartado correspondiente de las siguientes páginas.

medición de bases de datos en las instituciones de seguridad. Por último en el caso de B.I. se interesa del análisis de la seguridad pública en un tenor más de seguridad ampliada, con sentido de diagnóstico más que de propuesta.

Concuerdan en que existe un colapso de la seguridad pública y las instituciones garantes del cumplimiento de la ley en ciertas regiones, particularmente fronterizas, concibiendo el caso de Ciudad Juárez como ejemplo de la mortífera violencia de la situación en México.

A partir de 2008 de forma unísona, advierten constante uso del ejército en funciones de seguridad pública y combate al narcotráfico lo expone a situaciones de corrupción y abuso de autoridad. Uno de los reportes de W.W.C. señala como ejemplo el caso de la deserción masiva del grupo especial que conformo el grupo de Los Zetas al mando del Cártel del Golfo (Olson E.; 2008).

Se identifican a los grupos de “Los Zetas” y “La Familia” como los promotores de las peores formas de violencia⁷ y de tráfico de drogas en las regiones en las que operan debido al control económico y hasta político que ejercen en las mismas. Asimismo, se identifica a la clase media como una de las principales víctimas afectada tanto por la violencia que opera la criminalidad como por la tendencia a la privatización de la seguridad⁸.

No dejan de mostrar preocupación por los fenómenos del crecimiento de la informalidad; la cultura de la ilegalidad y corrupción presente en las policías locales en México como actividades que alimentan la formación de redes criminales.

En general se vincula al crimen organizado como una amenaza no solo a la seguridad pública, sino al estado de derecho y a la gobernabilidad democrática.

Particularidades por Actor.

Antes de apuntar las particularidades que tiene cada actor en su análisis, es necesario comentar que en los rubros relacionados a tráfico de armas; legalización de la marihuana en Estados Unidos; Apoyo ciudadano a la PFDGCN en México (analizado a partir de la estructuración institucional de la policía) y “estado fallido”; se analizarán en sub apartados por separado en la siguiente parte del capítulo, con la intención de reflexionar detenidamente acerca

⁷ Las actividades delictivas que generan por medio de esta son: secuestro a migrantes y extorsión a sus familiares en EE. UU.; prostitución; contrabando de personas y migrantes; así como el robo de hidrocarburos.

⁸ De acuerdo a distintas propuestas como la de Becerril Garduño, la seguridad privada en México si bien marcaba un crecimiento a partir de los 90 al igual que en el resto del continente, se multiplico en el sexenio de Calderón, llegando a un nivel en el que para 2010 operaban alrededor de 10 empresas de seguridad privada con cerca del 80 situada en el rubro de la informalidad (Rosas C. Coord.; 2011, p. 195).

del papel que tuvieron y pueden tener como contenidos de una comunicación del riesgo en la política de combate contra el narcotráfico.

The Brookings Institution.

Definir las características particulares de los documentos de B.I. respecto a la PFDGC, requiere en primer lugar que se señale que a diferencia de los demás actores, su especialista Vanda Felbab-Brown fue la única especialista que rindió tres diferentes testimonios⁹ a representantes del congreso estadounidense, lo cual de inicio, lo coloca como el *think tank* que más pudo influir en la toma de decisiones del gobierno estadounidense durante la definición de la política bilateral que influyó la PFDGCN en México.

Fija el problema del narcotráfico como algo diferenciado no homogéneo (Felbab-Brown V.; 2009), aludiendo a elementos como el carácter de la economía ilícita en donde intervienen elementos como: la cantidad de mano de obra requerida o empleada¹⁰; y la presencia y necesidad de matones o traficantes para regular la producción.

A partir de estos dos rubros marca la diferencia de los casos de Sinaloa y Michoacán (Cártel de Sinaloa y La Familia); ya que es precisamente la falta de ellos, la que permite que el dinero sucio alimente al sistema legítimo en el primer caso y viceversa, que su presencia genere vínculos políticos en realidades como Michoacán (Felbab-Brown V.; 2009).

En la parte bilateral se muestra apoyo a la Iniciativa Mérida Plus de 2010. En este rubro B.I. se carga más al fomento de la seguridad humana como elemento que más que netamente policiaco, deshaga los vínculos existentes (de tipo político; económico y hasta violento) entre algunas comunidades y los grupos de narcotraficantes. Por tanto para la principal especialistas de este think tank, es el desarrollo social¹¹ la principal apuesta que debe tener el gobierno mexicano en este tema como elemento que garantizaría la reforma institucional.

Se reconoce que la intervención militar en tareas policiacas en México es errónea y desgastante, apelando a la necesidad de un fortalecimiento institucional en la parte penal y policiaca.

Si bien el B.I., critica casos como *WikiLeaks* y rápido y furioso, se les minimiza argumentando su poca legitimidad en comparación con el proceder del gobierno estadounidense,

⁹ Se abordan en el apartado del B.I. del capítulo anterior.

¹⁰ Se alude a que a diferencia de Michoacán, en Sinaloa, el tráfico de drogas genera el 20% del Producto Interno Bruto del Estado por lo que no genera capital político importante (fomenta efectos indirectos positivos en la economía global del Estado) (Felbab-Brown V.; 2009).

¹¹ Centra su atención elementos que fomentan las economías ilícitas y los grupos beligerantes.

llegando incluso a reclamar por parte de distintos analistas, la falta de sensibilidad y apertura de parte del presidente Calderón en el contexto de 2011 en el que surgen estas problemáticas.

Llama la atención que las comunicaciones de Felbab-Brown son las únicas que de manera enfática reclaman al gobierno del gobierno Calderón la destitución del embajador Carlos Pascual (por el caso WikiLeaks), ya que a su parecer realizaba un buen trabajo al impulsar el diseño de proyectos como el de “Todos somos Juárez” (Felbab-Brown V.; 2011).

Cuando se toca el tema de la cooperación en seguridad con México en términos económicos, el B.I. indica que si bien es poca, recuerda la importancia que tiene el que México invierta más en distintos proyectos de todo tipo como lo es el de “todos somos Juárez” al que señala que en ese rubro se quedó corto, aludiendo en última instancia a que “es necesario que el país receptor asuma costos” (Felbab-Brown V. 2010), aludiendo a un sentido más de ayuda que de cooperación¹².

En el rubro de la inteligencia, llama a que se desarrolle a partir de la confianza y participación de la población. En ese sentido, si se tuviera que definir la principal preocupación de las comunicaciones del B.I. sería el analizar la problemática del combate a las drogas como la base para profundizar en reformas internas en México como elementos que si bien permite la meta de reforma policiaca y combate a la corrupción, tiene por objeto la inversión en el desarrollo social de las comunidades expuestas a estos grupos, en la lógica de seguridad humana que señala Felbab-Brown, en donde exista la integración y desarrollo de derechos humanos; educación; salud y actividades económicas formales.

Respecto a la propuesta de que si Estados Unidos baja la demanda, se indica por parte del B.I. que “Incluso si la frontera fuera sellada, los traficantes encontrarían rutas alternativas para sus clientes americanos” (Rozenal A. / Stanley W.; 2009). Esto minimiza el efecto de una posible reforma en Estados Unidos anclando al problema como algo dependiente más de la condición de la producción y lógica de las organizaciones mexicanas, que de la acción formal estadounidense.

¹² Es de resaltar que los documentos de Felbab-Brown, en los testimoniales con las comisiones del Congreso, menciona la relación con México más en términos de país receptor que cooperante; sin embargo cuando crítica la actitud del Presidente Calderón en 2011, alude a que eso no es cooperación. Pese a ello, no se debe olvidar que por los contenidos mostrados en los demás documentos de la especialista, esta tiene una actitud más de cooperación en sentido amplio con México de acuerdo a sus contenidos, por lo cual parece válido suponer que recurre a la definición ayuda y receptor como elemento que le permite llegar de forma más suaves a su auditorio que son los legisladores estadounidenses.

Se reconoce que el gobierno de Obama solo presta atención a Venezuela y Brasil en la región; exigiendo atención para México en donde la violencia que opera, supera a las muertes de Irak y Afganistán, provocando entre otras cosas que la privatización de la seguridad sea cada vez más común en América Latina en todos los rubros (Felbab-Brown V.; 2011).

No cree que la legalización sea la solución, haciendo referencia a que con el cigarro y el alcohol sigue existiendo el tráfico, ello en Estados Unidos, pero para la dinámica interna sería peor debido a que con los niveles de informalidad que existen en México se les daría más poder a tales grupos (Felbab-Brown V.; 2010).

Para 2011 y 2012, se critica al gobierno mexicano la falta de políticas de difusión en pro del apoyo social; así como mala actitud hacia la administración Obama en los momentos críticos como el caso “WikiLeaks y Rápido y Furioso” (Felbab-Brown V.; 2010).

The Heritage Foundation.

Por medio de comunicaciones breves, T.H.F. tiene una férrea posición crítica a la administración Obama y sus funcionarios, centrada en los rubros del manejo de la relación bilateral con México y el tratamiento en los rubros del tráfico de armas; dinero y control de la violencia.

Fiel a sus principios de “reportes breves para americanos ocupados”, genera una serie de reportes que puntualizan elementos que considera clave en la PFDGCN.

Es el único *think tank* que analiza a la Iniciativa Mérida en la administración Bush (apoya su estrategia de cooperación); de hecho de los 5 actores analizados es el único que realiza comunicados desde principios de 2007.

“En 2007 es el único que califica de valiente a la estrategia del Calderón (Walser R. / Roberts J.; 2007).

Liga la cooperación bilateral al aseguramiento fronterizo y al combate al terrorismo global; tomando a la I.M. como un modelo que permite evitar la dispersión del tráfico de drogas hacia otros países de la región. Para finales de 2008 apoya el giro de la I.M. hacia la protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas.

Esta tendencia de cooperación, se manifiesta desde la administración Bush en 2007, cuando bajo el argumento de la necesidad estrechar vínculos, advierte además de los elementos anteriores, de los peligros del resurgimiento populista en la región con tendencias antiamericanas (aludiendo visiblemente al caso Venezuela).

También recuerda que la propuesta de Calderón, además de la lucha contra el narcotráfico, requiere de implementación de reformas estructurales en materia económica y laboral pendientes que tiene México (Dale H.; 2007); con ello Heritage da muestra clara de sus valores liberales tradicionales de libre mercado como think tank conservador. De hecho en uno de sus comunicados señala como solución del problema la creación de “empleos y riqueza” como un modo legítimo de vida a la población¹³ que evitaría este tipo de problemas (Roberts James; 2008).

Con esta acotación que resalta lo económico, se debe mencionar que al igual que B.I.; *Heritage*, recuerda que la propuesta de campaña de Calderón originalmente contemplaba el lograr a un México globalizado favorecedor a la creciente clase media de México¹⁴ (Walser R. / Roberts J.; 2007).

Es por ello que en todo momento vincula el establecimiento de la democracia en México con elementos como la regulación migratoria; la agenda de mercado y fortalecimiento institucional.

Cuando se alude a la cooperación, la refiere como un proceso de responsabilidad compartida, en la que señala visibles inconsistencias de la administración Obama¹⁵. Entre otros casos se critica el nombramiento del zar antidrogas, a quién se califica de ser un “perfil bajo”; lo mismo se hace con el desempeño de Hilary Clinton (Secretaria de Estado), que a juicio distintos análisis de T.H.F. no daba claridad ni apoyo respecto a la posición que tiene Estados Unidos en lo relativo a la cooperación con México en el rubro de combate al narcotráfico¹⁶ (Walser R. / Roberts J. / McNeill J.; 2009).

¹³ De forma constante se alude a que lo interesante de la propuesta política de Calderón se encuentra en que plantea la eliminación del Estado corporativista que favorece los oligopolios, comparando su intención de apertura comercial y económica a lo realizado por Roosevelt en materia económica en los años 30 del siglo XX. En otras palabras ven un potencial en el gobierno de Calderón en dos rubros considerados como fundamentales: apertura comercial y vigilancia judicial como elementos fomentadores del desarrollo económico, que puede hacer que incluso mexicanos radicados en Estados Unidos regresen a un economía con desarrollo (Roberts J. / Ortega I.; 2008).

¹⁴ No separa la cooperación con México del TLC al igual que COMEXI que se centra en las cuestiones de la relación fronteriza y su impacto en el desarrollo comercial.

¹⁵ En el caso de la Iniciativa Mérida, si bien reconoce la reticencia de la aprobación del presupuesto de la misma durante la administración Bush de parte de ambos partidos, constantemente remarca la tendencia de la administración Obama a querer renegociarla (principalmente en asuntos presupuestales) junto al TLC, sin reconocer las ventajas mutuas de ambos elementos (Roberts J.; 2008).

Para la asignación presupuestal con Mérida 2.0 o Plus las cosas no cambian mucho, T.H.F. crítica la dirección Obama en el Congreso, argumentando que no se ve el apoyo hacia una disminuida administración Calderón que enfrenta a la tecnología y poder de fuego de los DTOs que se combaten en México.

¹⁶ En el apartado de “estado fallido” se abordan con más detenimiento; baste mencionar que en estas, la secretaria Clinton alude a una situación de insurgencia en México parecida a la situación de Colombia de los años 90.

Como referente concreto de desempeño del presidente Obama, se indica que para 2009 no se pronunció con los estadounidenses sobre su posición respecto al despliegue de la guardia nacional en la frontera con México (Walser R.; 2009). Lo mismo se respecto a la defensa de los derechos de los estadounidenses en tema de la posesión de armas¹⁷.

Para 2011 después de los casos “WikiLeaks”; “asesinato del agente del ICE Jaime Zapata” y “Rápido y Furioso” se señala la falta de claridad y apoyo de la Secretaria de Estado estadounidense hacia la relación y posición (reticente) que guardaba el presidente Calderón¹⁸; de la misma forma se reclama el que no se removiera del Cargo al Fiscal General Eric Holder después de la investigación de este último caso.

En esencia en este rubro, los comunicados de T.H.F. constantemente señalan que la guerra contra las drogas, se realiza a velocidades diferentes de parte de ambos países, aludiendo a que las necesidades y prioridades de la misma, no son claras para ambos en los distintos momentos de la misma.

Es el único *think tank* que aborda la expresión de víctimas ciudadanas de la PFDGCN a partir de las movilizaciones ciudadanas en pro de la paz y control de la violencia entre las que se encuentra el movimiento encabezado por Javier Sicilia, que claramente crítica la estrategia de combate al narcotráfico del gobierno de Calderón. T.H.F. lo retoma como elemento que recuerda a la administración Obama lo necesario de la cooperación con México a partir de realidades como es la victimización ciudadana en general y su particularización en sectores víctimas de secuestro y explotación como son: los jóvenes; las mujeres y los migrantes.

La línea principal de argumentación de T.H.F. se centra en establecer que si existe cooperación con México, solo que la administración Obama la entorpece con cuestiones que tienden más a descuidos promovidos por la falta de estrategia.

Como referentes de argumentos de autoridad, retoma a funcionarios salientes de la administración Bush, como son el ex jefe de la CIA Michael Hayden.

Califica la operación de Los Zetas un “terrorismo paramilitar con táctica de guerrilla” como elemento que le ayuda a generar incluso un gobierno paralelo en ciertas regiones (Walser R.; 2010).

¹⁷ Ver apartado del actor del capítulo anterior.

¹⁸ De hecho vincula el asesinato del agente Zapata al recorte presupuestal de 100 millones de dólares que tenía Mérida plus para 2011.

En su análisis acerca de la reforma policiaca, le da gran peso al mejoramiento en educación y salarios de los elementos; así como a la mejora a los instrumentos de cooperación (cuerpos y operaciones conjuntas) e inteligencia.

Señala la importancia que tienen puestos como el de Asistente Secretario de Asuntos Internacionales y Especiales Representante para Asuntos Fronterizos (del Departamento del Homeland Security), asumido por Alan Bersin en la administración Obama “nuevo zar fronterizo” (Walser R.; 2010).

Para diciembre de 2011 reconoce por medio de entrevistas a agentes del FBI que el crimen en los estados fronterizos ha bajado, en contraste a lo que difunden medios como la NBC con series como titulada “*Mexico: The War Next Door*”, con ello respalda una posición de cooperación en el entendido de que se tiene que trabajar la frontera de ambos lados (Zuckerman J.; 2011).

RAND Corporation.

Rand Hace una análisis táctico de la situación de la violencia en México, aclarando elementos importantes a principios de 2009: que el gobierno central mexicano no puede contener la violencia de la frontera; que solo puede echar mano es del ejército en la seguridad; y este es reacio a cooperar con Estados Unidos, lo cual es peligroso ya que este tiene fracciones conservadoras que incluso están dispuestas a incursionar en México (aun voluntariamente) (Jenkins B.; 2009).

Respecto a la Iniciativa Mérida 2.0, si bien la reconoce como mecanismo de cooperación que prioriza la profesionalización institucional y el apego a un enfoque de derechos humanos en México, le critica el que no cierre la brecha entre la policía local y federal en México (Schaefer A. Et. Al., 2009); agregando además que en lo bilateral a las agencias estadounidenses les molesta compartir inteligencia (Jenkins B.; 2009).

Con base a ello recomienda al gobierno estadounidense como estrategia de cooperación con México, tener en cuenta que el objetivo tendría que fijarse en el desarrollo institucional de largo plazo; dejando a la vinculación sobre elementos específicos que no impliquen el desarrollo institucional de largo plazo y al combate a las amenazas de seguridad de México sin relación en ninguna asociación, como segunda y tercera opción respectivamente en una estrategia política (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 61).

Con tal recomendación se puede observar su status de *think tank* especializado en seguridad, ya que sus recomendaciones van en función de encontrar elementos destinados a acondicionar y racionalizar la prestación de servicios de seguridad. Esto último es fundamental ya que una constante que señala es la creación de indicadores que permitan el llevar a cabo reflexiones comparativas de tipo contrastable.

En lo que corresponde a México, realiza dos señalizaciones importantes:

Un señalamiento tajante de la infiltración de integrantes de los DTOs en policías y gobiernos (Schaefer A. Et. Al., 2009), reconociendo que la violencia de México llega incluso a perfiles altos, al ocupar el segundo lugar en asesinato de reporteros después de Iraq de acuerdo a reporteros sin fronteras (Schaefer A. Et. Al., 2009).

Segunda, que pese a que los especialistas señalan que no es posible una incursión de Al Qaeda por México por medio de los DTOs (los medios lo ven muy atractivo), en última instancia se teme más que los traficantes se alíen más con grupos como el Ejército Popular Revolucionario que han demostrado atentados en contra de petróleos mexicanos en 2007 y 2010 (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 27).

En la parte económica, se coincide con los demás *think tanks*, que en la vinculación comercial que existe entre México y Estados Unidos, la frontera es crucial, por lo cual siempre es estratégica para ambos países.

Al analizar el problema de la demanda de Estados Unidos en el narcotráfico, brinda análisis importantes, dentro los que señala con indicadores propios en primer instancia que no es que existan muchos consumidores, sino que son pocos, que consumen grandes cantidades¹⁹ (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Por medio de cálculos y proyecciones respecto a la legalización de la marihuana, señala que la forma no federalizada y complementaria en varios estados no tendrá efecto sobre la violencia en México, apuntando que “no hay soluciones fáciles ni rápidas en la eliminación de la violencia en México” (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

De hecho mucho de su análisis que presenta R.C., respecto al consumo, y cálculo de la ganancia que el tráfico de drogas y las problemáticas que genera en los contextos venideros, no los centra en la marihuana sino en otras drogas duras.

¹⁹ Al respecto se apunta que las disparidades raciales en el tráfico de drogas al interior de Estados Unidos, hace que exista un mayor número de procesados afroamericanos y latinos que blancos (Kilmer B.; 2012).

Identifica la importancia que tiene la defensa territorial en ciertas regiones de los DTOs como acto de control comercial más que insurgente²⁰, con sus respectivas reservas en el caso de Los Zetas; sin embargo como soluciones necesarias para el control de la violencia se remarca la necesidad de contrarrestarlos con estrategias de negociación insurgente²¹.

En la parte operativa de la reforma policiaca apunta que lo más importante es el evitar desplazar responsabilidades y dejar de duplicar funciones en las agencias encargadas de la investigación y persecución en la implementación de procesos que desarrollen la eficiencia y justicia.

Retoma hipótesis de algunos que plantea que la violencia en México no es producto de los cárteles (que están debilitados) sino de las pandillas que aprovechan esa debilidad tanto de cárteles como de las instituciones de seguridad, especializándose en robo; secuestro y extorsión. Todo envuelto en un círculo vicioso en el que las pandillas más sanguinarias esperan entrar a los cárteles (Jenkins B.; 2012). Por ello identifica como un reto importante el que se saque el dinero de los cárteles de los distintos niveles de la economía en México.

Un dato particular que llama la atención dentro de la propuesta de R.C. es que para febrero de 2012 se presenta un proyecto de investigación llamado “*The Provision of Public Services by Criminal Organizations in Mexico and Brazil*” en este, para el caso mexicano, pretendía analizar el tipo de servicios que brindan los grupos criminales y el impacto que genera en los hogares, a partir de entrevistas a expertos (organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la policía, alcaldes y académicos) y la aplicación de una encuesta a 6000 hogares. No se encontraron más datos de dicha investigación en la página lo cual parece indicar que la investigación no se realizó o está en proceso.

Woodrow Wilson International Center.

Al ser el único de los *think tanks* estadounidenses que cuenta con un instituto especializado en el análisis de los temas de interés con respecto a México (*Mexico Institute*), los análisis de su staff de especialistas, hacen visibles sus redes de colaboradores a nivel local;

²⁰ Las disputas por las rutas entre los distintos grupos obedecen a la disputa de un mercado que deja entre 18 y 39 billones de dólares al año (Chalk P.; 2011).

²¹ Se describen en la nota al pie número cinco del apartado de R.C. del capítulo anterior.

lo cual le permite acceder a mejor información²² con las áreas y figuras relevantes tanto en México como en Estados Unidos²³.

También tiene como particularidad el hecho de convocar no solo a especialistas en el análisis en temas de seguridad ambos países, sino a funcionarios²⁴, en pro de la creación de propuestas y puntos de reflexión integrales.

En contenido, sus particularidades radican en una revisión exhaustiva a dos temas en particular: la reforma judicial en México y la seguridad fronteriza en las áreas de tráfico de armas y dinero en el caso de México y de tráfico de drogas y migración en el de Estados Unidos. Ambos áreas se acompañan de un marco de referencia en el que interviene la cooperación bilateral e Iniciativa Mérida así como el análisis de la dispersión de la violencia producida por los cárteles en México.

Sin embargo en estas dos áreas base, no ceja en brindar referencias y particularidades únicas que permiten tener una visión integral de los elementos que componen estas áreas complejas; debatidas y apremiantes.

Apuntala la necesidad de transformar el problema de la violencia y combate al tráfico de drogas en México de un asunto de seguridad nacional a uno de seguridad pública, por medio de la creación de instituciones judiciales adecuadas y eficientes, coadyuvadas por un respaldo político y social nacional, y político institucional bilateral con Estados Unidos.

Acorde a esta perspectiva, tampoco utilizan el término cárteles para referirse a estas organizaciones, sino el de Organizaciones criminales transnacionales (TCOs por sus siglas en inglés) (Realuyo C.; 2012) y el de Grupos del Crimen Organizado (OCG por sus siglas en inglés), ya que no solo trafican drogas, sino secuestran, extorsionan, trafican piratería y generan una serie de elementos diversos (Salazar M. / Olson E. 2011).

Defensa de territorio por sus cuestiones comerciales; compra de armas usadas de Estados Unidos; modelo organizacional en red; oportunismo (aprovechar oportunidades que se les presentan) son sus principales características (Salazar M. / Olson E. 2011).

²² El manejo de fuentes mexicanas en los rubros periodísticos; académicos; institucionales y civiles en sus distintos documentos dan prueba de dichas redes.

²³ Es de destacar que los foros multimedia aunque en su mayoría contaban con especialistas mexicanos, su realización se dio en sus oficinas centrales de Washington D.C. y no en las oficinas del *Mexico Institute*.

²⁴ Por ejemplo procuradores estatales de los estados fronterizos de ambos lados y María Marván Laborde, comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información.

De principio a fin reconoce en los análisis hechos a la Iniciativa Mérida y la Mérida 2.0, que no son programas de asistencia sino de cooperación.

La particularidad que tiene en los análisis realizados a las instituciones de seguridad es el diseño de diagnósticos; las propuestas de estrategias así como la pugna de transparencia y supervisión civil.

Si bien especialistas invitados toman con reserva la posición de los Estados Unidos hacia México, los analistas que forman parte del staff del W.W.C. afirman tajantemente que se trata de una cooperación con compromisos y retos mutuos.

Señala que las declaraciones de apoyo de Hilary Clinton son solo eso y que no se ven el apoyo. De igual forma se ve como positivo el nombramiento de Gil Kerlikowske como zar antidrogas (Olson E. / Donnelly R.; 2009). Este es un dato curioso que evidencia que estos análisis son comunicaciones del riesgo²⁵, ya que este nombramiento para T.H.F. es un indicativo de falta de voluntad política de cooperación de la administración Obama en la PFDGC, ya que lo consideran de bajo perfil.

Otro hecho que ejemplifica esta situación se tiene con la dispersión de la violencia en la zona fronteriza que va del lado mexicano hacia el estadounidense; se alude a que el incremento de la violencia en México, afecta también en Estados Unidos, T.H.F. lo señala; pero W.W.C. indica que “la mayoría de las ciudades de la frontera con México, tienen crímenes violentos más bajos que los promedios estatales y nacionales” , citan como fuente datos del FBI del *US Today* (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

En la parte nacional de México se analizan los problemas existentes en las instituciones judiciales encargadas de impartir justicia, las cuales en esencia además de problemas estructurales y de organización sistémica, tienen errores en la realización de funciones por la falta de capacitación.

Un elemento importante que destaca W.W.C. (Mexico Institute W.W.C. / Et. Al.; 2010) ,es el que se tiene que capacitar personal policiaco de investigación en la frontera entre ambos países en gran parte para conocer entre otras cosas cuantos asesinatos son cometidos en

²⁵ Se parte del supuesto de que cada *think tank*, tomado como comunicador del riesgo, ofrece más que una verdad o análisis objetivo, una lectura particular del problema basada en valores o ideologías compartidas, que son importantes conocer para determinar hacia dónde puede guiar a sus lectores, sean estos tomados en general, o delimitados con base a ciertas condiciones socioeconómica.

México y cuantos en Estados Unidos, sin importar que los cuerpos aparezcan en México. Esto da una lectura más completa del problema fronterizo.

Para 2012 hace un *paper* en el que basado en las cifras del ingreso por el tráfico de drogas, se señala que los grupos dedicados al tráfico (grupos *Alpha*), no se vinculan directamente con la delincuencia local y aunque pueden cobrar impuestos, no se involucran en la operación de estas, siendo más común que las segundas desafíen a las primeras en algunas ocasiones (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Esta posición posiblemente se establece en función del cambio de gobierno como advertencia a la nueva administración, de lo complejo y vinculante que es el problema y de lo integral que tiene que ser su tratamiento.

COMEXI.

Si en algo se caracteriza la línea trazada por los comunicados de COMEXI, es en el análisis de estrategias para el mejoramiento de la relación fronteriza, expresada en infraestructura y procedimientos bilaterales²⁶, destinados a desarrollo de una seguridad garante del flujo comercial y migratorio.

Creación de organismos paralelos en la frontera es una de las principales propuestas. La inversión, generación de infraestructura y capacitación sistemáticas son propuestas desagregadas en los documentos de COMEXI dentro de los comunicados de COMEXI.

Se apuesta a la cooperación como la mejor estrategia de seguridad en México y Estados Unidos, reconociendo que ello implica: Superar las tendencias históricas de ambos países (con los mitos históricos que implica para cada uno); así como fomentar la necesidad de inversión pública y privada en los dos lados de la frontera.

Generar un control fronterizo, especialmente en México, ya que por ejemplo en México no existe una policía federal fronteriza como parte de una política federal fronteriza (González R.; 2009). Asimismo fomentar programas de trabajo temporales y permanentes para regular la migración (Saldierna G.; 2009).

²⁶ La posición que se guarda es enfática en que la inversión y desarrollo de mecanismos de seguridad no debe ser solo iniciativa y operación estadounidense, ya que México debe adoptar su responsabilidad compartida, señalando por ejemplo que se debe participar en la tecnologización fronteriza y la creación de policías conjuntas PCIP / COMEXI (2009).

Posicionar y capacitar personal especializado en el control de armas en ambos lados de la frontera²⁷.

Incentivar los programas de cooperación inter-agencias y de desarrollo de inteligencia en especial en el área del tráfico de armas y dinero.

La construcción de una prisión binacional en México para ingresar a mexicanos infractores en la frontera del lado estadounidense, parece ser una de las propuestas más originales presente solo en COMEXI.

Generar programas binacionales de cooperación con mayor compromiso económico de parte de Estados Unidos en los próximos años además de la I.M.

Fortalecimiento institucional para México en áreas de seguridad centrado en la reforma judicial y supervisión civil como medio de desmilitarización.

En su lectura, COMEXI ve la parte de la seguridad como el elemento que detiene o que desarrollado correctamente impulsa el avance comercial y desarrollo económico entre ambos países²⁸.

Otra de las particularidades que indica desde una lectura interna de México, es la existencia de una desinformación de los cárteles probablemente como una estrategia de dispersión del miedo en la población como medida de ataque a las autoridades²⁹.

Recuerda la importancia de no satanizar la fuerte relación comercial legítima entre México y Estados Unidos, por medio de la difusión de la creencia de que el tráfico de drogas la supera, señalando que las consecuencias del crimen organizado en México son el ahuyentar la inversión y los negocios legítimos de las regiones en las que opera (PCIP / COMEXI; 2009).

Identifica como principal problemática “las respectivas carencias en la capacidad de aplicación de la ley, incluida la corrupción, y la ausencia de mecanismos para coordinar operaciones a través de la frontera”³⁰ (Saldierna G.; 2009).

²⁷ Indica que existen más de 12 mil puntos de venta de armas tan sólo a lo largo de la frontera con México p (Rodríguez A.; 2010, p. 51).

²⁸ Cruces fronterizos legítimos, manejo de recursos compartidos y fomento el desarrollo económico es la base principal de la relación (PCIP / COMEXI; 2009).

²⁹ En el apartado 2.2 del capítulo anterior se aborda esta problemática cuando se retoman las reflexiones de Ioan Grillo y Viridiana Ríos, que apuntan como una característica del contexto de la PFDGCN, la multiplicación de blogs y redes sociales que difundían información, muchas veces falsa acerca de la operación de estos grupos. El caso de mayor impacto público que evidenció esta situación fue el del par de twitteros de Veracruz, encarcelados bajo cargos de sabotaje y terrorismo por difundir rumores acerca de actos de violencia.

³⁰ No hay metodologías homologadas en los cuerpos de seguridad e investigación (Rodríguez A.; 2010).

En el plano interno recomienda que “en México, es fundamental reducir los índices de violencia y desarrollar una estrategia de comunicación que informe a la población de los logros, los cambios, el rumbo y los tiempos de la estrategia” (Rodríguez A.; 2010, p. 57).

No deja de lado las críticas en contra de la política bilateral de la administración Obama, centrándose en la Secretaria de Seguridad Nacional Janet Napolitano. Apunta a que ella, minimiza los costos en víctimas de la política de Calderón, y que declara que la relación bilateral entre México y Estados Unidos está bien, dejando de aludir al problema del aumento significativo en las deportaciones y a sus declaraciones que afirman que 90% de dichos deportados son criminales (Estevez D.; 2012).

Después de hacer un análisis detallado a las perspectivas generales y propias de cada *think tank* respecto a las áreas que envuelven a la PFDGCN; podemos observar que si bien existe gran coincidencia, también hay matices importantes en la propuesta de uno u otro.

Dichas coincidencias y diferencias, al final permiten ver desde una óptica no oficial de contexto de cooperación compleja de siglo XXI, cual es la perspectiva real que se tuvo respecto a la cooperación y a las formas de operarla en el rubro de seguridad que para ambos países implicaba el combate al narcotráfico en México.

4.2.- Temas de mayor polémica.

En los capítulos uno y dos, se establecieron dos parámetros importantes: primero, que la definición y operación de políticas como la PFDGCN en su plano bilateral, depende de modelos de decisión que cada sistema constituye a partir de parámetros sistémicos e históricos particulares.

En segundo lugar, que en el siglo XXI los procesos de decisión política, típicamente se encuentran dinamizados por las lógicas de la sociedad del conocimiento y la cooperación, caracterizadas esencialmente por un acelerado flujo de información en diversos medios y la confluencia de múltiples actores en la solución de problemas que van más allá de lo privado; nacional; o gubernamental.

Los dos elementos de una forma u otra, vinculan a dirigentes o élites y ciudadanos, en una dinámica de correspondencia u objetivo de acción común. En ella intervienen y se desarrollan mecanismos y recursos públicos de transparencia y rendición de cuentas (de tipo gubernamental;

privado y ciudadano), que se utilizan (o al menos se pugna por hacerlo) para perfeccionar dicha toma de decisiones compartida en cuanto los costos y beneficios de la misma.

En un área vinculada a dicho proceso de transparencia y relación entran los *think tanks*, quienes por medio de su actuar, recurren a la persuasión de la opinión pública, la cual definitivamente incluye a los políticos.

De forma concreta, en los comunicados realizados los cinco *think tanks* se le toma la palabra a los teóricos revisados para la toma de decisiones, quienes postulan que lo más importante de esta, es un análisis realista y no ideológico u utópico aspirado.

Al analizar la política implantada y sus implicaciones desde las condiciones reales³¹ en las que operó la PFDGCN y no desde las metas deseadas; los *think tanks* tendieron más que al desarrollo de enfoques y propuestas ideológicas (que es claro que cada uno posee), a un análisis de elementos: políticos; administrativos; y hasta judiciales, concretos y con referentes reales. Por lo cual se convierten en legítimos actores de la comunicación del riesgo.

En esa medida, si bien todas las áreas analizadas en torno a la PFDGCN son relevantes como rubros de la comunicación del riesgo; los cuatro tópicos seleccionados como los más polémicos³², entran de forma inequívoca en un análisis de la comunicación del riesgo debido a que se posicionan no solo como simples elementos generadores de opinión pública, sino como análisis definidos para contrarrestar el miedo, y en cierta forma garantizar el orden público (domesticación del miedo y minimización de costos del riesgo o peligro), lo cual es planteado en la propuesta de Farré, analizada en el capítulo dos.

Situándolo en términos del modelo organizacional o de modelos de decisión de Allison abordado en el capítulo uno; la lógica a la que se apela en cada momento no es igual. Si bien los cuatro rubros son polémicos y apremiantes, no pueden ser solucionados apelando a las mismas formas de organización o al menos no de forma pura.

Por ejemplo, los casos del tráfico de armas y del apoyo ciudadano en México, los dos tienen como meta, el diseño de políticas racionales (modelo racional); sin embargo en la realidad de Estados Unidos, existen pesos y diferencias entre las fuerzas políticas existentes que

³¹ Al hablar de las condiciones reales, se hace referencia a que en ningún momento los comunicados analizados, plantean de forma generalizada una crítica o propuesta hacia metas utópicas y aunque es claro que muestran cierta tendencia ideológica en ciertos temas y momentos (retomados en el capítulo anterior), sus señalamientos se centran más en análisis llevados hacia una realidad inapelable. Así por ejemplo, en el caso de la legalización de las drogas, unánimemente se determina que no soluciona el problema de violencia en México y tráfico en Estados Unidos.

³² Tráfico de armas; legalización de la marihuana en Estados Unidos; apoyo ciudadano a la PFDGCN; y definición de México como “estado fallido”.

componen al congreso, lo cual lleva la decisión más allá de lo racional, y probablemente es igual de complicado que tanto los ciudadanos mexicanos confíen en sus instituciones de seguridad pública y sistema penal, como el que los estadounidenses tengan un mayor control de armas con leyes y políticas dictadas desde su congreso.

Así, las siguientes páginas abordan las particularidades que los cinco *think tanks* estudiados señalan acerca de los temas más polémicos de la PFDGCN, teniendo por objeto la lectura pormenorizada de los mismos y la señalización de propuestas propias vinculadas a su tratamiento, como temas propios de la política de seguridad en México, desde una óptica de comunicación del riesgo.

4.2.1.- Tráfico de Armas.

Definido junto al tráfico de dinero como uno de los dos asuntos preponderantes dentro de la política de combate antinarcóticos de Estados Unidos hacia México, el tráfico de armas se convirtió en uno de los temas imprescindibles en cada uno de los cinco *think tanks* analizados.

El dictamen es unánime por parte de los *think tanks*: México y Estados Unidos deben cooperar para evitar que el tráfico de armas proveniente de norte a sur, alimente la violencia con la que operan los DTOs en México. Para hacerlo el reto es encontrar cómo evitar las diferentes cargas políticas que tiene este tema en pro del desarrollo de la cooperación.

Dicha lectura podría sugerir de inicio, que existe una coincidencia absoluta respecto a los caminos para lograr dicha cooperación, sin embargo los análisis mostrados por los distintos actores, tienen particularidades e intenciones que no podemos pasar de largo y debemos señalar en cuál de los rubros que caracterizan a la comunicación del riesgo se ubican los respectivos planteamientos como parte del ejercicio analítico propuesto.

Antes de abordar el análisis de los actores, parece importante realizar algunas particularidades que permiten definir el problema del tráfico de armas en el contexto de la PFDGCN.

Iñigo Guevara señala dos características que indican a nivel nacional la existencia de una carrera armamentista: primero, la intención de adquirir equipo militar que permita a sus fuerzas armadas adquirir nuevas capacidades dentro y fuera de su territorio. El segundo se caracteriza por una reacción similar de parte de un Estado vecino para contrarrestar al primero (Guevara I.; 2010).

Aplicando estos parámetros a un plano micro, podemos decir que precisamente, uno de los elementos que fomenta y a la vez explica el contexto en el que surge el tráfico de armas de Estados Unidos hacia México durante la PFDGCN, es una especie de carrera armamentista que debido al contexto de violencia y disputa territorial, tienen las 7 organizaciones³³ dedicadas al tráfico entre ambos países.

En el caso de Estados Unidos, podemos decir que el elemento que fomenta el desarrollo del tráfico de armas hacia México, se encuentra además de la poderosa industria armamentista guiada por lógicas de mercado³⁴, en las restricciones que impone a nivel gubernamental a la exportación de armas.

Uno de los informes realizado por FLACSO respecto al tráfico de armas livianas en América Latina, señala que los férreos controles federales que tiene Estados Unidos respecto a la exportación y donación de armas (por medio de licencias), sujetos en su mayoría al cumplimiento de requisitos como el cumplimiento de los derechos humanos, hacen que sea difícil la adquisición de armas de forma legal por países y regiones, provocando que el tráfico por las fronteras sea una constantes México (FLACSO; 2007, pp. 185 - 195).

En otras palabras, los gobiernos, empresas o individuos que no sean autorizados por las distintas agencias federales para comprar armas a empresas estadounidenses, solo pueden obtenerla de forma ilegal. Es ahí en donde surge la problemática del tráfico de armas como uno de los principales elementos que a nivel bilateral, alimenta a los DTOs que operaron entre México y Estados Unidos, durante 2006 – 2012.

Con estos elementos es claro que a nivel contextual el tráfico de armas es algo que se fomenta desde los dos lados de la frontera, requiriendo acciones conjuntas que de acuerdo a distintos especialistas tienda más hacia Estados Unidos, por ser el país de origen.

En ese sentido, el mismo informe de FLACSO señala algo que en cierta medida los comunicados de los *think tanks* de forma general validan. Que como característica principal, el gobierno estadounidense, tiene una nueva actitud tendiente más que al resguardo de frontera, al

³³ Mencionadas y caracterizadas en el capítulo 2.

³⁴ De acuerdo a una investigación del CRS en el rubro, entre 1998 y 2001 Estados Unidos fue el primer proveedor de armas en América Latina, al abastecer el 32.9% de las armas de la región; para 2005 la cifra se ubica en 37.9% (CRS; 2006, p. 32). Si bien dichos porcentajes no desagregan el caso mexicano, es claro que la proporción lejos de bajar, seguramente aumenta al ser el primer vecino camino al sur del continente.

De la misma forma, existen otros elementos a tomar en cuenta en el rubro: primero entre 2002 y 2004, existían en Estados Unidos de 75 a 80 millones de armas pequeñas en manos de ciudadanos privados. Segundo, cada día son vendidas cerca de 5,500 armas pequeñas (FLACSO; 2007, p. 199).

fomento de seguridad en la dimensión ciudadana (FLACSO; 2007), ello en el caso mexicano, además de necesario, puede ser benéfico ya que de acuerdo a cifras del mismo informe, para 2007, el crimen organizado y la criminalidad común, son los sectores que utilizan la mayor cantidad de armas, dejando una incidencia de 80% en el área de delitos cometidos con armas de fuego (FLACSO; 2007, p 18).

Regresando a nuestros actores analizados, en el rubro de los referentes que influyen en el tráfico de armas desarrollados por los cinco *think tanks* de manera general se establece que:

- La vigilancia fronteriza es fundamental para contrarrestar el flujo de armas; en este, personal; programas y tecnología son necesarios.
- Se vincula de forma directa con el tráfico de dinero y la dispersión de la violencia.
- Es un tema complicado en lo político en ambos países.
- El tema no debe entorpecer la dinámica de cooperación entre ambos países.

Brookings Institution.

Su análisis en el tema no es tan profundo; en lo que respecta a sus fuentes y cruce de datos, tampoco es exhaustivo. Es enfático en plantear en sus análisis dos ejes: la necesidad vigilancia fronteriza y el control de armas de parte de Estados Unidos. Segundo señalar el uso del dinero con las armas en un círculo vicioso (Felbab-Brown; 2009).

En un informe realizado por La Comisión Alianza para las Américas se señala que para 2008, por la frontera entre México y Estados Unidos, se da el cruce de 2000 armas diarias (Alianza para las Américas; 2008, p. 24). El mismo informe sugiere que Estados Unidos debe ratificar el Protocolo de las Naciones Unidas contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes, y Municiones vigente desde 2005.

Lo interesante del primer referente señalado, es que esta cifra la arroja sin mayor alusión a alguna fuente de autoridad como la ATF u otra dependencia oficial de cualquiera de los dos países³⁵.

³⁵ Uno de los elementos que se señalará respecto a las cifras o datos significativos relacionados al tráfico de armas, será la fuente a la que se recurre en las distintas comunicaciones, con la intención de diferenciar cuando el argumento se circunscribe más en el terreno técnico racional (informes oficiales o investigaciones), o dentro de lo cultural o de opinión (periódicos o declaraciones de personajes). Se hace con la intención de distinguir cuando la reflexión del actor se ubica más dentro de la construcción objetiva (racional) o de la percepción subjetiva (valorativa o de sentido común) a la que el actor recurre, como componentes de la comunicación del riesgo.

En algunos de los comunicados se menciona que existe dispersión de la violencia de México hacia Estados Unidos, aludiendo a estados fronterizos como Arizona, y Phoenix, en donde se pasó de 48 secuestros en 2004 a 241 en 2008 (Felbab-Brown; 2009, p. 2). Aquí se toma como referencia una nota del New York Times.

Algo similar pasa cuando se afirma que “Cerca del 90% de las armas vinculadas utilizadas por los grupos criminales son compradas en Estados Unidos” (Felbab-Brown; 2009, p. 2); nuevamente la referencia es endeble ya que en este caso ni si quiera se cita a alguna.

Esta cifra es una de las principales polémicas que se tienen no solo en este actor, sino en todos analizados, ya que es el principal argumento que se toma de parte del gobierno mexicano, pero no existen elementos 100% objetivos que la respalden, y como veremos en las siguientes páginas, *Heritage Foundation* (T.H.F.) la cuestiona y analiza.

Para 2011 en un contexto difícil para la relación bilateral entre las administraciones Calderón - Obama, por los casos *WikiLeaks*, se apunta de parte del B.I., que el gobierno de Obama ha emprendido varias iniciativas para luchar contra el flujo de armas, pero las leyes de armas de Estados Unidos hacen que el aumento de la tasa de interdicción difícil; señalando que aunque las leyes estadounidenses lo controlaran, con la integración del mercado global de armas, los DTOs mexicanos las comprarían en cualquier lugar (Felbab-Brown; 2011). Concluye el artículo, mencionando que no solo las armas son las causantes de la violencia, argumentando que los mismos grupos que operan en México, lo hacen en Estados Unidos, en donde tienen mayor acceso a armas, pero sin generar el mismo nivel de violencia (Felbab-Brown; 2011).

En esencia la posición crítica de B.I. es limitada, ya que si bien plantea la dimensión del problema, minimiza la acción del gobierno estadounidense por los factores internos, y hasta externos al señalar que existen otros mercado que abastecen el flujo ilegal de armas para México, y que en Estados Unidos, los mismos grupos no ocasionan los niveles de violencia, probablemente dejando la iniciativa más a las estructuras judiciales mexicanas.

Lo interesante es que no da cifras con referentes objetivos que respalden la parte del abastecimiento de armas por parte de otros mercados ilegales.

The heritage Foundation.

A partir de 2008 señala la necesidad de que Estados Unidos frene el río de hierro que fluye hacia México; equiparando el problema con la reducción de tráfico de dinero y de precursores químicos (Roberts J. / Walser R.; 2009).

Retoma una nota del Washington post³⁶ (Hsu S.; 2009), en la que se indica que el 90% de las armas empleadas por los cárteles de las drogas en México provienen de Estados Unidos (Walser R.; 2009).

Debate la cifra apuntando que si bien como se indica en el diario, la policía mexicana incautó 35.000 armas entre diciembre de 2006 y abril de 2009, solo reportó al gobierno estadounidense 13,149 armas (37%), lo cual para T.H.F., indica que no es el 90%, que se asegura, concluyendo que probablemente el resto pertenece a otra manufactura, señalando que otras fuentes de obtención de armas por parte de los cárteles son: el robo de municiones al ejército mexicano; y la importación de armas de Centroamérica (Walser R.; 2009).

Respecto a la famosa petición de restituir la ley de prohibición de armas de asalto expirada en 2004, indican que necesita ser mejor argumentada ya que “de las armas que se decomisan en México procedentes de EE.UU., no se sabe cuántas son de asalto” (Walser R.; 2009).

En esencia reconoce que el tema de las armas es muy importante, advirtiendo que no debe convertirse en un tema de división o prueba de fuego en la cooperación de ambos países.

En otro de sus artículos señala que es peligroso que Obama de muestras de pensar el aprobar la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros relacionados (CIFTA), como parte de sus discursos públicos, ya que es defectuosa y tiene implicaciones negativas para las libertades de los estadounidenses³⁷. Recurriendo al dato del 90% de las armas, critica el que se llegue a aceptar en Estados Unidos, apelando a que solo es intimidante; para ello apunta que de acuerdo a la *Government Accounting Office* (GAO por sus siglas en inglés), 87% de las armas que han sido decomisadas y enviadas a Estados Unidos desde México para ser rastreadas, son de manufactura estadounidense, a lo que señala T.H.F., que eso no quiere decir que el 90% de las armas que poseen los cárteles provienen de EE.UU. (Bromund T.; 2009).

Apunta que de acuerdo a la misma GAO, por medio del sistema e-Trace, se ha pasado al rastreo de 1.950 armas en 2006 a 6.700 en 2008 (Bromund T.; 2009).

³⁶ La nota se titula “*Obama Steps Up Efforts to Stop Gun, Drug Trafficking Across Mexican Border*” y se publica el 16 de abril de 2009 (Hsu S.; 2009).

³⁷ En uno de los artículos señala que la CIFTA criminaliza el montaje de cualquier parte del arma a no ser que el estado conceda un permiso federal, apuntando a que el tratado amplía el poder del estado administrativo y criminaliza las actividades recreativas de millones de estadounidenses inocentes (Bromund T. / Walser R.; 2010).

A partir de un atentado con auto bomba en Ciudad Juárez, se menciona, nuevamente con base a un reporte del Washington Post³⁸, que las granadas de mano y armas similares, son adquiridas por los DTOs, principalmente de América central, que a su vez las adquirió durante los años ochenta en el contexto de la guerra fría. Con ello recuerda que si bien existe el tráfico de armas de Estados Unidos, también se da del sur, sugiriendo a Los Andes principalmente, territorio controlado por narco-terroristas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); traficantes; y de regímenes antiestadounidenses como lo son Venezuela de Chávez y Bolivia de Morales (Walser R.; 2010).

El caso “Rápido y Furioso”³⁹, lo toma más como un elemento que indica la falta de compromiso de la administración Obama que como otra cosa ya que muestra una desconexión en la cooperación entre ambos países para combatir el tráfico de armas. Alude entre otras cosas, que de acuerdo a declaraciones de William Newell, ex jefe de la división de Phoenix (cede de la ATF en donde inicio todo), alude a que incluso tres agencias más intervinieron: *Internal Revenue Service (IRS)*; *Immigration and Customs Enforcement (ICE)*; y la *Drug Enforcement Administration DEA* (Markay L.; 2011).

Otro señalamiento que trata de evidenciar el mal desempeño que para T.H.F. tuvo la administración Obama, se da en otro de los artículos en los que apunta a que los agentes de la ATF “se sienten traicionados con la administración Obama por no asumir los costos de la operación” (Walser R.; 2011).

Por ultimo con respecto al tema se menciona que el informe del Departamento de Justicia, indicó que Eric Holder tuvo conocimiento del operativo desde su inicio, pero sus asistentes no le informaron de los datos significativos, (Malcolm J.; 2012), con ello se insiste a la falta de supervisión de la administración Obama como elemento característico del fracaso, que se renueva con la fuerte crítica que indica que para su propuesta de nuevo periodo administrativo, Obama decide mantener a Holder en su gabinete (Walser R.; 2012).

³⁸ El reporte se llama “*Mexican drug cartels' newest weapon: Cold War-era grenades made in U.S.*”, en el, esencialmente se sostiene que gran parte de las granadas decomisadas en México provienen de Centroamérica, y que tienen más de veinte años; como fuentes se señalan investigadores de la ATF, pero ningún documento o informe en especial; cabe señalar que se ubica como la zona de más violencia ligada a este tipo de armas al territorio controlado por Los Zetas (Miroff N./ Booth W. 2010).

³⁹ Rápido y Furioso en cifras:

Al menos se perdieron 2000 armas ubicadas en escenas del crimen en Estados Unidos y México (Markay L.; 2011). Las armas se vinculan con el asesinato de agente de la Patrulla Fronteriza Brian Terry, y con 11 diferentes escenas de crímenes violentos (57 armas) en el sureste de Estados Unidos (Markay L.; 2011). En México el operativo se relacionó con la muerte de 300 mexicanos (Malcolm J.; 2012).

Es claro que la posición de T.H.F., es la de retomar la importancia del tráfico de armas como elemento que por un lado puede poner en peligro la cooperación entre México y Estados Unidos y por otro sirve de críticas para una administración no circunscrita con sus principios fundacionales⁴⁰.

El aporte que tiene su análisis, es el criticar el famoso porcentaje del 90%, de una forma racional, con cifras oficiales, dejando claro que muchas veces no se cuestionan. En el rubro del análisis interno que hace acerca del caso Rápido y Furioso ofrece como referentes informes oficiales; sin embargo al momento de criticar la CIFTA; la adopción de leyes restrictivas a la adquisición de armas a nivel interno en Estados Unidos, o al momento de dimensionar el papel de la producción estadounidense en el mercado ilegal de armas, todo lo minimiza más en el plano ideológico de sentido común, que racional respaldado en cifras.

RAND Corporation.

Con investigaciones y cálculos propios, la propuesta de R.C. se ubica en elementos más de tipo técnico operativo que particularizan elementos importantes en el problema compartido.

Recuerda que si el tráfico de drogas no transitará por México de 25 a 35 billones de dólares por año, no habrían recursos para el tráfico de armas en los niveles que se da (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 22).

Apunta en materia de seguridad a que “México tiene los estándares internacionales, pero el problema es que sus instituciones son débiles por factores como la corrupción y el debilitamiento local de las policías” (Riley J.; 2009).

No es raro ver a oficiales de policía; personal militar y personal de la aduana, vinculados al tráfico de armas; de hecho señala en 2007 un caso en donde agentes de la ATF de Phoenix, arrestan a comandantes mexicanos de Baja California, por comprar armas de forma ilegal en una feria de armas, cita al *USA Today* (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 24).

Más allá de cifras con controversia política, apunta a que la entrada de México al programa e-Trace de la ATF desde el 2006, y en el programa *Gunrunner* desde 2007, es la base para mejorar la inteligencia y cooperación en el rubro, ya que organizaciones sumamente violentas como Los Zetas tienen armas muy sofisticadas (Schaefer A. Et. Al., 2009, p. 37).

En general más que debatir los porcentajes, a los que no aborda en mucho para recordar lo prioritario que es el control de armas, señala la necesidad de mecanismos técnicos funcionales

⁴⁰ Ver capítulo 3.

dentro de la operación, lo cual implica también la parte de capacitación de parte de la contraparte mexicana.

Woodrow Wilson International Center.

Retoma el dato que indica que “el 90 por ciento de todas las armas ilegales incautadas en México provienen de los Estados Unidos y se introduce de contrabando ilegalmente a México, principalmente de Texas, Arizona y California”, citando a la ATF (Olson E.; 2008, p.9). Llama la atención el que aclara que dicho porcentaje se refiere a las armas incautadas en México, más nunca señala que el 90% de las armas que tienen los cárteles en México provienen de Estados Unidos.

Menciona que en la frontera con México hay 6,647 licenciarios federales de armas de fuego y que la ATF tiene a 25 investigadores, más 100 agentes especiales investigando el tráfico de armas hacia México producto del proyecto *Gunrunner* (Olson E.; 2008, p.9).

El sistema e-Trace así como el proyecto *Gunrunner* y el acuerdo armas cruzadas⁴¹ son los programas que han permitido la cooperación para el control del tráfico de armas hacia México en 2008 (Olson E.; 2008).

Estima que la cantidad de dinero que lavan organizaciones mexicanas y colombianas es entre 8300 millones y \$ 24.9 mil millones en ganancias ilícitas⁴² cada año (Olson E.; 2008)⁴³.

Mientras los demás actores no señalan este rubro, W.W.C. apunta que las ferias de armas en la frontera son el principal factor que provoca el tráfico de estas hacia México (Selee A.; 2008). Hay más de 6600 distribuidores de armas con licencia federal en la frontera y cerca de 55000 en toda la nación (que crecen al igual que la industria de armas) y los agentes de la ATF son los únicos que los monitorean (Mexico Institute W.W.C.; 2009, p.16).

Recuerda que e-Trace sirve para rastrear armas de registradas en Estados Unidos y que está en consulados mexicanos, resaltando que se espera que pronto este en español (Olson E. / Donnelly R.; 2009).

Señala como una posible propuesta el fortalecer la ley de Control de Armas 1968 que prohíbe la importación de armas de asalto para fines no deportivos; recordando que la

⁴¹ *Gunrunner* inicia en 2006 y armas cruzadas en 2008 (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

⁴² El principal medio de transporte que identifican para el dinero es el contrabando en efectivo.

Estima que entre 18 y \$ 38 mil millones de dólares se lavan anualmente entre Estados Unidos y México de parte de los traficantes, citando como fuente al departamento de justicia estadounidense (Olson E. / Donnelly R.; 2009). El dinero también se trafica con el contrabando de mercancías que después se venden en los países de origen (Latin American Program; 2009).

⁴³ Cita a *The National Drug Intelligence Center* (NDIC por sus siglas en inglés).

interpretación de arma deportiva se utiliza para casi todas las armas de asalto que se importan (Olson E. / Donnelly R.; 2009, p.5). Aquí el W.W.C. deja ver de forma clara una cierta resistencia del ciudadano estadounidense respecto a su derecho para comprar armas, que no admite restricción alguna, y si bien, no lo crítica de forma explícita, recuerda que la aplicación de cualquier ley restrictiva en el rubro, no es bien recibida al interior de Estados Unidos.

Ubica como otro factor, la falta de flujo de información hacia agencias policíacas locales en EE.UU., producto de la “enmienda *Tiahrt*”; esta disposición de la ley impide a la ATF difundir los resultados de las investigaciones de rastreo a la policía local, provocando que estos no puedan saber en dónde hay armas y por tanto arrestar y detener la venta y acopio de armas (Olson E. / Donnelly R.; 2009, p.5).

Ampliar tecnología; personal y programas de control fronterizo, se ve como una solución en el control del tráfico hacia México que en mucho se da vía vehicular (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

Explica que el sistema e-Trace se utiliza cuando se incauta un arma; en este se introduce su marca, modelo y número de serie, posteriormente arroja la identidad del comprador y vendedor (Mexico Institute W.W.C.; 2009). Su fuente son las declaraciones del director adjunto de la ATF ante la Comisión de Supervisión Gubernamental (*oversight and goverment reform*) en 2009.

Las armas que decomisa el gobierno mexicano de origen estadounidense son AK y M16; Ametralladoras y fusiles Barrett de alto calibre (Mexico Institute W.W.C.; 2009, p.16).

Es el único *think tank* que propone retomar la prohibición de armas de asalto de 2004; y el permitir el acceso a los informes de armas a policías; académicos y políticos que puedan diseñar políticas al respecto (Mexico Institute W.W.C.; 2009, p.17).

Resalta la necesidad de traducir las plataformas de rastreo de armas al español; así como el desarrollar programas que no están aplicados en pleno, como lo es el Sistema de Aforo Vehicular (SIAVE), probado en Tijuana y Ciudad Juárez, el cual consiste en pesar los autos, detectando aquel que se pase del promedio sale para pasar a una revisión secundaria, evitando el cuantioso flujo de armas que se dan con el tránsito de vehículos⁴⁴ (Olson E.; 2010).

⁴⁴ Un segundo elemento que se indica respecto al tráfico vehicular, se encuentra en el flujo de dinero, el cual otra de las investigaciones del W.W.C señala que se ubica en un rango de 150 mil a 500mil dólares por vehículo, de forma tal, que si detienen a uno no afecta la operación por ser una cantidad mínima en comparación al total anual traficado,

La diversificación del lavado también empodera a los criminales y exige una estrategia diferenciada al igual que con las armas, ya que mecanismo como el lavado de dinero con medios digitales; tarjetas de prepago; envío de mercancía ilegal que se vende de manera informal aunado a los medios tradicionales, hace difícil el cortar el ciclo circular que alimenta al flujo de armas (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010).

Retoma un dato similar al de T.H.F. que señala que el gobierno mexicano para 2010 aseguró que entre 2007 y 2009, había incautado 60 mil armas procedentes de Estados Unidos, las investigaciones de la ATF realizadas por el programa *Gunrunner*, concluyen que 14.923 armas de fuego fueron traficadas a México entre 2005 y 2009; 4.976 tan solo en 2009 (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p.16).

Un segundo móvil al que se atribuye el tráfico de armas tiene que ver con las ganancias que deja, se indica que un AK-47 en la frontera cuesta de 1600 a 2000 dólares y en el sur de México de 2000 a 4000 dólares (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p.16).

Se pide al gobierno mexicano que tenga personal de PGR en todos los estados, que realice solicitud de rastreo de armas cuando ocurre un ataque de forma electrónica y no esperen. La idea es no centralizar y evitar los cuellos de botella (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p.16).

Se indica como el gobierno mexicano aseguró haber recuperado 30 mil armas entre enero de 2010 y marzo de 2011, apuntando que se están compartiendo datos con EE.UU. sin dejar de realizar sus propias investigaciones⁴⁵ (Goodman C.; 2011, p. 3).

Para mayo de 2011 México había recuperado un total de 69.808 armas de fuego en y que los agentes de la ATF solo pueden utilizar el ocho por ciento de solicitudes de rastreo de armas de fuego de México para iniciar investigaciones, en parte porque muchas de las solicitudes de rastreo carecen los datos básicos de identificación y fueron adquiridos en los Estados Unidos hace más de cinco años (Goodman C.; 2011, p. 3). Este elemento es algo importante, porque por más *Gunrunner o new Gunrunners* (este además entrena personal mexicano para rastrear armas),

recordando que de 150mil vehículos pasan al año en la frontera solo el 10% se revisa minuciosamente (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p.15).

⁴⁵ Se cita como fuente al periódico mexicano el universal.

que existan, solo se pueden rastrear las armas que fueron registradas y que no tengan más de cinco años de antigüedad⁴⁶.

El departamento de justicia señala que cerca del 26% de las solicitudes de rastreo de armas de México, no se pueden realizar debido a los errores en los números de serie; se señala como fuente al informe “*Review of ATF’s Project Gunrunner*,” el mismo reporte señala que 75% de las armas que la ATF pudo rastrear a su primer comprador en Estados Unidos, ya que fueron adquiridas hace más de 5 años (Goodman C.; 2011).

Apunta elementos importantes:

Solo 18% de las armas con solicitud de rastreo, fueron adquiridas hace 3 años.

La ATF propuso en diciembre de 2010 una nueva ley que establecía que las armerías ubicadas en la frontera reportaran cuando alguien comprar dos o más rifles de asalto en el lapso de una semana hábil; sin embargo en la cámara de representantes, no fue aprobada por los republicanos (Goodman C.; 2011).

Las personas que venden en EE.UU. armas de forma ilegal a otra persona han recibido menos de un año de cárcel (Goodman C.; 2011).

El ingreso de los cárteles mexicanos lo ubica entre 6 y 9 billones de dólares anuales (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Esta cifra la compara con datos de Alejandro Hope que indican que el valor del mercado de drogas estadounidense para México es de entre 4.7 y 8.1 millones de dólares anuales y los de Rand Corporation que lo calculan en 6.6 para 2011⁴⁷ (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Reconoce que si bien este ingreso representa el 20% de las ganancias del mercado estadounidense, se divide en un grupo pequeño en comparación del otro 80% que se divide en más grupos.

Como conecedor de las dificultades que tiene el control generalizado del tráfico de armas, el W.W.C., propone que como estrategia efectiva de combate contra los DTOs, que el gobierno mexicano, debe sancionar al grupo más violento en el mercado (para pegarle en lo económico) y por tanto detener su operar (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

⁴⁶ El informe de armas pequeñas de FLACSO citado en la páginas anteriores coincide al señalar que no se pueden rastrear las armas que no fueron registradas (FLACSO; 2007).

⁴⁷ Es importante señalar respecto a las fuentes, que en el caso de la cifra de Hope, la referencia a la que alude el *paper*, lleva a una presentación en la que se cita al *paper* de Rand Corporation, que en esencia genera nuevas formas de calcular los ingresos de las drogas, para diferenciarlas de ingreso por marihuana. Con ello en evidenciamos que si bien, tenemos comunicados diferentes, las fuentes primarias a veces suelen ser las mismas y difieren en más en las partes de la percepción y comunicación que en la racionalidad.

“El gobierno mexicano debe establecer quién es el más violento”, perseguirlo con la aplicación de la ley y hacérselo saber al gobierno estadounidense en pro de su apoyo, evitando el consumo de las drogas de dicha organización (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Advierte que esta designación de violento, se debe hacer de forma transparente, ya que de otro modo; una organización injustamente designada de más violenta, puede cometer atentados terroristas con la intención de sobrevivir. Recuerda que es importante recordar que la violencia puede ser producto más de una criminalidad local que de una transnacional; en esta los incentivos son diferentes y las organizaciones menos vulnerables pueden ser más violentas (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Más allá de las deficiencias de esta propuesta, en cierta forma la intención de W.W.C., es dentro de la misma necesidad del control del flujo de armas, coadyuvar con propuestas integrales que no solo dependan de lo policiaco y jurídico, en el fomento de una verdadera cooperación en el plano civil y político así como bilateral ya que señala que el gobierno estadounidense haciendo eco de esa definición de “más violento” difundiría en estrategias logísticas y de comunicación para bloquear el consumo de las drogas que trafique.

En general, el análisis del W.W.C. con su basto manejo de referencias y cruce de fuentes en sus distintas investigaciones, deja clara una realidad inapelable: que en el caso de las plataformas de rastreo de armas, existen trabas operativas como la falta de acceso en todos los consulados de México; la falta de capacitación de las contrapartes mexicanas; la centralización de la PGR y la falta de la plataforma en español.

En segundo lugar, tiene cumple una función crítica objetiva al señalar que solo se pueden rastrear las armas que han sido registradas y que no tienen más de cinco años, lo cual indica que difícilmente se podrá tener una evidencia 100% objetiva al menos del lado estadounidense acerca de la procedencia de las armas incautadas en México a no ser que cumplan con dichos requisitos.

Es por estos elementos que la posición que demuestra tener el W.W.C. se ubica más en la parte racional de gestor del riesgo, que ideológico o de sentido común.

COMEXI.

La propuesta particular de COMEXI, contienen elementos típicamente fronterizos con una lectura desde la perspectiva mexicana, su propuesta pugna por retomar la prohibición de armas de asalto (vencida en el 2004), de inmediato para mejorar la situación de seguridad en ambos países (Ap / El Universal; 2009).

Los elementos físicos; tecnológicos y de personal que se han reforzado en la frontera deben de acompañarse de propuestas creativas que además de contener el tráfico en la frontera, no interfieran con el flujo comercial legítimo (PCIP / COMEXI; 2009).

En el tema de la capacitación de los agentes mexicanos indica que “actualmente, los oficiales de aduanas mexicanos inspeccionan únicamente 8% del tráfico que cruza la frontera; estas inspecciones se conducen al azar, y con frecuencia son superficiales”, aludiendo a la falta de equipo y capacitación en temas como las armas (PCIP / COMEXI; 2009, p. 15).

Propone el que exista por lo menos un agente ATF en cada consulado de los Estados Unidos en México, para apoyar a las autoridades mexicanas en el rastreo de armas (PCIP / COMEXI; 2009, p. 18).

Generar estructuras espejo en aduana y frontera así como una Policía Federal Fronteriza (PCIP / COMEXI; 2009).

Estas propuestas no entran en las controversias políticas a las que podríamos imaginar que puede tener un *think tank* mexicano, ya que no asume de forma retórica planteamientos como el de 90% de las armas ilegales de México; pese a ello sus propuestas no carecen de originalidad y validez. Es por ello que su sesgo en el plano de la comunicación del riesgo se centra más en lo racional.

Ante de mostrar de forma gráfica un cuadro que represente de forma gráfica la tendencia de cada *think tank* en este tema como actor de la comunicación del riesgo, parece importante el señalar el hecho de que en otros documentos como lo es el informe de armas ligeras en América Latina, realizado por FLACSO en 2007, las cifras controversiales como la del 90%⁴⁸, también se encuentra presente y justificada también por periódicos como referente, lo cual indica que la parte de la elaboración de indicadores y la difusión de los mismos en temas áreas tan controversiales, no está tan sistematizada como deseáramos⁴⁹.

⁴⁸ En el informe de FLACSO se marca que cerca de 250 armas son confiscadas a sospechosos de crímenes en México cada día; y que autoridades mexicanas aseguran que 90% de las armas de México, provienen de Estados Unidos (FLACSO; 2007, p. 207). La fuente son periódicos estadounidenses: *Los Angeles Times* y *Arizona Republic* respectivamente.

Otro rubro importante dentro de este informe, es el hecho de que en cuanto cifras oficiales se refiere, fuera de las que brindan los organismos federales estadounidenses, solo se recurre al *Small Arms Survey* (particularmente el 2007), de forma generalizada.

⁴⁹ En el caso de México, no existieron citas de parte de ningún actor estudiado, de dependencias oficiales encargadas de abordar el tráfico de armas: PGR; SEDENA; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI); Secretaría de Seguridad Pública (SSP); Secretaría de Gobernación (SEGOB); o del Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN).

Es claro que las dependencias federales estadounidenses encargadas del tema son las que generan y respaldan cualquier indicador oficial respecto al flujo de armas legal e ilegal entre ambos países. Más allá de que sean o no confiables, existe la necesidad de debatirlas y compararlas, que como vimos en el caso de T.H.F. y W.W.C. existe la intención de debatirlas sin importar el fin.

En esa medida México tiene que desarrollar más indicadores fuertemente respaldados por investigaciones e instituciones (de todo tipo), que sean claramente difundidos en los medios como respaldo y motivante de decisiones políticas en lo interno y como medio de negociación en lo bilateral con Estados Unidos; ya que ello es menester en un contexto de cooperación complejo de la sociedad del conocimiento.

En el siguiente cuadro, retomado del capítulo dos, se clasifican la tendencia general que tuvo cada *think tank* en el tema de tráfico de armas, con relación a las dos funciones principales que implica la comunicación del riesgo: la influencia racional en pro de la toma de decisiones; y el respaldo del sentido común o ideológico generalizado.

Es claro que los cinco actores, en sus comunicados definieron ambos rubros; sin embargo el cuadro solo se centrará en el rubro preponderante, con la intención de enfatizar su sesgo, ya sea como actor que fomenta la decisión racionalmente o como actor que tiene a fomentar las preferencias tradicionales de sentido común entre su auditorio.

Así por ejemplo, se ubica al W.W.C. como un actor racional ya que al demostrar una actitud más crítica respecto a los indicadores y plataformas de cooperación en el rubro, fomenta a la cooperación desde un enfoque más racional.

En el caso de T.H.F. si bien es racional, como se señaló en las páginas anteriores, su sesgo tiende más a defender el las libertades estadounidenses y a criticar cualquier reforma en el rubro del control de armas en el plano interno, apoyándose a fuentes y argumentos menos rigurosos, por lo cual se le ubica dentro del rubro del sentido común.

Es importante mencionar que la disposición o fomento a la cooperación entre México y Estados Unidos, no es un elemento que se ponga a discusión, ya que como lo muestran los análisis del capítulo anterior, los cinco *think tanks*, lo dejan más que claro, lo que difiere es si dicha cooperación la fomentan apelando a elementos racionales o de sentido común.

En este sentido la intención es tener un cuadro por cada uno de los cuatro temas controversiales para observar si la posición de cada actor cambio dependiendo del tema o si su postura fue similar en los cuatro; lo cual nos da una lectura pormenorizada acerca del ángulo desde el cual apoyó la cooperación de México con Estados Unidos en la PFDGCN.

4.2.2.- Legalización de la marihuana en Estados Unidos.

Definida por analistas de distintas áreas como una salida eficiente en los rubros del control de la demanda y la violencia generada por los traficantes en México y Estados Unidos, la legalización de la marihuana desde el 2009 se convierte en el principal centro de critica que señala lo equivocada y costosa que puede ser la política antidroga federal en Estados Unidos.

Su principal referente es la flexibilización estatal que se empieza a tener en distintas entidades estadounidenses al respecto, en los rubros de su prescripción medicinal; posesión; comercialización y hasta su uso recreativo.

Tomando como referente el principio que establece que el tráfico de drogas que va de México hacia Estados Unidos es resultado de la demanda provocada por estos últimos, se analiza el efecto que puede tener la legalización de la producción y venta de marihuana en California y otros estados como Colorado, Massachusetts, Ohio y Washington.

Cabe señalar que junto a la demanda del control de tráfico de armas, el tema del control de la demanda se posiciona otro elemento clave dentro de las peticiones que el gobierno mexicano realiza al estadounidense en la política de combate contra el narcotráfico; y precisamente es como una alternativa depurada respecto que cobra relevancia la discusión de la legalización de la marihuana en Estados Unidos.

En dicha línea, antes de la retomar las argumentaciones y posiciones que guardaron cada uno de nuestros actores respecto al tema, caracterizaremos el problema en voz de los aportes de uno de los institutos especialistas que en el periodo de estudió, rastreó los debates surgido en torno a la legalización estatal de la marihuana.

Como elemento central, el análisis de *Cato Institute* señala que la intensa discusión⁵⁰ que se dio en Estados Unidos respecto a la prohibición federal de la cannabis tiene una aumento significativo a partir de 2009, dejando claro en primer instancia, que los argumentos médicos de las leyes de 1937 y 1970 que la prohibían a nivel federal, a todas luces fueron debatidos por sus inconsistencias, recuperando incluso las propiedades terapéuticas de la marihuana (Armentano P.; 2011).

En un tenor similar se encontraba la percepción pública acerca de la legalización de la marihuana, ya que a la par de los diversos referéndums estatales destinados evaluar las iniciativas de legalización en algunas entidades, a nivel federal se daban encuestas que median dicha percepción a nivel nacional. Al respecto *Cato Institute* menciona que de acuerdo a estudios de Gallup, cerca del cincuenta por ciento de la población estadounidense para 2011 ya no apoyaba la prohibición de la marihuana, particularmente a nivel estatal (St. Pierre A.; 2011). Con este indicador el debate cobra realce al recordar la posición conservadora del Congreso y del gobierno federal estadounidense en el tema.

Otros argumentos del debate, apuntan a que se gastan 8 billones al año por prohibición de la marihuana, señalando como referente de tal “despilfarro” la cifra de arrestos por posesión, que en 2011 llegó a 750,000 casos EE.UU., lo cual en términos penales y administrativos se califica de un inútil (Fox M.; 2011).

En esencia las voces a favor de la legalización de la marihuana advierten que los argumentos de los que mantienen la prohibición son de tipo ideológico. Pero antes de señalar los sectores que ideologizan en pro de sus intereses de acuerdo al análisis de *Cato Institute*, hay que mencionar otra condición del contexto en el que se genera el debate.

De acuerdo a un estudio retomado de la *Food and Drug Administration* (FDA por sus siglas en inglés), se indica que las muertes en Estados Unidos atribuidas al uso de medicamentos

⁵⁰ Se indica que hay más de veinte mil publicaciones del tema, de las cuales 2700 fueron desarrolladas solo en 2009 y 2100 en 2011 (Armentano P.; 2011).

convencionales, aumentaron más de 300% al llegar a 82000 en 2010, mientras que por sobredosis de cannabis no se reportó ninguna (Armentano P.; 2011).

Tal problemática también es señalada en uno de los comunicados de *RAND Corporation* de 2012⁵¹, como uno de los rubros clave que a nivel interno presionan a la legalización, aludiendo de forma concreta al excesivo uso de los medicamentos prescritos (KiImer B.; 2012).

Se indica como solución el que la prescripción médica de la marihuana puede desplazar al uso de medicamentos controlados en la población vulnerable haciendo más tratable la dependencia; sin embargo remarca que el dominio de la prohibición federal por encima de los estados en este tema es la problemática.

Al apuntar a que las razones de la prohibición del uso medicinal de la cannabis se debe más a factores de discriminación (estigmatizaría a los usuarios, para obtener armas; custodia de menores; vetar de crédito a los expendedores) que a otro elemento se incrementa la polémica (St. Pierre A.; 2011).

Críticamente, se apunta a que las policías y burocracias especiales como la DEA; farmacéuticas; corporaciones de cigarros y alcohol; así como empresas privadas que proveen algún producto o servicio (prisión; rehabilitación; laboratorios; etc.), vinculado con el tratamiento, sanción, solución o control de drogas, son los organismos que pugnan por mantener la prohibición de la marihuana (St. Pierre A.; 2011).

Era pertinente el mencionar estos elementos de tipo interno que dan cuenta del nivel del debate que guarda la legalización de la marihuana en Estados Unidos, ya que los argumentos que brindan los *think tanks* analizados dan cuenta del tema desde la lógica exterior, particularmente desde la relación bilateral con México. Al final si bien la que interesa es esta visión, conociendo estos elementos internos, podemos distinguir si la lectura que dan para el exterior en algo coincide en algo con la condición interna que señala *Cato Institue*.

También es necesario recordar que la intención en este apartado, es presentar los sesgos que desde la comunicación del riesgo guarda cada actor analizado, respecto al tema de la legalización de la marihuana, por lo tanto el análisis propuesto no es exhaustivo en otras áreas, ni pretende establecer criterios inapelables de certeza en el tema.

En un plano ideal de racionalidad de toma de decisiones, la opción de legalización de la marihuana en Estados Unidos, tendría que coincidir con sus intereses en la dimensión exterior

⁵¹ Es de señalar que el resto de los *think tanks* revisados omiten reflexión y señalización alguna sobre este tema.

con México (medio de control de la violencia provocada por el tráfico) e interior en su dinámica federal y estatal (contrarrestar el uso de medicamentos controlados y sus índices de mortalidad). Sin embargo en un contexto real en el que conviven flexibilizaciones estatales (incluso recreativas) con una prohibición federal, podemos percibir que la armonía racional conciliadora no existe⁵².

Tomando entonces como punto de partida esta falta de homogeneidad en los criterios y normas de regulación, es que tiene sentido abordar los análisis de los actores estudiados más en el plano de la comunicación del riesgo, que en el debate cien por ciento científico de delimitación racional, buscando el conocer sus particularidades y matices, así como sus áreas de inserción.

Particularizando en las propuestas de los cinco actores analizados, se tiene en común a las variables o los elementos con los que directamente vinculan el tema de la legalización de la marihuana: el consumo y el control de la demanda de drogas a nivel interno en Estados Unidos; el combate a los ingresos obtenidos por parte de los traficantes mexicanos; el control de la violencia en México.

Si bien cada uno desde su particular óptica desarrolla una propuesta con énfasis en uno y otro rubro, la conclusión generalizada apunta a que no es una solución fácil que dé resultados inmediatos en los rubros señalados, debido a la complejidad operativa y política que implica particularmente con México y Centroamérica en general.

Brookings Institution.

Con una escueta contribución, una parte de su análisis se centra en recordar que la legalización de las drogas en general, no cumple con el objetivo de detener el consumo y los ingresos de los cárteles mexicanos⁵³

⁵² Para 2015 en Estados Unidos existen 26 estados que tienen legalizada la marihuana para fines médicos (con variaciones en sus regulaciones particulares, por ejemplo en temas como el auto cultivo), de los cuales Alaska; California; Washington; y Colorado permiten su uso recreativo. Dichas flexibilizaciones estatales operan en medio de una prohibición federal.

Durante nuestro contexto de estudio, los referentes más álgidos en el tema, se ubican en California con la proposición 19 que pretendía legalizar el uso y la venta de marihuana en pequeñas cantidades; y en las consultas de Washington y Colorado sobre el uso recreativo (producción, posesión comercialización y consumo). Washington obtiene un 56 – 44 a favor y Colorado un 55 – 45 en noviembre de 2012 (Rauch J.; 2013).

⁵³ La particularidad de las comunicaciones de este *think tank* que abordan el rubro, es que se dividen en dos perspectivas; por un lado la de Vanda Felbab-Brown, se enfoca en el análisis de las implicaciones reales que tendría la legalización de la marihuana en la dinámica delictiva de las organizaciones mexicanas, destacando la parte negativa ya que prevé como consecuencia el endurecimiento delictivo. En otro lado tenemos la propuesta de Andrés Rozental, que plantea la necesidad de redefinición de la prohibición federal así como la internación partiendo de flexibilizaciones estatales.

En esa línea se indica que la alta probabilidad de ganancia es la que lleva a los cárteles mexicanos a correr el riesgo en el tráfico de drogas, apelando a que la demanda es la que al incide de forma decisiva a las ganancias, por lo cual se recuerda la necesidad de detener el consumo más que el fomentar su abastecimiento local.

Planteando la legalización de la marihuana en realidad interna de México como la solución a los problemas de violencia, se argumenta que el enfoque es un error, ya que precisamente la baja en los ingresos de los cárteles es lo que los orilla a diversificar su actividad y a ser más violentos. Se analiza el que por ejemplo, podría llevarlos a incursionar en el terreno de la informalidad⁵⁴, lo cual dada la organización de tipo gremial en la que orchestra esta actividad en México, podría provocar que dichos grupos adquirieran un poder político importante (Felbab-Brown V.; 2010).

En esencia esta lectura concluye señalando que la legalización de las drogas suaves, “no es una panacea” ya que para que exista una legalización en México que debilite a los DTOs, es necesario que haya un Estado robusto con aplicación de la ley y fortalecimiento institucional, por lo cual reclama elementos como la reforma policiaca y el desarrollo institucional (Felbab-Brown V.; 2012).

Llama la atención que desde esta óptica, no se aborde de forma particular el debate al interior de los Estados Unidos, del cual solo se señala que en el caso de la legalización de la producción y comercialización de la marihuana, puede llevar a que la falta de control del territorio en el que se siembra la marihuana por parte de uno o varios estados, puede llevar a que los traficantes, lleguen a controlar la producción cobrando impuestos más bajos que este manteniendo viva la misma dinámica de tráfico vigente (Felbab-Brown V.; 2010).

La segunda lógica que propone B.I. respecto en el tema, es desarrollado por Andrés Rozental, y aborda el debate desde la lógica interna. En primer lugar a punta a que el debate de la legalización debe clasificar a los distintos tipos de drogas, ya que no todas son tan dañinas, aludiendo a la despenalización de la posesión de la marihuana (menos de una onza) en Massachusetts⁵⁵ (Rozental A. / Weiss S.; 2009).

⁵⁴ En las distintas comunicaciones de B.I. se señala una franca preocupación por la práctica del comercio informal en México, el cual además de emplear a una amplia cantidad de mexicanos, se consolida con la venta de productos y servicios cada vez más diversos, generando a la par redes de administradores que organizan y obtienen recursos de esa actividad totalmente alejada de la formalidad y legalidad.

⁵⁵ Desde 2008 Massachusetts despenalizó la posesión de la marihuana (menos de una onza) y desde 2012 legalizó su consumo médico.

Se sostiene que los elementos que llevan a dicho análisis son: el elevado consumo de parte de la población de estupefacientes; y la inoperatividad de la prohibición federal a todas las drogas que lo único que provoca es la rentabilidad del tráfico mexicano.

Para 2012 como respaldo al planteamiento se argumenta ya hay 22 estados que han aprobado iniciativas que legalizan la marihuana para su uso medicinal o recreativo; tomándolo como indicador de lo inoperativa que es la prohibición federal a la misma tanto en su exigencia nacional, como internacional, haciendo referencia hacia las exigencias que ello implica respecto a la política que se tiene con México y Centroamérica (Rozental A.; 2012).

Podemos percibir que los elementos que muestran los análisis, pese a no brindar referencias específicas, plantean dos constantes respecto al tema: pensar que la legalización de la marihuana ya sea en México o en Estados Unidos, por sí misma no resuelve el problema de la violencia ni el tráfico. En segundo lugar, que la legalización estatal como tendencia al interior de Estados Unidos, tiene que llevar no solo a la eliminación de la prohibición federal, sino al replanteamiento de la política exterior al menos con México y Centroamérica como principales involucrados en el régimen prohibicionista.

The Heritage Foundation.

La posición general que guarda este actor es crítica de la administración Obama, ya que en todo momento deja ver que la flexibilización estatal en el rubro muestra en cierta forma la debilidad de la administración federal en su dimensión interna y bilateral con México.

Como primer bastión discursivo, alude a la relevancia que tiene el mercado estadounidense para la droga mexicana; apuntando que el 90% de la cocaína que entra a Estados Unidos (de 300 a 460 toneladas métricas), lo hace vía México, y solo se incauta el 10%⁵⁶ (Walser R.; 2008, p.6).

Centrando la atención en los ingresos⁵⁷ que se obtienen por parte de las organizaciones mexicanas, indica que la marihuana es una rama muy rentable del ingreso de los traficantes

⁵⁶ Retomando cifras oficiales del Departamento de Estado, estima que entre 2006 y 2007 el gramo de cocaína pasó de 91.62 a 136.93 dólares (destaca el que la pureza de la misma bajo) (Walser R.; 2008, p.6).

⁵⁷ El tema de los ingresos de los traficantes mexicanos por su relevancia e impacto mediático, se convierte en uno de los datos más controversiales al menos en los comunicados de Rand; Woodrow Wilson Center y Heritage, ya que si bien se toman como referentes inapelables a las cifras que publica el Departamento de Estado estadounidense, los datos y su manejo discursivo varían entre uno y otro.

En el caso de *Heritage*, las cifras varían un tanto: para 2009 se dice que los ingresos por el tráfico de drogas en México entre 25 y 40 billones de dólares anuales (Brookes P.; 2009); sin embargo para 2010 se proyectan entre 13 y 28 billones de dólares (Walser R.; 2010).

mexicanos, con un 50 y 60% de sus ganancias, argumentando que incluso estas organizaciones fomentan la producción de la misma al interior de Estados Unidos (Walser R.; 2010).

Crítica a la administración Obama respecto a la despenalización de la marihuana, argumentando que son el canto de las sirenas, ya si bien es cierto que se busca que las personas se alejen de las drogas duras por medio de la marihuana, en el nivel bilateral cuestiona el ¿cómo se puede justificar una política que cuesta muertes y presupuesto en México?, cuando “hay más dispensarios públicos de marihuana que escuelas públicas en California” (Walser R.; 2010, pp. 12 - 13).

De forma constante recurre a este argumento en el plano bilateral, de hecho para 2011 retoma declaraciones del entonces presidente mexicano, que para esos momentos reclamaba a la administración Obama la apertura que muestra hacia la apertura de dispensadores de marihuana medicinal (Walser R.; 2011).

Señalando la consulta ciudadana de noviembre de 2010 en California⁵⁸, apunta que es importante que el gobierno federal fortalezca las leyes que restringen el consumo recreacional y su venta sin regulación clara (Walser R.; 2010, p. 13).

En ese sentido como propuestas se muestra a favor de opciones como la necesidad de aumentar los presupuestos y mejorar los programas del Control Nacional de Drogas (NDC por sus siglas en inglés) en áreas como la rehabilitación (Walser R.; 2010, p. 13).

Con la misma línea argumentativa T.H.F. para 2012, frente a la reelección de Obama se cuestiona el por qué no toma posición respecto a la legalización de la marihuana y no ejerce una autoridad moral en algún sentido, teniendo en cuenta lo relevante de la misma para México y otros países de América Latina. Recuerda que los 26 estados que tienen regulaciones laxas sobre el tema contienen 271 votos electorales (Walser R.; 2012), suficientes para definir una contienda electoral, en un claro señalamiento que desde la lógica electora, evidencia la contraposición que puede tener la dinámica federal y estatal en Estados Unidos.

Como se puede percibir, los comunicados de The Heritage Foundation, en el tema, apuntan a que la legalización de la marihuana, detenga las estrategias regionales de seguridad con México y Centroamérica en el combate contra las drogas, en un claro enfoque de política exterior

⁵⁸ Para noviembre de 2010 se realizó un referéndum en California “propuesta 19” destinado a evaluar la percepción ciudadana respecto a la posibilidad de darle a los condados la opción de crear y regular la producción, venta y consumo de marihuana (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010).

que recuerda que en la administración Obama la guerra en contra de las drogas se lleva a velocidades diferentes.

RAND Corporation.

Fiel a su análisis estratégico, la posición y aportaciones de los comunicados de *RAND Corporation* (R.C.) en el tema, puntualizan referentes importantes, desmitificando el rubro de ingresos e impacto de la legalización de marihuana, con base a investigaciones propias.

En esencia recuerda que a nivel nacional, la legalización de la marihuana en Estados Unidos, no trasciende el nivel estatal y que las organizaciones mexicanas destinadas al tráfico, si bien no obtienen la mayoría de sus ingresos de la marihuana (su legalización no los afectaría tanto como se cree), no tienen otra actividad criminal que empareje el ingreso del tráfico de drogas.

Para 2009 inician sus análisis en el tema, resaltando que en general la legalización de la marihuana no es algo generalizado y tampoco se extiende para otras drogas como la cocaína; heroína y las metanfetaminas (Schaefer A. Et. Al.; 2009).

A nivel bilateral, reconoce que la legalización para México se ve como una opción para frenar la violencia incluso por figuras importantes como el expresidente Vicente Fox, sin embargo recuerda que teniendo en cuenta que el mercado estadounidense es el que genera la demanda,⁵⁹ la verdadera influencia en el tema la daría la legalización en Estados Unidos.

Ante tal escenario recuerda la importancia que tiene el analizar de forma correcta la legalización, teniendo como referencia la proposición 19 “ley cannabis de regulación, control e impuesto 2010”⁶⁰ (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

En pro es esta tarea, inicia cuestionando el dato de la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP por sus siglas en inglés), que apunta que los *Drugs Trafficking Organizations* (DTOs) en México obtienen el 60% de sus ingresos de la venta de marihuana, señalando otros estudios que la ubican entre el 15 y el 26% (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Con ello alude a la falta de precisión en los indicadores que dan cuenta de la producción; consumo y ganancias que obtienen de la marihuana los DTOs mexicanos, aludiendo de forma concreta a las mediciones que tiene de gobierno de lo Estados Unidos y la ONU las cuales son

⁵⁹ Con cifras del Departamento de Estado, se indica que para 2007, México fue el primer abastecedor de marihuana de Estados Unidos con 15 500 toneladas métricas (Schaefer A. Et. Al.; 2009).

⁶⁰ Legaliza la posesión a cualquier adulto de 21 años en adelante; el cultivo doméstico en parcelas de 5 x 5 pies; y permite la regulación de la producción, distribución e impuesto en cada jurisdicción del estado (Kilmer B. Et. Al.; 2010 p. 3).

muy dispersas entre sí (más altas las del primero) en áreas como los cálculos de producción (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 6). (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Partiendo de dichas críticas, en sus investigaciones propone elementos que permiten tener un mejor diagnóstico de indicadores relativos a la marihuana: el total de marihuana que se consume en Estados Unidos; el total de marihuana que ofrece la producción mexicana; el precio de la marihuana mexicana en el mercado mayorista (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Calculan el mercado estadounidense de marihuana multiplicando el número de consumidores de marihuana por el consumo personal promedio por año⁶¹ obteniendo un total de 3190 toneladas métricas (Kilmer B. Et. Al.; 2010, pp. 11 - 13).

Se establece que México importa a Estados Unidos entre 40 y 67% de la marihuana que se consume, dejando a Canadá y Jamaica como importadores minoritarios (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

Estas cifras coinciden con las estimaciones de la ONU al indicar que un tercio de la marihuana en Estados Unidos es producción local, teniendo como característica distintiva el ser de tipo “sin semilla”⁶²; y que por tanto es el tipo de marihuana que fija y eleva los precios (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 14).

A este respecto cabe mencionar una crítica que Rand realiza a una estimación acerca de la producción de marihuana generada por un mexicano. En una publicación de 2010, el especialista mexicano Rafael Fernández de Castro aseguraba que “el 50% de la marihuana que consumen los estadounidenses es cultivada en suelo americano”; al respecto crítica Rand, que “no saben cómo se genera este número” aludiendo en cierta forma a que si existen disputas acerca de la claridad de los indicadores de Estados Unidos y la ONU, los de México son más dispersos (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 14).

Con estos indicadores, y con la minimización del revuelo que causaba en los medios la legalización comercial de la marihuana que se daba en 2010; R.C. argumenta que la propuesta 19 al solo centrarse en California, afectaría solo el 2 o 4%, de los ingresos del tráfico mexicano, advirtiendo solo se aprobaran leyes similares en otros estados fronterizos de Estados Unidos y si el tráfico no fuera tan fuerte, se podría bajar los ingresos de los DTO's mexicanos.

⁶¹ El dato se obtiene de un sistema de monitoreo de abuso de drogas a detenidos en Estados Unidos; en él se establece que en promedio (consumidores casuales / consumidores crónicos) se tiene un consumo de 108 gramos al año, dividido de un .43 a .50 gramos por evento de consumo (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

⁶² Contiene de 10 a 18% de *tetrahydrocannabinol*, posicionándola como la de mejor calidad. En el caso mexicano, la marihuana exportada contiene de 4 a 6% *tetrahydrocannabinol* (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 15).

Un segundo hallazgo de estas investigaciones apuntan a que esencialmente la marihuana mexicana no incide en los precios del mercado de marihuana local de Estados Unidos al no tener la calidad necesaria (sin semilla).

Se indica respecto, que al exportar solo marihuana de calidad comercial que no influye en la elevación de precios, las organizaciones mexicanas no obtienen el 60% (8.57 billones de dólares) de sus ganancias⁶³ con la venta de marihuana en Estados Unidos como señala la NDCS⁶⁴ (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 27).

Advierte que con la legalización de marihuana en Estados Unidos, la producción local de sin semilla aumentaría, y que seguramente para continuar en el mercado, los traficantes mexicanos venderían la suya en menor precio a menores de edad.

Insistiendo en el caso de California se aclara que la legalización de la marihuana, acaba con el negocio de los DTOs de México solo en California, mercado que representa solo una séptima parte del mercado mexicano (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

En alusión a su implicación federal, argumenta que seguramente el gobierno federal detendría la producción excedente de California por temor que se lleve a otros estados, lo cual a su vez implica que en los estados fronterizos la marihuana mexicana se seguirá vendiendo (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 26).

Ello sin lugar a dudas, reconoce que para Rand la posición del gobierno federal es de no flexibilización a un elemento que distintos estados toman como alternativa, ante lo cual R.C. no toma posición alguna fuera de la parte de la medición.

Con relación a la parte del freno de la violencia en México, señala que no es posible pronosticar en cuanto puede descender con la legalización de la marihuana, ya que los indicadores no dan cuenta de la cantidad de violencia que producen los DTO's en México producto del tráfico de marihuana y de otras sustancias por separado (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 36).

En esencia el análisis de *RAND* establece que la legalización es un elemento que si bien tiene relevancia tanto en el plano mercantil como en el legal en California, los elementos que influye en lo federal en áreas de producción, consumo y regulación son mínimos teniendo en

⁶³ Para 2008 el Departamento de Estado proyecta que los ingresos de los DTOs mexicanos van de los 18 a los 39 billones al año (Chalk P.; 2011, p. 22).

⁶⁴ Esto recuerda lo que todos señalan, que es el que los DTOs mexicanos obtienen sus ingresos fuertes del tráfico de cocaína; heroína; y metanfetaminas.

cuenta que el gobierno federal no modifica nada respecto a la prohibición de la misma. En el caso mexicano, recuerda que no se tienen datos ni indicadores precisos respecto a los niveles de ingresos de la importación de la marihuana; además establece que no se sabe a ciencia cierta si la violencia que producen las organizaciones dedicadas al tráfico de marihuana es producida por esta actividad ni en qué medida descendería con la legalización de esta en Estados Unidos.

Recuerda que la legalización es un elemento más dentro de otros cambios en los que se ubica el contexto de violencia en México y que por tanto sus consecuencias no son fáciles de observar.

Lo importante es que las argumentaciones que da, lo hace en un plano técnico racional, con indicadores sistemáticos, y no con analogías y discursos políticos.

Otra particularidad que se puede encontrar dentro de este análisis estratégico, se ubica en el rubro del combate a la producción de la marihuana; retomando cifras de la NDIC, se apunta a que en México la cantidad de cultivos de cannabis erradicados bajo 50% entre 2006 y 2008 porque ejército se dedicó al combate a los DTOs; mientras que en Estados Unidos la erradicación de plantíos exteriores pasó de 3.5 en 2003 a 7.1 millones en 2008 (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 15). Ello recuerda definitivamente la concomitancia que existe en las áreas de producción y distribución de drogas entre ambos países y dichas dinámicas deben ser analizadas puntualmente ya que su sincronización depende de las estrategias políticas que adopten para su tratamiento.

Para 2012 se indica que el contexto de análisis de la políticas de drogas en Estados Unidos es complejo por 3 factores: la legalización de la marihuana en algunos estados; la violencia en México provocada por la demanda de drogas estadounidense; y el incremento de muertes asociadas con el uso de drogas de prescripción médica (Kilmer B.; 2012). Al igual que lo propuesto por *Cato Institute*, se señala que más allá de lo político de la prohibición federal y sus posibles implicaciones políticas con México, dadas las condiciones de consumo, adicción y muertes relacionadas con distinto tipos de drogas, el problema tienen a ser visto más como un elemento de salud pública que de violencia generada por el tráfico y el consumo.

Es claro que para 2012, los analistas de RAND en un contexto de cambio de administración, identifican una mayor complejidad respecto al debate de la legalización y las políticas de drogas, que por necesidad interna ya no está en condiciones de dar total prioridad a la política exterior con México y Centroamérica de prohibición y combate del tráfico de drogas; sino que de forma directa se relaciona con las necesidades internas de exposición y rehabilitación

de una población que en términos de consumo⁶⁵ y adicción se encuentra vulnerada por el mercado de drogas ilícitas y de prescripción médica.

Ahora bien no debe olvidarse que si bien los análisis de R.C. apuntan a la necesidad interna de la legalización como el principal factor que está influenciando la toma de decisiones en la política de drogas (al menos en los estatal), con las críticas que hace en el rubro de los indicadores y cálculos que dan cuenta en México y Estados Unidos de los niveles de consumo; producción; ingresos y violencia, no necesariamente se vuelve complaciente respecto a las decisiones, dejando ver en cierta forma que una cosa es la necesidad de reformar las estrategias de control y combate de drogas y otra muy diferente que se tengan todas las condiciones para hacerlo, reconociendo en todo momento la necesidad de trabajo en el diseño de más estrategias.

Woodrow Wilson Center.

Con un análisis en el mismo tenor que el de Rand, la propuesta de *Woodrow Wilson Center* (W.W.C.) se enfoca en puntualizar la controversia de la legalización de la marihuana en un contexto en el que los elementos importantes son el volumen de consumo (demanda) y los ingresos que obtienen los traficantes (oferta).

Al igual que los anteriores *think tanks* plantea en primer instancia los ingresos que se obtienen con el tráfico de drogas desde México; retomando cifras del departamento de Estado indica que el dinero que pasa por México como ganancia de las organizaciones de traficantes mexicanas y colombianas va de los 18 a 38 billones de dólares anuales⁶⁶ (Olson E. / Donnelly R.; 2009).

En el plano del consumo, señala que 8% de la población de 12 años en adelante de Estados Unidos es usuario recurrente de algún tipo de droga (Mexico Institute W.W.C.; 2009, p.11), ponderando con algunas comparaciones que en el caso de la cocaína por ejemplo, los usuarios en Estados Unidos no son muchos sino que consumen demasiado (20% consume el 70% de la cocaína) (Mexico Institute W.W.C.; 2009, p. 15).

⁶⁵ Como referente podemos citar que para 2006, 87% de las personas de 45 años habían probado alguna droga ilegal a lo largo de su vida (NIDA.; 2007, p. 98). 75% de ese sector había probado marihuana y 61% alguna otra droga diferente a la marihuana (NIDA.; 2007, p. 30).

⁶⁶ Para 2007 el 90% de la cocaína y las metanfetaminas que llegan a Estados Unidos proceden de México. Esta cifra se complementa con lo planteado en una investigación de 2010 que calcula con cifras del *National Drug Intelligence Center*, que de la producción total de cocaína mundial (295 toneladas métricas puras), se destinan 200 toneladas métricas al mercado estadounidense a un precio promedio de 120 millones por tonelada (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p. 152).

Para el caso mexicano, señala que entre 2002 y 2007 el consumo de la cocaína en México⁶⁷ se duplicó al pasar del .4% al .8% en la población de 15 a 64 años.

Con tales indicadores, se concluye en primera instancia que para las organizaciones mexicanas dedicadas al tráfico de drogas, el mercado estadounidense es fundamental y si bien el número absoluto de consumidores en México aumenta y Estados Unidos baja, los niveles de consumo brindan tendencias importantes para asegurar que la dinámica de tráfico si bien se mantendrá en los próximos años, también sufrirá cambios significativos.

Pese a ello reconoce que si se tienen en cuenta elementos como la composición poblacional (envejece); el número de consumidores de cocaína y de consumidores jóvenes de marihuana; el tráfico mexicano hacia los Estados Unidos bajará en los próximos años (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p. 14).

Acorde a la línea del debate marcado por los *think tanks* analizados R.C. coincide en que mantener el encarcelamiento por posesión particularmente en el caso de la marihuana tanto en Estados Unidos como en México es algo poco funcional.

Como resultado de esa tendencia, retoma los casos de la despenalización de la posesión de distintas drogas entre ellas la marihuana aprobada en México para septiembre de 2009 (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p. 54); así como la consulta de la propuesta 19 de California⁶⁸ en 2010.

Como parte de una argumentación de tipo histórico se retoman cifras del *General Social Survey* (GSS por sus siglas en inglés), para establecer la tendencia de la aprobación hacia la marihuana. En el caso de Estados Unidos viene de la década de los noventa en donde se llegan a niveles de 35% de aprobación. En el de México, esta aprobación se eleva en 2009, ya que de acuerdo a un estudio realizado en México por la encuestadora BGC Ulises Beltrán y Asociados en 2009 se señala una aprobación de 40% (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010, p. 55).

Recuerda como un elemento que da cuenta de la complejidad del problema de la erradicación del tráfico de marihuana desde México, que existe una estructura histórica conformada por campesinos; gobierno, y traficantes en la producción de la marihuana y amapola en México, sugiriendo con ello la necesidad de estrategias integrales.

⁶⁷ Se funda en datos de la Encuesta Nacional de Drogas 2008 de México y en las cifras de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés).

⁶⁸ La posibilidad de darle a los condados la opción de crear y regular la producción, venta y consumo de marihuana (Olson E. / Shirk D. / Selee A.; 2010).

Sugiere no olvidar que al final, dicha estructura se mueve por las ganancias y para 2012 calcula, que independientemente de las organizaciones colombianas, los ingresos que México obtiene, son de 6.2 billones de dólares por el tráfico de drogas: 2.8 por cocaína⁶⁹; 1.9 por marihuana; .9 por heroína; .6 por metanfetaminas⁷⁰ (Mexico Institute W.W.C.; 2012, p. 2). Aclara que este ingreso representa el 20% de las ganancias del mercado estadounidense, pero se divide en un grupo pequeño en comparación del otro 80 que se divide en muchos más grupos (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

Con estos cálculos si bien se dimensiona cuanto es el nivel general de ganancias que obtienen los DTOs mexicanos con la marihuana, a diferencia de lo que hace Rand, no desagrega la disminución que sufriría en caso de su legalización comercial en estados particulares al interior de Estados Unidos; ello probablemente se debe a que su interés, se centra más en plantear la dimensión que tiene el negocio en el caso mexicano.

Tan es así que uno de sus principales aportes indican que, con estos niveles de ganancia es absurdo pensar que los traficantes mexicanos opten por dedicarse a actividades como el secuestro y la extorsión, ya que por ejemplo para obtener el 10% de las ganancias de la cocaína tendrían que cometer 50mil secuestros⁷¹(Mexico Institute W.W.C.; 2012). Con esto, se trata de dejar claro que las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas por los niveles de ganancia que obtienen, son diferentes a las que operan la delincuencia organizada, y que a lo más cobran cuotas o impuestos sin dirigir propiamente las operaciones de los delincuentes organizados que si bien tratan de entrar al negocio de las drogas, no son los mismos.

El análisis general de W.W.C. al igual que el de Rand, tienden a señalar la complejidad que enmarca el tema de la legalización de la marihuana en Estados Unidos, solo que lo hace desde la condición interna que guarda en México; y su particularidad consiste en que destaca su peso económico e histórico, tomados como una estructura que por su nivel de ingresos es difícil superar aun con la diversificación de actividades criminales surgidas a la par.

De la misma forma, cuando resalta las transformaciones por venir en los niveles y cambio en el tipo de droga a consumir (tendencia mayor a la marihuana), enfatiza en la transformación

⁶⁹ En dicho calculo, puntualiza que la cocaína supera en 30% el ingreso de la marihuana (Mexico Institute W.W.C.; 2012, p. 3).

⁷⁰ Estas cifras las obtiene ponderando las estimaciones más bajas y altas que ofrecen las tres principales agencias estadounidenses que abordan el problema: la ONDC; NDIC e ICE respecto a los ingresos de los cárteles mexicanos.

⁷¹ La estimación la sacan partiendo de datos de la Asociación mexicana México evalúa, que proyecta los costos de los secuestros, partiendo de cifras de 2010 en la que se reportaron 1300 secuestros (Mexico Institute W.W.C.; 2012).

que va a tener en la estructura de producción y traslado al interior de México, que pese a tener pocas organizaciones en comparación del resto de proveedores que operan al interior de Estados Unidos, seguramente sufrirán más competencia por esas ganancias que ninguna otra actividad brinda.

Antes de pasar al cuadro comparativo que nos permite ubicar en cuál de las dos vertientes de la comunicación del riesgo se coloca cada *think tank* analizado, es necesario señalar que en el caso de COMEXI, no se encontró en ninguno de sus comunicados un posicionamiento respecto al tema, por lo cual no se incluye un apartado de su posicionamiento.

Entrando en el análisis del siguiente cuadro, podemos notar que la posición en la que se coloca cada *think tank*, no varía en relación al del apartado de tráfico de armas; ya que en el caso *Brookings* y *Heritage* se siguen posicionando en la línea de manejo ideológico o de sentido común, ya que si bien coinciden en que la legalización es un tema complejo que indica cambio de dinámicas, sus argumentos se centran más en enfatizar de forma discursiva: el que los traficantes mexicanos siempre buscarán la forma de traficar drogas y marihuana sin importar ningún mecanismo de control estatal o federal. En el plano federal y bilateral, apuntan que Estados Unidos no se puede permitir una política que deshaga los vínculos y liderazgo que obtiene con México y Centroamérica en el rubro de la prohibición de todas las drogas, sin importar su inoperatividad interna.

Para los casos de *RAND* y *Woodrow Wilson*, sus propuestas particulares tratan de señalar el efecto concreto que tiene el tráfico en las áreas de demanda; consumo y ganancia, de las drogas (particularmente de la marihuana). Todos ellos como elementos que dan claridad del efecto que tiene la legalización en Estados Unidos; los sitúa más en el rubro de la racionalidad y dominio técnico ya que su objetivo no es el dar una solución u optar por una posición específica, sino de destacar en una óptica con mayor sesgo racional, lo pendientes que en el plano nacional y bilateral.

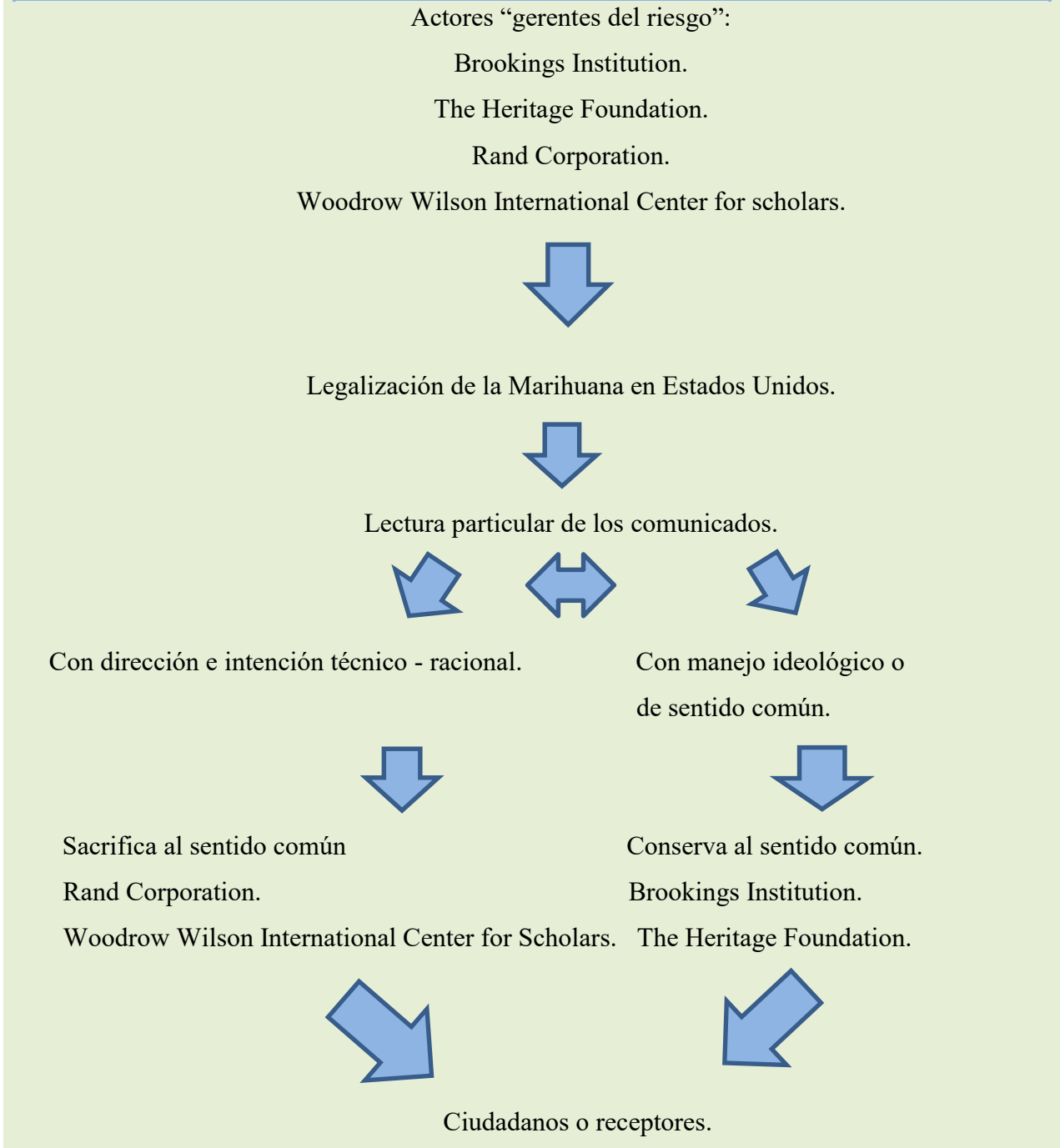
En este sentido, sus argumentaciones son construidas en su mayor parte por estrategias de racionalidad y dominio técnico, y si bien su objetivo no es el dar una solución u optar por una posición específica, pretenden destacar desde una óptica con mayor sesgo racional, lo pendientes que en el plano nacional y bilateral pueden generarse.

Por último es pertinente recodar que de manera integral los cuatro *think tanks* reconocen que el contexto en el que se discute la legalización de la marihuana en Estados Unidos, es

momento complejo compuesto por necesidades y presiones en los niveles nacional y bilateral. Los cuatro reconocen que no existe una salida fácil igualmente efectiva para ambos niveles y que además las condiciones de organización que se transforman y requieren, en el plano de organización y cooperación no necesariamente se está en los niveles requeridos.

Es por ello que en este ejercicio, el objetivo no se centró en establecer una conclusión aglutinante, sino en analizar y clasificar la posición de cada *think tank* desde la metodología de la comunicación del riesgo.

Tabla 3. Tipos de Comunicación del Riesgo: Legalización de la marihuana en Estados Unidos.*



*Elaboración propia.

4.2.3.- Apoyo ciudadano a la PFDGCN en México.

En 2014 John Bailey publicó en uno de sus análisis más recientes sobre la seguridad en México, que existen dos problemas fundacionales de seguridad en México; la evasión fiscal y la informalidad⁷². Dichos elementos son producto de la desvinculación existente entre las instituciones y la sociedad civil, la cual tiene como particularidad tender a una práctica cívica de la ilegalidad en general (Bailey J. 2014).

Tomando como punto de partida esta lectura, se vuelve relevante conocer las lecturas particulares que durante la PFDGCN tuvieron los *think tanks* respecto a dos cosas: los elementos que generan o fomentan en apoyo ciudadano en políticas de seguridad (en este caso de combate al narcotráfico); y en segundo lugar, el nivel de apoyo que guardaba la ciudadanía con base a los resultados de la misma.

Haciendo una lectura en busca de la perspectiva general de los *think tanks* al respecto, podemos percibir que existe una marcada intención, que por igual manifiesta que la mejor estrategia en la eliminación de la violencia y detención de la proliferación de los grupos dedicados al tráfico o al crimen organizado en México, es la reforma interna de México en los rubros judicial y policial; así como la participación y respaldo ciudadano en el proceso. Tales elementos para ellos tienen mayor relevancia que opciones como la legalización de las drogas y el control del tráfico de armas.

En ese sentido, los cinco coinciden en que la violencia y la política de combate contra el narcotráfico son problemas que se tienen que resolver desde una lógica de seguridad democrática, en donde las instituciones encargadas de seguridad tienen que cumplir sus funciones de persecución e impartición de justicia, a partir del fortalecimiento del estado de derecho (debido proceso); el respeto de los derechos humanos y la supervisión y participación ciudadana.

En dicha perspectiva también se concuerda en que el deterioro institucional y social en el área de la seguridad en México, es producto a nivel interno de factores como: las crisis social y económica presente desde los noventa; y del proceso de transición y reestructuración democrática, que de forma directa imponía al país el reto de la transparencia y eficiencia institucional que de manera particular recayó en la seguridad.

⁷² De acuerdo a Bailey “son fundacionales porque distorsionan la economía de mercado, limitan la capacidad del gobierno para implementar reformas significativas y fomentan la cultura de la ilegalidad” (Bailey J.; 2014, p.47).

Con ello si bien reconocen que dicha exigencia de democracia presiona al sistema mexicano concretamente desde el 2000, ligándolo a cuestiones políticas e institucionales, reconocen con mayor o menor intensidad argumentativa (dependiendo de su sesgo ideológico), que si se quiere que las transformaciones políticas destinadas a la mejora del sistema político funcionen, deben ser acompañadas de un desarrollo económico de las clases y regiones vulneradas.

Varios de los análisis de los *think tanks*, señalan que el impulso económico de las clases medias consumidoras en lo comercial y defraudadas en lo político, es necesario, ya que además de involucrarse en actividades de participación ciudadana ayudan a fenómenos como la contención de la migración ilegal⁷³.

De lo contrario se advierte que dichas clases tenderán más a la migración, particularmente en las zonas fronterizas (como ocurre en el periodo de estudio), y al consumo de mercancías ilegales, lo cual incrementa el problema de la informalidad.

Con este planteamiento respecto a las clases medias, se aborda el círculo vicioso que se genera en México a partir de dos factores distintivos del contexto; la violencia y la corrupción político burocrática.

La primera es resultado de la operación; disputa y contención de las 7 organizaciones de traficantes que operaban en México en el contexto, así como de las condiciones que guardaba el crimen organizado general, asentados principalmente en la zona norte del país⁷⁴.

En el caso de la corrupción, se atribuye a factores como las prácticas burocráticas arraigadas de un modelo histórico y vigente en una realidad en donde el desarrollo institucional y la práctica de la legalidad se encuentran deteriorados, particularmente en el área policiaca. Otro factor importante dentro de la misma se compone de la capacidad corruptora que tienen las organizaciones traficantes a partir de su capacidad económica así como de violencia; en este caso además de las policías se encuentran políticos, burócratas del poder judicial y hasta jueces.

⁷³ En general se tiene una buena lectura de la operación del TLC en la economía mexicana y se reconoce el aumento en la calidad de vida de una pujante clase media mexicana así como la necesidad de su intensificación de acuerdo a lecturas como la de COMEXI.

⁷⁴ Apreciaciones de *RAND*; *Wilson Center* y COMEXI, señalan que teniendo en cuenta el nivel de riesgo-ganancia y forma de operación, es muy probable que las organizaciones dedicadas a delito como el secuestro; extorsión; tráfico de mercancías ilegales; robo de autos; entre otras actividades del crimen organizado, no sean producto de los grupos de traficantes; mencionando que si bien en algunos casos puede existir el cobro de ciertas cuotas, las dinámicas de operación, así como el tipo de actividades, no son dictados por estos últimos.

Particularizados estos elementos, llegamos a otro conjunto de factores que también determinan la relación que existe entre política seguridad y apoyo ciudadano, este contempla las condiciones de victimización⁷⁵; percepción y denuncia⁷⁶.

Existe un claro consenso respecto a cómo la violencia durante la PFDGCN afectó a la población y al desarrollo institucional en los rubros de operación e impartición de justicia. En ese sentido el análisis de los *think tanks* identifica a los índices de victimización; percepción y denuncia como indicadores que permiten observar el nivel de violencia que opera en una región; y en ese sentido es que se retoman como catalizadores ya sea del nivel de violencia, o de la eficiencia de la política en pro del apoyo ciudadano; en una dinámica en la que mientras más se incide en los indicadores más se goza o no del apoyo ciudadano.

Antes de particularizar en los elementos que distingue cada *think tank* al respecto a las necesidades que requiere, condiciones guardó, y nivel que tuvo el apoyo ciudadano con respecto a la PFDGCN se enlistarán las recomendaciones coincidentes al respecto.

Como elemento central, se señala la necesidad prioritaria del desarrollo de justicia civil y mejoramiento institucional para México; colocado como prioridad más que el equipamiento y las rutinas militares en seguridad, el entrenamiento y ayuda administrativa para el fortalecimiento de la ley; el de las instituciones de justicia y de participación ciudadana en el rubro.

Recomiendan:

- Continuar con la reforma al sistema policial y penal⁷⁷.
- Respetar los derechos humanos y a las libertades civiles.
- Generación de inteligencia estratégica en contra del crimen organizado.
- Priorizar a los estados fronterizos⁷⁸.
- Se recuerda la necesidad de complementar inteligencia; persecución e impartición de justicia con la participación ciudadana en las instituciones de seguridad.

⁷⁵ Alude a dos rubros, victimización tomada como homicidio, o como víctima de algún crimen.

⁷⁶ No todos los toman de forma indistinta, o igualmente relevantes. En el caso de Rand; Wilson Center y COMEXI se apuntan particularidades que señalaremos en los respectivos apartados.

⁷⁷ Para 2008 el presidente Calderón, propone la reforma al sistema penal consistente en transitar del sistema inquisitorio a uno acusatorio; delimita la figura de crimen organizado; delimita plazos para la detención preventiva con la modalidad de arraigo entre otras cosas.

⁷⁸ Se ubica a Ciudad Juárez como la ciudad más violenta del mundo, al registrar 1.000 policías y militares oficiales asesinados; además de acuerdo a *Heritage*, la violencia que se desplegó tuvo como principales objetivos a: ex generales; oficiales militares en servicio activo; los jefes de agencias federales y locales; personas en programas de protección de testigos; periodistas de medios de comunicación (impresos y digitales), e incluso adictos en recuperación (Walser R.; 2010, p. 3).

- Aumentar el costo de generar violencia.
- Mejorar al sistema judicial depurando la corrupción; desbloqueando los tribunales; dotándolos de recursos y capacitación de personal.
- Capacitar y mejorar las condiciones de las corporaciones policiacas, particularmente las locales (bajar los recursos y reformas de lo federal a lo estatal y municipal).

Todos estos elementos son particularizados en uno u otro sentido en cada una de las lecturas de los cinco *think tanks*; sin embargo son coincidentes en el hecho de recordar que las expectativas y respaldo ciudadano solo se alcanzan con un andamiaje institucional y estrategias de seguridad eficientes.

Brookings Institution.

Su análisis es claro al ubicar el problema del apoyo civil como algo hemisférico, planteando la necesidad de fomentar la seguridad humana⁷⁹ en ámbitos económicos y sociales en América Latina como estrategia que lleve al fortalecimiento de Estados (Felbab-Brown V.; 2008).

En ese sentido para el caso mexicano reconoce el giro en la Iniciativa Mérida, que si bien en 2008 priorizó sobre cuestiones de capacitación, entrenamiento militar y policial, para 2010 también dio un giro para exigir rendición de cuentas; transparencia y reducción de la violencia⁸⁰ (Felbab-Brown V.; 2009).

El reto que mueve a dichas transformaciones, lo pone una realidad marcada por las condiciones de violencia⁸¹ y vulnerabilidad institucional en materia policial y de impartición de justicia, que lleva a que el gobierno pierda el apoyo ciudadano⁸² en el diseño y operación de estrategias de seguridad destinadas al combate al crimen organizado.

⁷⁹ “La seguridad humana incluye no sólo la seguridad física de la violencia y el delito, sino también la seguridad económica de la pobreza crítica; marginación social; protección de menores; de provisión de bienes sociales y públicos elementales como infraestructura, educación, salud, y estado de derecho” (Felbab-Brown V.; 2011, p. 2).

⁸⁰ El rediseño de la Iniciativa Mérida se orienta hacia una tendencia más social, en pro de la generación de instituciones civiles eficaces, incluida la policía, y hacer frente a la necesidades socioeconómicas de los segmentos menos favorecidos (Felbab-Brown V.; 2010).

⁸¹ La diversificación de la violencia y su aplicación en prácticas rutinarias distintivas (firmas), provocada por la competencia entre los grupos dedicados al tráfico hacia Estados Unidos, generó miedo e incertidumbre a la población que además de los estragos económicos que genera, impactaba en el apoyo al gobierno en la política de control de la misma (Felbab-Brown V.; 2010).

⁸² Se tiene como indicador el que la población no de flujos de inteligencia con las autoridades (no coopera); señalando que los grupos rivales a veces sean las mejores fuentes de inteligencia (Felbab-Brown V.; 2011).

Recomienda que Estados Unidos: lleve la cooperación en seguridad en un nivel más amplio del combate al terrorismo, siendo respetuoso de los principios de soberanía de México⁸³ (Felbab-Brown V.; 2008); que la asistencia en la capacitación policiaca se de en cuestiones no solo de combate a las drogas, sino de crimen común (rural y urbano) (Felbab-Brown V.; 2009); es decir, al igual que la propuesta de Bailey, se reconoce la existencia de vínculos entre economías ilícitas y grupos beligerantes que desplazan a Estados de ciertos territorios (Felbab-Brown V.; 2009).

Es claro que al análisis de Brookings le preocupa como base de la criminalidad el que una la economía ilícita ocupe una gran cantidad de mano de obra, ya que ello solo lleva a una vinculación económica y política territorial que termina desplazando al estado (Felbab-Brown V.; 2009). En ese sentido también advierte que el que la informalidad en México represente el 40% de la economía, es un riesgo ya que podría generar un bastión político fuerte si las redes criminales se dirigen hacia ella, como lo han hecho en el caso del tráfico de migrantes; la prostitución y el secuestro entre otras sectores ilegales (Felbab-Brown V.; 2010).

Por ello ve como necesario el generar estrategias y apoyos destinados a desvincular la operación de grupos criminales con las poblaciones⁸⁴ (Felbab-Brown V.; 2009).

Como parte de la estrategia apoya a la iniciativa de reforma judicial a partir del sistema acusatorio planteada en México en 2008, y se exige la necesidad de programas de inversión social, añadiendo la necesidad de frenar los monopolios económicos existentes en el país como freno al desarrollo económico⁸⁵ (Felbab-Brown V.; 2010).

Respecto a ella recuerda que pese a que el reto se centra en desarrollar mecanismos de cooperación y confianza entre ciudadanía e instituciones, la realidad indica que primero se debe lograr al interior del personal que integra dichas instituciones⁸⁶.

⁸³ Las sugerencias en el rubro son: respetar la soberanía; ayudar a mejorar el aparato policiaco (eliminar la corrupción); fomentar el uso más inteligente del ejército con respeto hacia los derechos humanos; así como desarrollar la reforma policiaca (Felbab-Brown V.; 2010).

⁸⁴ En el caso de la violencia desata en Ciudad Juárez señala que:

La capacidad de inteligencia local fue aniquilada.

No se trató a los jóvenes para evitar su inserción en pandillas.

No se dio apoyo a entrenamiento policiaco.

Fuera del programa “Todos somos Juárez”, arrancado con presupuesto limitado, no ha existido nada más relevante (Felbab-Brown V.; 2011, p. 14).

⁸⁵ Menciona que se necesita desarrollo económico para generar fuentes alternativas de empleos legales.

⁸⁶ En lo político, se critica fuertemente el que en discursos oficiales, el ejecutivo mexicano aluda a que la violencia y muerte solo afecta a los criminales “se están matando entre ellos” (Felbab-Brown V.; 2010).

El referente ejemplar del área expone el caso del ex general Julián Leyzaola, quien llegó en 2008 a Ciudad Juárez como mando de la policía municipal estableciendo orden, limpiando la corrupción de la policía y desplegando operativos visibles en la ciudad; a diferencia de otros estados, trabajó en coordinación con los cuerpos militares encargados de los operativos militares (Felbab-Brown V.; 2011).

Con este caso particular se alude y enfatiza la diferencia de operación, doctrina y apoyo moral⁸⁷ que existe entre la policía estadounidense y la mexicana respecto a su actuar frente al crimen; y de forma más puntual se ejemplifica con la reacción mostrada en 2011, después de que en México es ultimado uno de dos oficiales estadounidenses atacados por un cártel mexicano.

La reacción consistió en que oficiales norteamericanos de distintas agencias arrestaron a 450 operadores de traficantes de drogas en Estados Unidos para frenar la moral de los delincuentes en lo que llamaron operación “cambio de fuego”⁸⁸ (Felbab-Brown V.; 2011).

Aunado al elementos de cohesión moral, propone de forma complementaria reformas de integración institucional que van desde la impartición de justicia, hasta el combate a la corrupción⁸⁹ sin olvidar una reestructuración que permita la integración económica y la integración en las calles para evitar la formación de criminales (integración de derechos humanos; educación y salud). Lo llama “Aumento de la capacidad de las comunidades para resistir la coerción y cooptación por empresas criminales” (Felbab-Brown V.; 2011, p. 11).

Por último, se puede sintetizar la propuesta de Brookings señalando que su lectura plantea como punto esencial, el reconocimiento de que no se debe plantear la erradicación del crimen, sino minimizarlo a los niveles más manejables (Felbab-Brown V.; 2009). Para ello reconoce la complejidad del problema y el diseño de una estrategia a seguir, aludiendo a que “muchas cosas representan la variación de la violencia, incluidos los factores demográficos, tales como la edad de capos criminales y la concentración geográfica de sus grupos; niveles de pobreza; el equilibrio

⁸⁷ En alusión al tema es pertinente mencionar que en la obra de Bailey citada al inicio del apartado, este hace un análisis a las estrategias de cooperación entre los cuerpos de seguridad federal, estatal, municipal y ejército en México durante el contexto, en el que se indica que en los operativos aparentemente conjuntos, nunca operaron de forma conjunta y coordinada estas instituciones debido a su mutua falta de confianza, siendo la única excepción los casos de Tijuana y Ciudad Juárez (Bailey J. 2014).

⁸⁸ La redada la hicieron 3000 agentes federales en Estados Unidos el 24 de febrero para arrestar a 450 traficantes de organizaciones mexicanas. Decomisando un estimado de 300 kg de cocaína, 150.000 libras de marihuana y 190 armas (Negroponte D; 2011).

⁸⁹ La maneja en un plano histórico estructural del sistema mexicano, y al respecto señala que aún con reformas persiste en los planos más rampantes posible, aludiendo a casos como el del llamado “michoacanazo”, operativo en el que de manera particular, no se logró detener al medio hermano del gobernador y no se obtuvieron pruebas en contra de ninguno de los detenidos Felbab-Brown V.; 2011, p. 28).

de poder en el mercado penal; así como la capacidad de los organismos policiales y su elección de las estrategias” (Felbab-Brown V.; 2012).

The Heritage Foundation.

Fiel a su posición liberal, el análisis de Heritage señala que la necesidad de reforzamiento de la ley y combate a la corrupción en México es nacional, sin embargo marca como prioritario el que ese desarrollo de infraestructura y la capacitación técnica debe centrarse en las regiones que tienen más expulsión de migración ilegal hacia EE.UU., enfocando la problemática de apoyo civil en ámbitos bilaterales (Roberts J. / Ortega I.; 2008).

Brinda indicadores económicos como evidencia de: los costos de la violencia y su efecto motivante a la acción civil; en ellos señala que las remesas enviadas a México bajaron de 26 en 2007 a 25 billones de dólares en 2008 con tendencia de baja para el 2009; la debilidad del peso frente al dólar así como la del sector automotriz. Con todo esto, se indica que México tiende a ser rankeado como una economía en riesgo, afectando por tanto la inversión (Roberts J. / Walser R.; 2009).

Al recurrir de manera constante a los escenarios de violencia⁹⁰, señala la intimidación que sufre la población mexicana, producto en mucho de la sofisticación de los cárteles en insumos tecnológicos y de operación⁹¹ (Brookes P.; 2009).

En el combate a ellos, condiciona la acción del gobierno por la corrupción; falta de recursos⁹²; tribunales sobrecargados; y la presión de las asociaciones de derechos humanos (Brookes P.; 2009).

Con todo esto, coincide con Brookings en que si los cárteles logran apoderarse extensiones de territorio mexicano, podría conducir a la creación de espacios sin ley, sin gobierno, que pueden favorecer a actores terroristas (aludiendo a lo que pasa en Pakistán; al-Qaeda y los Talibanes) (Brookes P.; 2009).

⁹⁰ Se identifica como focos rojos a las entidades de Baja California; Chihuahua; Guerrero; Michoacán; y Sinaloa ya que concentran el 75% de los homicidios vinculados con drogas (Walser R.; 2010).

⁹¹ Definen al enemigo común como “elusivo; sofisticado; lleno de recursos; violento y con redes criminales internacionales que explotar; explotador de las vulnerabilidades de México” (Roberts J. / Ortega I.; 2008).

Otra característica de la propuesta es que a diferencia de propuestas como la de Rand o Woodrow Wilson, no distingue a los grupos dedicados al tráfico de drogas de los dedicados a la extorsión; el secuestro y el tráfico de migrantes; dejando ver que se trata de los mismos.

⁹² Retomando declaraciones del entonces secretario de la Secretaría de Seguridad Pública Genaro García Luna se indica que “México tiene una inadecuada y corrupta fuerza policiaca, sin presupuesto, que conduce vehículos robados y básicamente descompuesta desde hace 40 años” (Walser R.; 2010).

De esta forma por primera vez se alude a un problema fundamental de la PFDGCN, que es la desprotección que tiene el plano local, reconociendo que si bien es necesario iniciar y lograr la reforma federal de la policía como se propone desde 2008; los espacios verdaderamente vulnerados y que tienen que ser reforzados, son los municipales y estatales⁹³, ya que en estos es en donde la ciudadanía tiene que ver resultados en la lucha contra la corrupción y el reforzamiento de la legalidad (Walser R.; 2010).

Asimismo se argumenta que la policía tiene que funcionar en algo más que en el nivel de las capturas de algunos de los capos importantes⁹⁴ (The Heritage Foundation; 2010); aludiendo a la necesidad de la capacitación para el análisis forense; la prueba del polígrafo; y la capacitación en derechos humanos, como elementos necesarios que permitirían a México la modernización y lucha contra la corrupción (Walser R. / Roberts J.; 2007).

En ese sentido como avance se reconoce que la creación de “Plataforma México”⁹⁵ ayuda, recordando también que no se soluciona el rubro del mejoramiento en los sistemas de reclutamiento y remuneración de las policías en los niveles locales.

Al final, en el área recomienda seguir con el combate al narcotráfico; con la reforma del sistema judicial y policial.

En el plano político, reconocen los problemas en las asignaciones de la Iniciativa Mérida, producto de un congreso estadounidense dividido, no solo provocaron que se retrasara la entrega de insumos, sino que se tardara en la implementación de programas de profesionalización (Walser R.; 2012).

Asimismo, ante el incremento del número de homicidios, los analistas de Heritage muestran preocupación por la voluntad de seguir adelante en la política tanto de parte del gobierno como de la sociedad civil. Les preocupa el que se pierda la voluntad; aunque se reconoce que existen algunos éxitos, se recuerdan los altos niveles de la violencia; la lentitud de la aplicación de la reforma judicial, y la persistente y arraigada corrupción (Walser R.; 2010).

⁹³ Se indica que hay 1,657 agencias estatales y municipales que emplean un estimado de 406,000 policías; mientras el número de policías federales del gobierno pasó 25,000 en 2008 a 32,264 en 2009 (Walser R.; 2010).

⁹⁴ Nazario Moreno González, alias "El Chayo; Arturo Beltrán Leyva; Edgar Valdez Villareal "La Barbie", y Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén, son algunos de ellos (Walser R.; 2010).

⁹⁵ Es una red nacional de inteligencia y análisis creada en 2008, que sustancialmente incrementa la capacidad de las instituciones de seguridad en el análisis y la difusión de la inteligencia (define; clasifica; geo-localiza y registra) en drogas y de la delincuencia en general, en los tres niveles de gobierno, con vínculos con agencias internacionales (Secretaría de Seguridad Pública; 2008).

Reclama como elemento importante la falta de discursos de apoyo que hicieran sentir la cooperación al gobierno y sociedad mexicana de parte de figuras como Hilary Clinton (secretaria de Estado); Janet Napolitano (secretaria de seguridad nacional) y por supuesto del presidente Obama. En la misma línea, resalta que desde finales de 2010, en México ya se empieza a pensar en las elecciones de 2012, y que por tanto el apoyo a Calderón y a la Iniciativa Mérida 2.0⁹⁶ se empieza a debilitar (Walser R.; 2010).

Esa tendencia de pérdida de apoyo político aunado al repunte de la violencia de 2011, y a la debilidad institucional, lleva a los analistas de *Heritage* a señalar que la debilidad no es buena ni para el gobierno ni para la ciudadanía, hablando particularmente de las instituciones. En este rubro ante todo advierte de los peligros que se tienen al apelar a un nacionalismo tradicionalista en México que culpa de todo a los Estados Unidos (Walser R.; 2011).

En la parte crítica, es el único *think tank* que retoma el movimiento de Javier Sicilia por la paz con justicia y dignidad, como principal crítica a la estrategia de Calderón; destacando su capacidad de convocatoria y replica por parte de la ciudadanía.

Reconoce que se hace lo correcto al señalar los costos de la estrategia del gobierno y al exigir una estrategia multifacética que no solo recurra a la fuerza militar con los resultados de muerte que se tiene. Sin embargo a los analistas de *Heritage* les parece que el movimiento se equivoca al equiparar moralmente como iguales los motivos que mueven a los criminales, con los que mueven al gobierno (Mosteller A.; 2011).

Es claro que al análisis de *Heritage* le preocupa la pérdida de la narrativa de la PFDGCN de parte del presidente mexicano, ya que como demuestra el caso Sicilia, este hecho puede llevar a que se mal entienda la necesidad de reforzar la ley y seguridad en México y Estados Unidos.

Podemos decir con todos estos elementos que la propuesta de Heritage en este rubro se centra en el análisis del manejo político tanto de las reformas judicial y policiaca que se da en México, como de apoyo bilateral que se dio de parte de Estados Unidos hacia México.

En este, si bien es cierto que su referentes carecen de una contundencia objetiva y exhaustiva en sentido racional cuantitativo (al retomar más discursos que datos e investigaciones), son certeros al señalar a partir de principios básicos de coherencia y diplomacia, por una lado las actitudes de funcionarios estadounidense autoridades mexicanas y la situación de diferentes momentos; y por otro, la falta de resultados y pericia en la estrategia de parte del

⁹⁶ Caracterizada en el apartado 3.2 del capítulo tres.

presidente Calderón y su gabinete, que provocaron que este perdiera la narrativa en detrimento del apoyo ciudadano.

Rand Corporation.

Acorde a su tradición, la propuesta de Rand en el tema, tiende a ofrecer elementos correspondientes a un análisis técnico estratégico que por mucho sirve de referente para distinguir en relación a las comunicaciones de los otros actores, cuando nos encontramos en el rubro de la racionalidad técnico instrumental y cuando en el del manejo ideológico de sentido común.

La primer particularidad de su análisis la brinda al señalar que la violencia que sufre México, particularmente la de la zona fronteriza, es producto más que de individuos, de bandas, lo cual de forma implícita da entender que goza de un cierto apoyo social, atribuido a la condición de desempleo y retiro que se vive en la región (Jenkins M.; 2009).

Con dicho referente se contrasta el apoyo civil que tiene el gobierno mexicano y el estadounidense, argumentando que producto de la tensión que genera la violencia en la frontera mexicana, por un lado hay tendencia a agrupaciones delictivas y por otro una amplia aprobación popular respecto al muro fronterizo y por otro existen militares que se enlistan como voluntarios para desplazarse a la frontera y adentrarse al lado mexicano si es necesario ⁹⁷ (Jenkins M.; 2009).

Apunta a que además de lo atroz de la violencia⁹⁸, esta se postea en YouTube, y por su regularidad provoca un aumento en la posibilidad de que las víctimas civiles suban; teniendo como consecuencia el que los mexicanos pierdan la voluntad política para luchar con la violencia que generan los carteles (Bahney B. / Schaefer A.; 2009).

Las particularidades que identifica respecto a la violencia⁹⁹son: que es más pública debido a los enfrentamientos constantes entre grupos; no da tregua a las poblaciones ya que cuando se erradica a un grupo ya hay otro sustituyéndolo; y existen grupos profesionales con armas sofisticadas (Schaefer A. Et. Al., 2009). Añade en un plano más cuantitativo, que la violencia¹⁰⁰

⁹⁷ Es claro que el objetivo de estas reflexiones de Rand, es determinar cuando el problema de seguridad en México se puede convertir en uno de seguridad nacional para Estados Unidos.

⁹⁸ Se enfatiza en que esta violencia es producto de la capacidad de fuego que tienen los ejércitos privados de los cárteles

⁹⁹ El análisis de Rand, señala el peligro de que los cárteles se alíen con grupos guerrilleros como el Ejército Popular Revolucionario Insurgente (ERPI); con pandillas como los Maras (esto pasó más adelante); y con grupos terroristas (Schaefer A. Et. Al., 2009).

¹⁰⁰ Se indica que la estrategia es generar terror e intimidación entre las distintas bandas. Aunado a ello se afirma que la zona de violencia de los cárteles abarca solo menos del 4% de los municipios del país (Jenkins B.; 2012).

es más baja de lo que se cree, solo que su naturaleza horrible (tortura; crucifixión; decapitaciones; desmembramientos), hace que la percepción¹⁰¹ de ella se altere (Jenkins B.; 2012).

En su análisis toma como referencia a las ciudades más problemáticas (Tijuana; Ciudad Juárez y Nuevo Laredo), y encuentra que tienen en común: consolidación de DTOs; desempleo generalizado; composición demográfica de jóvenes sin empleo ni estudios (ninis)¹⁰²; expectativas económicas insatisfechas; debilidad del estado de derecho y una corrupción generalizada en el gobierno (generadora de desconfianza y falta de apoyo) (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

En el plano institucional, su análisis enfatiza en primer lugar que hay reformas en el sistema de justicia en México que se deben de realizar antes de esperar mejoras significativas en la situación de seguridad (Kilmer B. Et. Al.; 2010).

De la reforma de 2008 en el sistema nacional de seguridad pública¹⁰³, señala que aunque tiene elementos importantes, no cierra la brecha existente entre la policía federal y la local (estatal y municipal)¹⁰⁴ (Riley J.; 2009).

Coincide en las lecturas de los otros *think tanks* en las sugerencias respecto a las instituciones y las policías federal y local, añadiendo de forma original, que hay deficiencias policiales para la persecución y encarcelamiento a traficantes; para mantener el orden y para integrarse a los operativos militares (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

En la misma línea apunta que la confianza en la policía está deteriorada en todos los estados, pero más en los del noreste. Al respecto se critica que hay una falta de indicadores precisos que midan el problema en planos individuales y longitudinales de experiencia en el sistema judicial (Blanco L.; 2012, p. 30).

Con ello sienta el problema en otra dirección que es el de generar transparencia y comunicación en la policía y el sistema judicial como elemento que fomente la participación ciudadana en las instituciones.

¹⁰¹ Aquí se puede percibir que recurre al elemento de la percepción como elevado, en contraste con el de victimización, que percibe como bajo, dada la cantidad de municipios afectados.

¹⁰² Estima que a nivel nacional hay 25% de la población con edad entre 15 – 24 años (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

¹⁰³ Contempla la creación de un código penal federal único; la posibilidad de que la policía federal grabe conversaciones telefónicas y realice cateos e investigaciones sin orden; la extinción de dominio a los criminales, todo ello con fines de modernización policial (Schaefer A. Et. Al., 2009).

¹⁰⁴ Se plantea que lo que opera y frena el desarrollo de la policía en México en general es, la corrupción, el favoritismo, el nepotismo y la falta de profesionalismo (Asch Beth Et. Al.; 2011).

Para lograrlo se sugiere en distintas investigaciones en el sector policial:

Generar incentivos salariales y de rango a partir del desempeño y la experiencia¹⁰⁵ “enfoque de incentivos y gestión del personal”¹⁰⁶ (Asch Beth Et. Al.; 2011).

Desarrollar una cultura de rendición de cuentas en pro del bien público.

No dejar la profesionalización y desarrollo profesional de la policía a los cuerpos federales; hay que bajarlo a las policías locales, especialmente de los municipios más peligrosos¹⁰⁷ (Asch Beth Et. Al.; 2011).

Evitar que los controles de la unificación policial en los distintos niveles de gobierno queden en pocas manos (Asch Beth Et. Al.; 2011).

En el análisis que hace acerca de la percepción ciudadana¹⁰⁸ respecto al desempeño de la policía y la confianza ciudadana, se indica en primer instancia ser víctima del crimen y sentimiento de inseguridad incide en la satisfacción de la democracia y en la confianza en las instituciones; asimismo impacta la confianza en el sistema judicial y la confianza en la policía (estados más afectados, los del noreste).

En esa línea se parte del principio de que en México el ejército se ve como el menos corrupto en comparación con las policías, y que esto afecta en el desempeño institucional llevando a cuestiones como la duplicidad de funciones en las instituciones de seguridad, ya que a nivel político federal es más fácil recurrir al ejército en tareas de seguridad (Schaefer A. Et. Al., 2009).

Para la parte estadística, datos del ICESI señalan que solo 22% de los crímenes cometidos son denunciados oficialmente ante las autoridades; y que México pasó de 2.2 a 2.3 en la percepción de la inseguridad de 2004 a 2010 respectivamente, en una escala que va de 1 = seguro; 4 = muy inseguro (Blanco L.; 2012).

Las cifras de ENSI, muestran que en México, ser víctima de un crimen impacta en la confianza en todas las instituciones, menos en el ejército (Blanco L.; 2012). Con ello se coincide

¹⁰⁵ Partiendo de datos del año 2000, se indica que la policía y otros trabajadores del sector seguridad tienen menor educación y salario a lo largo de sus carreras en comparación con la población en general (Asch Beth Et. Al.; 2011).

¹⁰⁶ Establece que los incentivos de pago y promoción han sido importantes para motivar a los servidores públicos eficientes, en una lógica de reclutamiento, capacitación y promoción (todos con mecanismos constantes y anónimos de vigilancia) (Asch Beth Et. Al.; 2011).

¹⁰⁷ Se recomienda el que municipios desarrollen una estructura similar a la de la Policía Federal que tiene una estructura de 13 rangos de escalafón para permitir el desarrollo profesional (Asch Beth Et. Al.; 2011).

¹⁰⁸ Se retoma a la Encuesta Nacional Sobre la Inseguridad (ENSI) de 2007 a 2010; los datos del Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés) 2004; 2006; 2008; 2010 ; Así como datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) (Blanco L.; 2012).

en lo que LAPOP muestra, respecto a la tendencia que indica que en México se cree que un gobierno autoritario puede ser más efectivo atendiendo el problema del crimen (Blanco L.; 2012, p. 22).

En otra investigación se indica cruzando distintas encuestas nacionales de México, que en una encuesta de 2001, 2.1% de los encuestados, señalaron haber pagado un soborno; para 2007 este porcentaje subió 150% (también lo hizo la cantidad pagada, ya que en 2001, se señalaba el pago de \$523 en promedio, en contraste de los \$734 en 2007) (Asch Beth Et. Al.; 2011, p. 32).

En servicios aduaneros o de policía fronteriza la tendencia es similar; destacando que quien más pide soborno que cualquier otro cuerpo es la policía de tránsito; dejando a la policía federal y a la federal ministerial en la menor tendencia en cuanto soborno se refiere (Asch Beth Et. Al.; 2011, p. 33).

Con estos referentes los comunicados de Rand coinciden desde una argumentación con bases técnicas y estadística, que altos niveles en inseguridad y victimización¹⁰⁹ tienen efectos negativos en el apoyo a la democracia, especialmente a instituciones como la policía, lo cual encierra un fuerte peligro, si se tiene en cuenta que las condiciones de violencia en México se encuentran dispersas entre actividades vinculadas al narcotráfico y al crimen organizado¹¹⁰.

También recuerda que se está en proceso de una reforma del sistema penal y policial; y que existe una dinámica política que lleva a la movilidad de políticos por las distintas gestiones, lo cual hace que peligre la continuidad en las reformas policiacas que se implementan en México¹¹¹.

Por último añade un cálculo que no esclarece, estipulando los cárteles emplean a medio millón de personas entre químicos, transportistas y criminales endurecidos; los cuales no serán muy fáciles de reintegrar a la sociedad ya que comparten una cultura que celebra la violencia (Jenkins B.; 2012).

¹⁰⁹ La diferencia entre una y otra radica en que la inseguridad indica la percepción y la victimización registra el número de incidentes vinculados con la actividad criminal.

¹¹⁰ Para 2012 en uno de los artículos destinados a evaluar las condiciones que podían llevar a continuar con una política similar en México ante el cambio de gobierno, se menciona en primer lugar, como una posibilidad el que la violencia en México no es producto de los cárteles (debilitados por sus mutuas disputas y el ataque gubernamental); sino de las pandillas que aprovechan la debilidad tanto de cárteles como de las instituciones de seguridad, especializándose en robo; secuestro y extorsión. Recordando que si bien estas pandillas pagan cuotas no son contraladas por los cárteles y buscan entrar en ellos (Jenkins B.; 2012).

¹¹¹ Atribuya a ello la falta de coordinación y continuidad en las distintas instituciones (Asch Beth Et. Al.; 2011).

Woodrow Wilson Center.

Centrada en elementos arraigados de trabas políticas y condiciones sociales, la lectura de los comunicados de Wilson Center, dejan ver los frutos de tener un centro asentado en México.

Es por ello que haciendo gala de un conocimiento claro de la realidad mexicana, sus comunicados se caracterizan por una argumentación crítica, con elementos de tipo analítico estadísticos.

En primer lugar justifica el que la PFDGCN, se haya iniciado con el despliegue militar, ya que este, gozaba de un alto nivel de confianza por parte de la ciudadanía¹¹²; sin embargo no deja de advertir el riesgo que corre por su exposición a la corrupción (Olson E.; 2008). Con este argumento establece como vínculo y móvil necesario de la acción política, el apoyo ciudadano, lo cual analiza al momento de aborda la reforma penal y policiaca.

De la primera reconoce que su inicio en 2008 indica cambios al contemplar: la transición de un sistema inquisitorio a uno acusatorio (presunción de inocencia); la imposición de límites a la detención preventiva (creo que es la figura de arraigo); la eliminación de pruebas obtenidas mediante coacción; mejoras en las capacidades de investigación así como la mejora al acceso a asesoría especializada, entre otros; pero recuerda que estos cambios son tan fuertes que llevarán hasta ocho años en entrar en vigor de forma general (Olson E.; 2008).

Con dicho acotamiento respecto al tiempo que tardará la reforma en implantarse, analiza las condiciones y pendientes a los que se enfrenta; y si bien coincide en mucho con lo ya señalado en los *think tanks* anteriores, sus propuestas originales señalan:

- Que la reforma al sistema penal no incluye el elemento estadístico como instrumento que cierra la brecha de información que existe entre los delitos que se producen y los que realmente están reportados¹¹³ “profesionalismo para eliminar la impunidad es importante”. Asimismo se alude a la necesidad de la estandarización en los informes de victimización (Shirk D. ET. AL.; 2008)
- La falta de liderazgo civil de las operaciones de aplicación; señala como preocupante que el diseño de los operativos en gran parte dependan de la gestión militar¹¹⁴ (Selee A.; 2008).

¹¹² Retomando una encuesta de Consulta Mitofsky, indica en contraste que la policía es una de las instituciones en las que no confían los ciudadanos en México, justo detrás de los Partidos políticos (Olson E.; 2008).

¹¹³ Diferencia entre victimización y denuncia.

¹¹⁴ La necesidad de desmilitarizar a los operativos miliares además de los derechos humanos, se debe a que estos no pueden investigar; interrogar o reunir pruebas forenses (Olson E.; 2010).

- Hay que terminar con los procedimientos penales ineficaces; los déficits en la profesión legal y la militarización de las fuerzas policiales para una correcta seguridad democrática (Shirk D. ET. AL.; 2008).
- Se tiene la necesidad de transparencia en los organismos judiciales, con relación a los casos de violaciones a los derechos humanos. Para ello señala el debate y las revisiones que la Suprema Corte de México desde 2009 hace al Código de Justicia Militar, en el rubro de violaciones graves a los derechos humanos¹¹⁵ (Olson E. / Donnelly R.; 2009).
- Es menester el fortalecimiento de instituciones democráticas, particularmente en donde el Estado es débil, por medio de la creación de espacios públicos, (Olson E. / Donnelly R.; 2009), esto en cierta medida corresponde con la acción del gobierno con programas de recuperación de parques y espacios públicos que se dieron con el programa de “todos somos Juárez”.
- La unificación y transformación policiaca¹¹⁶ requiere de cuestiones como continuidad y transformación generacional en los elementos “mejora de la percepción social del policía local” (Olson E. / Donnelly R.; 2009).
- Hay que crear organismos de fiscalización institucional civil, ya que no existen observatorios judiciales o “*watchdogs*”, necesarios para la transparencia, encargados de dar seguimiento a los veredictos judiciales (Olson E. / Donnelly R.; 2009, p. 8).
- Para la cooperación en seguridad en áreas fronterizas, es necesaria la capacitación forense y las clínicas de derecho, argumentando que sin desarrollos técnico e institucionales adecuados, la investigación y el esclarecimiento de casos es imposible¹¹⁷ (Mexico Institute W.W.C. Et. Al.; 2010). En este punto se alude a que sin capacidad científica en materia de investigación

¹¹⁵ La modificación solicitada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicita la modificación al Código de Justicia Militar, para que las violaciones de derechos humanos, realizada por personal militar sea juzgada por tribunales federales. Dicha controversia no fue solucionada en el sexenio 2006 – 2012, obteniendo avances hasta 2014.

¹¹⁶ En uno de los foros de especialistas en 2009, destaca las declaraciones del ex secretario de Seguridad Ciudadana de Querétaro, Edgar Mohar, quien indica que se necesita rendición de cuentas y monitoreo ya que el simple aumento de sueldo a los policías locales no sirve de acuerdo a su experiencia en Querétaro (Mexico Institute W.W.C. Et. Al.; 2009).

¹¹⁷ Se reconoce la función que tiene la cooperación con la *Conference of Western Attorneys* (CWAG por sus siglas en inglés) en materia de cooperación con oficiales de ambos países (Mexico Institute W.W.C. Et. Al.; 2010).

policíaca en ambos lados de la frontera, elementos como los homicidios en la zona fronteriza, no son resueltos de forma satisfactoria¹¹⁸.

- El gobierno no debe clasificar información a discreción, sin apearse a criterios claros, ya que de otra forma se protege a funcionarios¹¹⁹ (Mexico Institute W.W.C.; 2009).
- Los jóvenes en riesgo se deben tener programas como el de escuela siempre abierta (fomentando actividades incluso los fines de semana) pro formación vocacional y técnica (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

Con dichos señalamientos, recuerdan que no existe reforma exitosa sin continuidad político administrativa y sin participación estratégica de la sociedad civil en pro de prácticas democráticas generadoras de confianza.

Por último un elemento de denuncia que los comunicados de Wilson Center identifican como garante de un modelo de seguridad centrada en prácticas democráticas, se vincula con la libertad de prensa. Se denuncia que México se ha convertido en un lugar peligroso para el periodismo al ocupar el noveno lugar del ranking mundial de asesinatos a periodistas no resueltos, posicionándose entre Rusia y Pakistán (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

Con dicha realidad, medios extranjeros ubican a la práctica periodista en México, como de guerra, señalando que incluso es más peligroso ser periodista local que extranjero¹²⁰, teniendo como resultado una práctica de autocensura en estados como Tamaulipas (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

COMEXI.

Sin hacer énfasis sobre elementos concretos de la reforma penal y policial en México, los comunicados de COMEXI, puntualizan algunos elementos importantes a contemplar respecto al porque no existió apoyo ciudadano de la ciudadanía al gobierno en la PFDGCN y qué elementos podían mejorarlo.

En una de la investigaciones de Bergman, se aclara que existe una deficiencia dentro del análisis de la seguridad en México debido a que no hay planteamientos teóricos que integren los

¹¹⁸ Como ejemplo señala que cuando se encuentra un cadáver en la frontera del lado mexicano, no se puede determinar científicamente si este, fue asesinado o tirado en ese sitio (Mexico Institute W.W.C. Et. Al.; 2010).

¹¹⁹ De acuerdo con declaraciones de María Marván Laborde Comisionada del IFAI en 2009, mucho material se declara sólo confidencial para impedir su liberación pública, ya que puede ser considerado perjudicial para el organismo de seguridad en cuestión (Mexico Institute W.W.C.; 2009).

¹²⁰ Se indica que “los narcotraficantes ya no solo se disputan el control del territorio sino el de la información; por eso eliminan a algunos periodistas” (Mexico Institute W.W.C. / WOLA; 2010).

problemas de deficiencias institucionales; mala economía; desempleo; mala distribución del ingreso y pobreza (Bergman M. 2009).

Todo ello lo liga al vínculo existente entre las prácticas tendientes a la aceleración del consumo en clases medias y bajas; la tolerancia y bajos controles de disuasión a factores como el comercio informal; y el cierto grado de control institucional (ministerios públicos y policías) que tiene el crimen organizado como abastecedor de mercancías riesgosas (ilegales)¹²¹ (Bergman M. 2009).

A la par se apela a que el contexto se complejiza por la falta de datos, clasificaciones e investigaciones inadecuadas acerca las cifras de homicidios; victimización y violencia (Bergman M. 2009).

Se señala que la baja en la tasa de homicidios no es sinónimo de la baja en la tasa de violencia, sino solo indica que se ha bajado la letalidad; por ello alude a que los índices de victimización son mejores; sin embargo recuerda que la mayoría de los delitos no se denuncian, en especial los de poco valor (Bergman M. 2009).

En la misma línea precisa un elemento que de forma implícita los demás think tanks no mencionan, probablemente por ser políticamente incorrecta y no poderse comprobar. Esta radica en señalar que en México, los funcionarios públicos¹²² suelen dar cifras más bajas a las reales en el área de denuncia, por lo cual en coincide con el resto de las propuestas de generar indicadores desde otra arena sin dejar de presionar por la eficiencia de lo público (Bergman M. 2009).

A la par de esto, en el plano de las agencias federales, se indica la necesidad de investigar de manera encubierta a los cuerpos de seguridad; “tanto la policía como el ejército necesitan mejorar sustancialmente la recopilación y la síntesis de inteligencia, así como su capacidad de llevar a cabo operaciones encubiertas, y de investigar las conductas poco profesionales de su propio personal cuando sea el caso” (PCIP / COMEXI; 2009, p.16).

Asimismo, fomentar la homogenización inter-agencia; en sus metodologías para la recopilación, procesamiento y análisis de la información (Rodríguez A.; 2010).

Por último, se empieza a reconocer la importancia de la comunicación con la ciudadanía al señalar que “en México, es fundamental reducir los índices de violencia y desarrollar una

¹²¹ Al igual que Bailey, señala a la informalidad como uno de los principales factores por los que crece el crimen organizado más que el narcotráfico.

¹²² Recuerda que la falta de reelección provoca que autoridades no rindan cuentas y dejen libremente los problemas de la seguridad pública (Bergman M. 2009, p. 24).

estrategia de comunicación que informe a la población de los logros, los cambios, el rumbo y los tiempos de la estrategia” (Rodríguez A.; 2010, p. 57).

Con estas propuestas es claro que las reflexiones de COMEXI, no son ajenas a la reflexión que tienen los *think tanks* estadounidenses que tienden a proponer elementos de seguridad democrática.

Sus contextualizaciones respecto a la necesidad de datos precisos que diferencien entre indicadores; sus propuestas acerca de la de supervisión descentralizada a las agencias de seguridad, aunado a la pugna por el diseño de mecanismos de comunicación con la ciudadanía, lo ponen en el camino del diseño de ideas destinadas a la toma de decisiones.

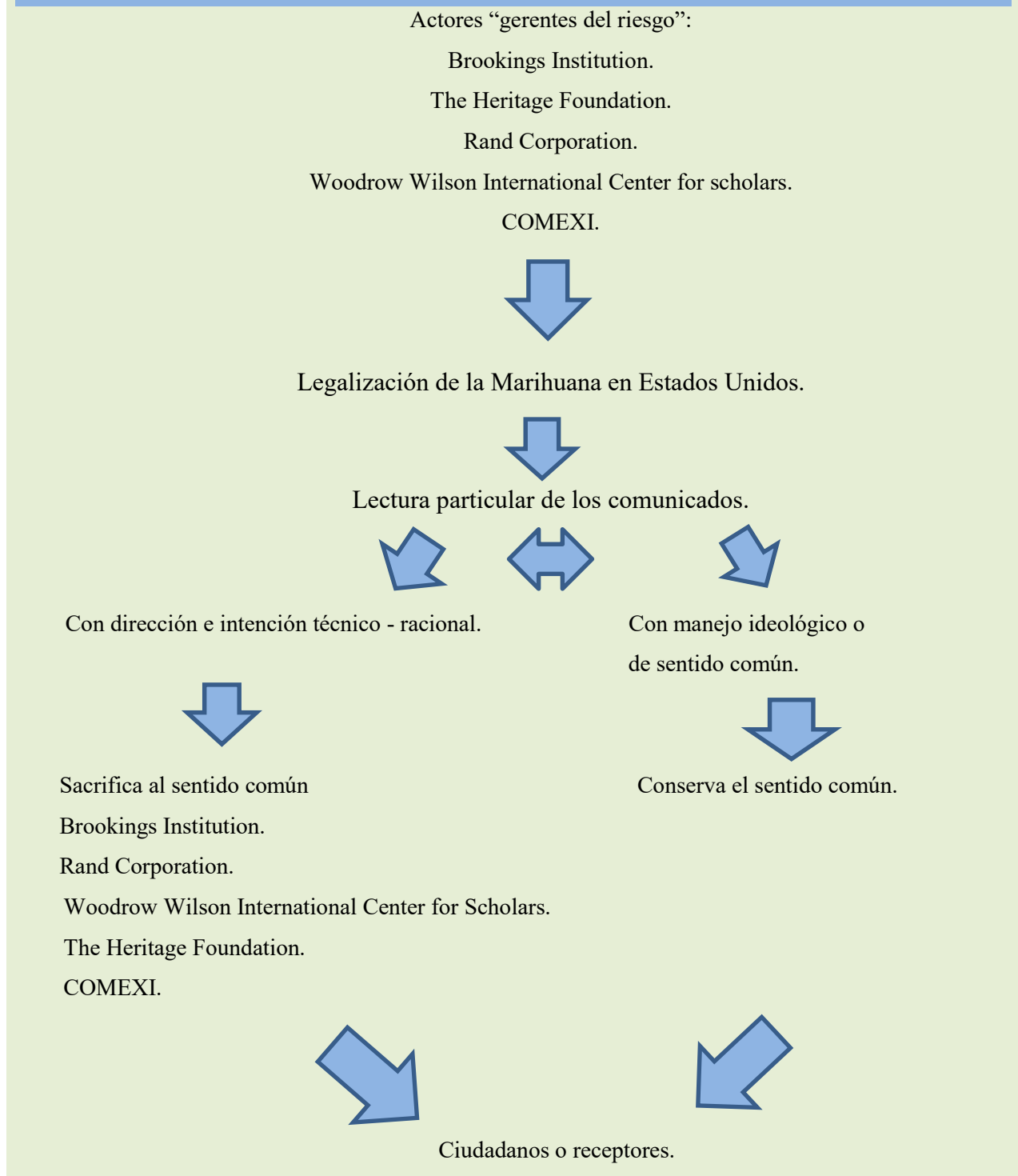
Pasemos ahora a la esquematización del cuadro que posiciona a estos cinco actores dentro de una de las dos funciones que tiene la comunicación del riesgo en esta área de apoyo ciudadano a la PFDGCN en México.

Con los elementos abordados en el apartado, se puede decir que a diferencia de los dos cuadros anteriores, en este tema, los cinco *think tanks* se ubican dentro del rubro de la dirección técnico racional.

Esto es así ya que todos comparten en mucho la misma lectura en la parte de las necesidades; prioridades y pendientes que tienen las reformas al sistema penal y policial en México como incentivos de la aprobación y participación ciudadana en materia de seguridad.

Además cada uno desde su particular enfoque brindó aportes o particularidades propias en el diagnóstico y las sugerencias en el tema; incluso *Heritage* que se enfocó un tanto más en el área de apoyo y narrativa política, lo hizo adoptando principios que los demás *think tanks* en cierta forma avalaban, como lo es el señalar la necesidad de la mejorar los mecanismos de libre mercado en México como elemento preponderante en el control de la violencia y la participación ciudadana, al incentivar la inversión privada extranjera particularmente en zonas fronterizas como Ciudad Juárez.

Tabla 4. Tipos de Comunicación del Riesgo: Apoyo Ciudadano a la PFDGCN en México.*



*Elaboración propia.

4.2.4. – Definición de México como Estado Fallido.

Ubicado como uno de los tópicos más controversiales en todo momento de la PFDGCN, la etiqueta de “estado Fallido”¹²³, se convirtió por un lado en objeto de debate de académicos; políticos y comunicadores en general, y por otro en objeto de unánime negación de parte de los *think tanks* analizados.

La controversia en el plano bilateral se visibiliza de forma escandalosa en septiembre de 2009, cuando las declaraciones de la Secretaria de Estado de la administración Obama, Hillary Clinton apuntan entre otras cosas, a que “los cárteles en México están adquiriendo más y más índices de insurgencia”, en alusión a sus métodos de violencia que ya incluían hasta coches bomba; así como el que “la situación en México se parece más y más a la de Colombia hace 20 años en la que los narcotraficantes controlaban ciertas partes del país; no las más importantes, pero si algunas de ellas” (*Council on Foreign Relations*; 2009).

Estas declaraciones, reabrieron el debate iniciado en marzo de 2009, cuando producto de un informe de inteligencia presentado al senado estadounidense¹²⁴ a finales de 2008, se advierte de la posibilidad de que el Estado en países como México y Pakistán puede colapsar repentinamente (Rieff D.; 2011). En ese momento las declaraciones de Clinton en México ante la inconformidad de la administración Calderón, se centraron en resaltar la responsabilidad compartida de parte de Estados Unidos, señalando el caso del control de las demandas y del tráfico de armas; todo ello como elemento de diferenciación respecto a la administración Bush precedente (Tuckman J.; 2009).

Con las declaraciones de septiembre de Clinton, para muchos se echó por tierra el apoyo manifestado seis meses atrás, ya que al comparar la situación de México con Colombia de los ochenta, de forma explícita se reconoce que la condición que guardaba México era de Estado Fallido.

Las implicaciones políticas y operativas de dicho debate son claras y en ese sentido el posicionamiento de los *think tanks* analizados, es claro y unánime. Se reconoce que México no es un “estado fallido” y que su condición, pese al índice de homicidios y tipo de violencia, difiere sustancialmente la realidad colombiana.

¹²³ Se alude término etiqueta debido a que su manejo por parte de los actores políticos del contexto y los *think tanks* analizados, no se da en un plano teórico, sino de asignación, negación y discusión en general, en términos más de etiqueta, que de descripción objetiva de las condiciones políticas de México.

¹²⁴ Annual evaluation of the threats America’s armed forces (Rieff D.; 2011).

Tabla 5. Posiciones de los Think Tanks Respecto a la Etiquetación de México como “Estado Fallido”.*

Brookings Institution: La figura de Estado Fallido se asemeja más a un realidad de Haití que de México (Felbab-Brown V.; 2008).

Colombia y México no son lo mismo; ni en el tipo de violencia; ni en la esfera de los narcóticos (Felbab-Brown V.; 2009).

Los cárteles mexicanos, no son insurgentes a diferencia de los colombianos y que confundir las condiciones puede llevar a estrategias erróneas (Cárdenas M. / Casas-Zamora K. 2010).

The Heritage Foundation: A partir de las declaraciones de septiembre, analiza el costo político que tiene el desempeño de Clinton, aludiendo que en mucho las declaraciones y el desempeño de ella; Janet Napolitano y Obama, interfieren en el apoyo y desarrollo que la administración Calderón puede tener en el área.

“La secretaria Clinton necesita demostrar al presidente Felipe Calderón y el pueblo mexicano que los EE.UU., se aproximan a la crisis de los cárteles de drogas con seriedad y compromiso, acorde con los esfuerzos y sacrificios hechos México” (Walser R. / Roberts J. / McNeill J.; 2009). Con ello recuerda que “Clinton debe tener clara la importancia que tiene lo que un representante de ese nivel diga y como lo diga” (Walser R. / Roberts J. / McNeill J.; 2009).

Los casos de Centroamérica y Colombia no son iguales al de México en donde "no hay un grupo armado con el objetivo de aprovechar poder político" (Walser R.; 2010).

RAND Corporation: Desde un enfoque que toma en cuenta declaraciones de funcionarios y condiciones reales institucionales de México en materia de seguridad, señala que “Las posibilidades de que México se convierta en un Estado fallido son bajas” (Jenkins B.; 2009).

Los argumentos que aporta son similares a los de los otros *think tanks*: “La violencia no es una insurgencia en el sentido de querer tomar a México” (Schaefer A. Et. Al., 2009). Con ello concluye respecto a las declaraciones de septiembre de Clinton de manera concreta que; “la etiqueta de insurgencia no debería colocarse a la realidad mexicana” (Paul Christopher Et. Al.; 2011).

Woodrow Wilson Center: Sin hacer mucha alusión a las declaraciones de Clinton con respecto a la etiqueta de “estado fallido”, su lectura del problema se centra más hacia el comprobar

la coherencia política del desempeño de Clinton.

Resalta que la Secretaría de Estado tiene un papel determinante en la autorización del presupuesto de la Iniciativa Mérida Plus o 2.0; “es la que se encarga de informarle al Congreso si México está cumpliendo con los requisitos de Mérida Plus” (Arzt S.; 2009).

En torno a las declaraciones de marzo, se indica que “pese a que Hilary Clinton ha declarado que la demanda es la que alimenta el mercado ilegal, todavía no se ven acciones” en franca alusión a la falta de presupuesto para programas de rehabilitación y control de la demanda en Estados Unidos (Olson E. / Donnelly R.; 2009).

Por último señala la condición de la transición en México como un elemento que obliga al presidente a negociar con gobernadores en pro de la gobernabilidad, cuestionando si el PRI aceptaría el ser etiquetado como “estado fallido” (Arzt S.; 2009). Este argumento de manera implícita, repliega la discusión del término más a cuestiones de manejo político que de situación real.

COMEXI: Sin hacer alusión directa a las declaraciones de Clinton, el análisis de COMEXI ubica la definición de México como un “estado fallido” como un mito fronterizo. Indica que la situación de la violencia en la frontera mexicana es la que ha llevado a Estados Unidos a descripciones de México como “estado fallido”, cuyos problemas son susceptibles de desbordarse hacia su vecino del norte en cualquier momento; sin embargo, alude a que “no hay evidencias duras que sustancien estos enfoques” (PCIP / COMEXI; 2009, p.11).

* Elaboración propia.

Como se puede observar, los señalamientos mostrados por los *think tanks* son totalmente escuetos y hasta desconectados de alguna argumentación que pretendiera dar luz sobre un significado del término más allá de las implicaciones políticas que tenía para Clinton y la administración Obama. Nos sirven en un nivel en el que nos deja claro que en el plano de la comunicación del riesgo se da una lectura racional que establece que para los análisis de los *think tanks*, la etiqueta de “estado fallido” para México es problemática para México en el contexto, por no decir errónea, en los planos: institucional; política; bilateral y ciudadano.

Sin embargo no aclaran el a que se debe que no solo Clinton, sino también políticos, académicos y medios en Estados Unidos utilicen de forma recurrente la etiqueta “estado fallido”.

Para aclarar ese rubro de manera breve recurriremos a algunas de las señalizaciones que hace Adam Morton en su análisis del status de “estado fallido” de México en la PFDGCN. En este análisis que también señala las declaraciones retomadas de Hillary Clinton, y se enfatizan dos cosas: lo atractivo que se vuelve en el plano de análisis político y académico la utilización del término “estado fallido”, particularmente en Estados Unidos. En segundo lugar, que no se puede comprender la situación de México a partir de la abstracción de elementos históricos; económicos y sociales (Morton A.; 2011).

Como base común de dichos elementos, se recuerda que la tendencia de ubicar a “estados fallidos”, se debe a una práctica política internacional desarrollada desde el surgimiento de las llamadas metas del milenio de la ONU, que busca el desarrollo de la gobernanza global institucional (Morton A.; 2011).

Internacionalmente Gran Bretaña y Estados Unidos¹²⁵, han generado unidades para ubicarlos¹²⁶; de hecho desde 2011 Estados Unidos tiene el *Failed States Index*. En general se teme el que los “estados fallidos” sean espacios en los que se adentran traficantes, terroristas y el crimen organizado internacional. Estos generan: pérdida de territorio; desplazados y conflictos violentos (Morton A.; 2011).

Dicha tendencia para principios de 2009, es reconocida por distintos medios, que para entonces señalaban que oficiales estadounidenses, analizando el caso de la PFDGCN en México, lo ubicaban con una alta probabilidad de convertirse súbitamente en un “estado fallido”, basta el revisar las publicaciones de informativos como *The Guardian* o *The economist*; de la misma forma en otros medios, se discutía el tema a partir de la propuesta weberiana del monopolio legítimo de la violencia en un territorio determinado (Bow B.; 2012).

Con esos elementos, parecía único e inapelable el argumento de que México era un “estado fallido”, ya que se tenía por un lado la tendencia internacional del siglo XXI necesitaba identificar a los “estados fallidos”; y por otro el que en términos teóricos weberianos estrictos, el

¹²⁵ Vincula su definición más a cuestiones de falla en el estado, en áreas del control de la violencia en términos de la propuesta weberiana del monopolio legítimo de la fuerza física en un territorio (Morton A.; 2011).

¹²⁶ Los primeros señalan a Somalia; República Democrática del Congo; Sudán; Liberia; La República Centroafricana; y Costa de Marfil. Estados Unidos principalmente ubica a los países del bloque Islámico a nivel mundial y en el plano regional a Colombia (Morton A.; 2011).

Estado mexicano, no podía comprobar que tenía el monopolio legítimo de la fuerza en el 100% de su territorio para ese momento.

Sin embargo análisis de Morton reconoce con base a la adopción de un modelo de análisis histórico, algo que muchos otros hicieron, entre ellos el intelectual mexicano Enrique Krause en un artículo publicado en el New York Times para septiembre de 2009¹²⁷.

El autor recomienda que siempre se recuerde la espacialidad que tiene el Estado y como esta obedece a la necesidad de brindar una estructura dentro de la configuración que va de lo local a lo internacional y regional. Recuerda que la configuración y reconfiguración del Estado en México es algo recurrente por los grupos o actores que confluyen en dicho espacio, en una lógica de organización y contención como lo muestra la historia de México (Morton A.; 2011).

En otras palabras, me parece que Morton recomienda a diferencia de lecturas como las de George Greyson¹²⁸ y otros en la misma línea, que más allá de exigir un criterio tan plano como el de monopolio legítimo de la fuerza en un espacio territorial, primero recordemos que México al igual que en otros periodos históricos, está sufriendo un proceso más de reconstitución histórica, producto de los actores¹²⁹ que se conformaron en condiciones históricas específicas. En segundo lugar, que no se puede exigir con base a un criterio teórico, que México cumpla al 100%, ya que en este mismo plano histórico, no hay referentes que demuestren que México haya cumplido con dicho criterio de forma total en el pasado, ni de que con todo y las dificultades presentes, se esté en condiciones de perderlo.

Una vez hecha referenciados estos acotamientos, podemos decir que hablar de “estado fallido” es hablar de un elementos que puede ser controvertido en sus dimensiones teóricas así como políticas e históricas de los actores en cuestión; y sigo actores porque de acuerdo a lo

¹²⁷ Krauze reclama que se catalogue a México como un Estado a punto de colapsar, por el despliegue que se hace en los medios de comunicación en donde se homologa la condición de México con la de Pakistán, debido a declaraciones de oficiales de las fuerzas armadas estadounidenses y del despliegue de los medios. Recuerda que México ha pasado por distintos momentos (como el de la represión a estudiantes de 1968; el surgimiento del EZLN y el asesinato del candidato a la presidencia del PRI en 1994) de los cuales ha aprendido y en ningún momento se ha desmoronado, aludiendo a que en cierta medida se ha aprendido algunas cosas. No olvida lo complicado del problema y llama a dejar de lado dichas percepciones mediáticas (Krauze E.; 2009).

¹²⁸ La propuesta de George Greyson, partiendo de investigaciones como la de Eduardo Buscaglia señala que algunos elementos como la incapacidad de lograr apoyo municipal o de controlar el sistema de transporte ferroviario en todo México, son elementos que llevan a pensar que el gobierno de Calderón era incapaz de lograr cambios estructurales y la establecimiento del estado de derecho en su política de combate al narcotráfico. Se alude que el hacer presencia con el ejército, no cambiaba el cambiar las condiciones estructurales (Grayson G.; 2009, pp. 251 – 254).

¹²⁹ Aquí se toman como actores no solo a los grupos dedicados al tráfico y la generación de la violencia; sino también a los oficiales, que no son otros que ciudadanos; funcionarios y políticos de los gobiernos presentes en México desde los 90, que deciden integrar a México a un marco de democratización política interna y de cooperación con Estados Unidos en materia económica y de seguridad.

señalado por Morton, en el plano internacional, siempre hay un actor que etiqueta y otro que es etiquetado.

También es cierto que se antes de ser una categoría definida; aceptada y medida a cabalidad; por el momento entra más en el rubro de etiqueta, con implicaciones políticas que en cada caso siempre puede debatir.

En el caso de México, los *think tanks* más que debatirla en un tenor amplio, solo la corrigieron y sancionaron en la arena política a partir de la figura de Hillary Clinton y no en de los criterios lógico metodológicos de los oficiales de las instituciones de seguridad estadounidenses que fueron los que como pudimos percatarnos, iniciaron el debate.

Respecto a la comunicación del riesgo que el elemento teórico metodológico con el que analizamos los análisis de los *think tanks*, no tenemos mucho que decir, ya que de forma univoca, a sabiendas de los costos políticos de las declaraciones de Clinton, los cinco se centraron en apuntar desde la vertiente racional, que las condiciones de México no eran iguales a las de Colombia de los 80; que los DTOs de México no son insurgentes de manera general y que los costos político de dichas aseveraciones para la cooperación son muy altos.

Tabla 6. Tipos de Comunicación del Riesgo: Estado Fallido.*

Actores “gerentes del riesgo”:

Brookings Institution.

The Heritage Foundation.

Rand Corporation.

Woodrow Wilson International Center for scholars.

COMEXI.



Legalización de la Marihuana en Estados Unidos.



Lectura particular de los comunicados.



Con dirección e intención técnico - racional.

Con manejo ideológico o de sentido común.



Sacrifica al sentido común

Conserva al sentido común.

Brookings Institution.

Rand Corporation.

Woodrow Wilson International Center for Scholars.

The Heritage Foundation.

COMEXI.



Ciudadanos o receptores.

*Elaboración propia.

Con ello evitan el dirigir la discusión hacia los elementos ideológicos presentes en la política estadounidense respecto a la condición de México, probablemente por considerarlos infructíferos.

Por último, podemos concluir algunas cosas: que el término “estado fallido” o “fracaso del estado” es un elemento que particularmente se encuentra en el mundo de análisis político y académico de los Estados Unidos en general desde principios de siglo; que se apega a la noción de monopolio legítimo de la fuerza física en un territorio; y que Colombia es el primer referente de América Latina en el que se utilizó de forma decidida por la condición que guardaba en el primer lustro del siglo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Es claro por qué el énfasis de los *think tanks* de señalar durante la PFDGCN, que México no era un “estado fallido”, ya que en el plano concreto de la cooperación bilateral, obstaculizaba y minimizaba el marco de negociación de los políticos estadounidenses (administración Obama)¹³⁰, en el diseño y operación de la estrategia política de seguridad en sus distintos niveles.

Ahora en lo relacionado con las declaraciones de la Secretaria de Estado (Hilary Clinton), no se le puede tachar de irracional en sentido estricto cuando utiliza la comparación de México con Colombia en alusión a un “estado fallido”, ya que como se mencionó anteriormente, es claro que los círculos políticos y académicos estadounidenses, utilizan el termino como referente; sin embargo esa racionalidad en el plano político de la cooperación en seguridad con México¹³¹, fue poco diplomática, porque al tratarse de un término atribuido solo por Estados Unidos sin mayor consenso, regresa la discusión al históricamente sensible aspecto de la soberanía mexicana y aún más, entorpece un proceso de modernización institucional interno y bilateral con Estados Unidos por decir lo menos.

¹³⁰ Como lo mostró la reacción de la entonces secretaria de relaciones exteriores; el gobierno y políticos mexicanos, no aceptaban la calificación de “estado fallido”, probablemente por una combinación de elementos racionales (entorpecía la modernización organización de instituciones policiales y vinculación de presupuestos como el de la Iniciativa Mérida); e ideológicos vinculados a los principios de soberanía nacional, particularmente de un gobierno bastante cuestionado en el plano interno por su legitimidad electoral desde un inicio.

¹³¹ Implica modelos de toma de decisión mixta (racional – burocrático), como lo señalamos con la propuesta de Alisson Graham.

4.3.- Composición e influencia del excepcionalismo estadounidense en las áreas más polémicas de la PFDGCN. Implicaciones para México.

Después de una revisión exhaustiva a la postura de los *think tanks* estudiados con respecto a los cuatro temas más controversiales que caracterizaron a la PFDGCN, no se puede concluir sin señalar el cómo estas posturas, en sus contenidos presentan elementos que definen a un componente preponderante en el ambiente político de Estados Unidos, como lo es el excepcionalismo.

Al inicio de la investigación se señaló que el análisis de la cooperación bilateral México – Estados Unidos no podía estar completo sin la caracterización de elementos históricos constitutivos como el excepcionalismo estadounidense; siendo coherente con dicho planteamiento, no se puede concluir ni proyectar cualquier escenario respecto a la cooperación en la seguridad y el combate al narcotráfico sin dar cuenta del movimiento que presenta a partir de esta experiencia¹³².

Como se señala en el capítulo uno, lo que caracteriza al excepcionalismo estadounidense es la adopción de los principios federales fundacionales (generadores de la libertad y la democracia), en la definición de posicionamientos políticos (nacionales e internacionales) respecto realidades y problemáticas históricas específicas. También se señaló, que los valores de este excepcionalismo son compartidos tanto por la elite política como por el sentido común de la población y que al surgir en momentos de crisis y transformación, siempre puede ser “un concepto de dos filos, como lo señala Lipset ” (Lipset S.; 2000, p. 15).

Partiendo de este último señalamiento, la caracterización que se pretende hacer se centra más en la lógica de mostrar esos dos filos que tiene el excepcionalismo estadounidense mostrado por los análisis de los *think tanks* estudiados.

En un principio es necesario retomar de forma breve cómo se conceptualizó este excepcionalismo en el periodo de estudio (2006 – 2012); para ello ya no nos centraremos en el que se desarrolla en la administración Bush, debido a que fue caracterizado en el capítulo uno con

¹³² La intención de este ejercicio no es definir al excepcionalismo de una manera única y mucho menos trazar a partir de ella, una línea única en la agenda de seguridad en México con Estados Unidos, ya que ello por diferentes factores resultaría no solo riesgoso, sino hasta disparatado. Al contrario, teniendo en cuenta una lectura de dos filos, se pretende señalar a cuál de ellos se acerca cada uno de los cuatro temas analizados, reflexionando sobre la existencia de una línea general y sus implicaciones para la cooperación con México.

la propuesta de Hoffmann, como una nueva actitud de tipo intervencionista guiada por la política de *Homeland Security* y *Preemptive Action* pos 9 / 11.

Esta vez se retoman dos enfoques diferentes (dos filos) que imputan características excepcionalismo al inicio y al final de la administración Obama¹³³.

El primero se tiene con la propuesta de Andrew Bacevich desarrollada a finales de 2008. En esta, caracteriza la política exterior estadounidense de la pos guerra fría como una construcción que buscó un acercamiento hacia la gobernanza imperial más fuerte y coercitiva, que en esencia trajo como consecuencia la pérdida de la libertad, básica del excepcionalismo¹³⁴ (Bacevich A.; 2008).

Esto lo explica a partir de la existencia de tres crisis en Estados Unidos:

La económica y cultural: se indica que la libertad nacional ha sido desplazada por la libertad individual y de consumo¹³⁵, enfatizando que las cosas que antes eran obligaciones civiles, ahora son opcionales (Bacevich A.; 2008).

La política: apunta a que el federalismo estadounidense se ha replegado en pro del ceder terreno a la figura presidencial en cuestiones de seguridad desde los 60, indicando que el Congreso y los representantes de los partidos lejos de oponerse cooperan¹³⁶. Asimismo crítica recuerda que se han roto las alianzas tradicionales, entre ellas con la ONU (Bacevich A.; 2008).

La militar: critica que solo se ha tecnificado y profesionalizado, al punto tal que ya no requiere de ciudadanos que se enlisten como voluntarios, sino con fines profesionales, lo cual

¹³³ La presencia de dos narrativas del excepcionalismo estadounidense, presentadas al inicio y al final de una administración, indica que no existe una forma aplicada única y nítida de este; sino que su caracterización se da más como una comunicación del riesgo, que en sí misma contiene elementos racionales e ideológicos en constante acomodo y utilidad para la decisión política, y sin desviarnos del tema, el que cada ocho años al inicio de la carrera presidencial en Estados Unidos salgan narrativas destinadas a recordar la importancia que tiene la elección del presidente, nos valida el hecho de que la comunicación del riesgo influye en la toma de decisiones.

¹³⁴ Por ello su libro se llama “Los límites del poder. El fin del excepcionalismo americano”.

¹³⁵ Como indicativo de esto señala que por ejemplo, la política exterior de Reagan con los países de Medio Oriente (de control e intervención) se produjo por la necesidad de abastecer combustibles al mercado nacional, sin preguntarse el por qué la forma de vida americana requería de tanta cantidad de combustibles (Bacevich A.; 2008, p. 49).

Creo que en el caso de la política de combate al narcotráfico, esta pregunta ya se está haciendo, como se señaló al momento de analizar las condiciones internas que ubica *Cato Institute* al momento de analizar la legalización de la marihuana en distintos estados al interior del Estados Unidos.

¹³⁶ Indica que la reelección de los congresistas es lo que los hace cooperar; apuntando que en 2006, 93% de los senadores que postularon reelección ganaron. Asimismo aclara que no es que sean corruptos, sino que solo buscan su propia promoción y preservación (se vinculan con intereses serios con serios compromisos (Bacevich A.; 2008, pp. 69 -70).

hace a la vez que pierda su liderazgo extranjero y su crónica¹³⁷. Se enfatiza en que ha generado civiles belicosos por medio de la movilización de recursos, políticos, morales y militares (Bacevich A.; 2008).

Con todos estos planteamientos, apunta a que se da una paulatina pérdida del excepcionalismo estadounidense, ya que la parte de la libertad y democracia concebida como la dirección general en un gobierno de contrapesos eminentemente federal, se pierde con “el presidencialismo imperial” que preserva y expande el Estado Nacional de Seguridad (Bacevich A.; 2008).

Respecto a la elección presidencial y la expectativa que genera la elección de Obama, para Bacevich solo confirma esta tendencia, ya que valida la fantasía de que el jefe del ejecutivo tiene el poder cambiar las cosas por mandato (Bacevich A.; 2008).

Llama la atención para nuestra reflexión, que esta concepción (que es más crítica) del excepcionalismo, plantea de forma clara que las características de este son un presidencialismo imperial, en aquellos elementos ligados a las cuestiones de seguridad nacional, lo cual en cierta forma indica que es el presidente de los Estados Unidos quien en cierta manera da contenido a esta noción.

La segunda propuesta que se retoma para esta conceptualización, es de Dick y Liz Cheney, y a diferencia de lo propuesto por Bacevich, señala que Estados Unidos si es excepcional planteando que tanto la seguridad como libertad del mundo requiere de la adopción de ese principio y de las prácticas de seguridad por parte del presidente (Cheney D. / Cheney L.; 2015).

Adopta una argumentación tradicional para definirlo, ligándolo a los ideales tradicionales de libertad y democracia en el nivel nacional e internacional. Aunado a ello analiza y critica de forma importante el desempeño de la administración Obama en materia de seguridad, indicando que lo que hizo fue “restringir; limitar y menguar” el poder estadounidense en distintos niveles¹³⁸ (Cheney D. / Cheney L.; 2015, p. 4).

Como elemento esencial se reclama a Obama la falta de adopción del principio excepcional en su política internacional, lo cual para los autores, tiene costos como la pérdida del

¹³⁷ “Los soldados lejos de buscar el desarrollo de infraestructura y la buena gobernanza; hoy se tienen soldados de negocio, centrados solo en capacidades de estrategia y planeamiento en el entrenamiento militar” (Bacevich A.; 2008, p.135).

¹³⁸ Los fundamentos analíticos con los que se crea la argumentación, retoman además de las declaraciones y acciones oficiales del presidente Obama, análisis militares enfocados en Medio Oriente; así como declaraciones de oficiales estadounidenses de dependencias como la CIA.

liderazgo internacional; la pérdida de alianzas importantes (que dejan de defender a los Estados Unidos); la baja del poder militar así como la concesión en alianzas peligrosas (en alusión a la alianza con Irán) (Cheney D. / Cheney L.; 2015).

En esa línea, el libro enlista una serie de acciones del ejecutivo que muestran una posición escéptica a la política de seguridad mostrada en administraciones anteriores: Cierra la prisión de Guantánamo y su programa de interrogación a terroristas¹³⁹; investigó y persiguió a oficiales de inteligencia; retiró súbitamente a los efectivos militares de Irak y Afganistán, dejando pocos efectivos “para defender los intereses estadounidenses”¹⁴⁰; no detiene al Estado Islámico y bajó el número de efectivos de las fuerzas armadas (Cheney D. / Cheney L.; 2015).

Al final concluye que el nuevo presidente necesita retomar ese excepcionalismo tradicional¹⁴¹ ya que desde la segunda guerra mundial, ningún presidente había hecho tanto daño a nuestras defensas nacionales como Barak Obama (Cheney D. / Cheney L.; 2015, p. 225).

Apuntan que para ello debe: reconstruir al ejército estadounidense para asegurar personal, recursos y equipo necesario para defender la nación en una escalada y multiplicación de peligros (Cheney D. / Cheney L.; 2015, p. 232); mejorar el reclutamiento (recuerda la necesidad de un ejército de doble tamaño como opción para enfrentar enemigos en dos flancos); así como las habilidades cibernéticas de defensa y ataque nacionales; asegurar presupuesto del pentágono para desarrollar tecnología y desarrollar un sistema de misiles moderno (Cheney D. / Cheney L.; 2015).

En el plano de las alianzas¹⁴² se considera necesario retomarlas en Medio Oriente con Arabia Saudita; Emiratos Árabes; Egipto y Jordania; apoyar a Israel y crear verdadera oposición en contra del Estado Islámico en Irak y Siria (Cheney D. / Cheney L.; 2015). Con ello se enfatiza la necesidad de Estados Unidos de revalorar las políticas de cooperación y trabajo con los aliados para mejorar y actualizar el régimen internacional (Cheney D. / Cheney L.; 2015).

¹³⁹ Con entrevistas a altos funcionarios de la CIA se indica que antes del 11 de septiembre, la mitad del conocimiento que se tenía de Al Qaeda, era producto de dicho programa; aludiendo a que Obama no tenía el conocimiento suficiente de la función del programa que cerró desde el inicio de su administración (Cheney D. / Cheney L.; 2015, p. 134).

¹⁴⁰ Se indica de acuerdo a estudios de Rand así como declaraciones de oficiales estadounidenses, que asumir que el terrorismo está acabado como lo hacía Obama en 2012 es un error, ya que 2013 fue un año conflictivo en los ataques de grupos *Jihadistas* aliados a *Al Qaeda* (Cheney D. / Cheney L.; 2015, p. 155).

¹⁴¹ Recuerdan la necesidad de perpetuar el modelo norteamericano para aquellos que aspiran a vivir en libertad; asimismo su narrativa apunta que si se defiende la libertad, no se hace solo para los estadounidenses, sino por millones alrededor del mundo (Cheney D. / Cheney L.; 2015; p. 258).

¹⁴² Los autores consideran que la política de Obama potencializó los peligros en tres zonas: Irán en el Medio Este; China en Asia y Rusia en Europa. (Cheney D. / Cheney L.; 2015, p. 242).

En toda su narrativa Dick y Liz Cheney retoman el mismo argumento que critica Bacevich, solo que desde una óptica contraria, ya que recuerdan la importancia que tiene un presidente que asuma una posición excepcional al momento de definir la política internacional; es por ello que su narrativa incluye el desempeño de distintos presidentes principalmente del siglo XX, quienes a su parecer definieron la política de seguridad nacional, que para el siglo XXI más que nunca la caracterizan como global.

Una vez reseñadas estas dos propuestas que por sus características analíticas muestran dos filos de un mismo concepto, se puede decir que si bien tenemos una lectura que apunta a la degeneración del federalismo y valores nacionales estadounidenses tradicional provocado por un modelo de seguridad nacional y un presidencialismo imperial, como lo define Bacevich. Por el otro tenemos una segunda visión que al final de la administración Obama, llama a la recuperación de una responsabilidad presidencial centrada en esos deberes tradicionales de una seguridad, que no solo es patrimonio, ni se limita a lo nacional, sino que debe ser compartida y operada con el orden internacional.

En el primer caso la propuesta y argumentos de Bacevich desarrollados en 2008, apuntan a que Obama no podría hacer nada para revertir la tendencia presidencialista de seguridad estadounidense; en contraste Dick y Liz Cheney, señalan que Obama rompió con ese deber tradicional y que es necesario recuperarlo. Esto indica por tanto, gran parte de la realidad que analizamos (de 2009 a 2012), estuvo marcada por un desempeño de la política estadounidense en la que no existió en teoría una tendencia única excepcionalista, lo cual requiere de referentes concretos que indiquen cual fue su tendencia.

Teniendo en cuenta esos principios, más que nunca debemos reconocer que la realidad política en Estados Unidos y en el mundo es compleja, con posibilidades de cambios y reestructuración aun en temas que tradicionalmente se consideran monolíticos como lo es la seguridad.

Acorde a dicha realidad, surgen lecturas como la de Moisés Naím y la de Francis Fukuyama, que analizan las condiciones de la realidad actual, cada día más plural y cambiante en la que incluso, países y políticas consolidadas como la estadounidense enfrentan cambios importantes.

Naím indica, que en las sociedades actuales, con los cambios en las significaciones, producto del crecimiento de la clase media en países pobres, el flujo de las comunicaciones con

sus distintos tipos de organización contingente nacional e internacional, “el poder se está volviendo más fácil de perturbar y más difícil de consolidar” (Naím M.; 2014, p. 86).

En la misma línea, la propuesta de Fukuyama apela a dicha complejidad, señalando, que si bien el surgimiento de conflictos en las distintas regiones del mundo se deben a problemas políticos, en Estados Unidos también hay problemas, aun con 200 años de fortaleza institucional, proponiendo con ello que existe demasiada institucionalización (Fukuyama F.; 2014). En este punto lo interesante de su análisis es el indicar que Estados Unidos tiene instituciones muy fuertes, pero un declive político importante de participación y oposición política (Fukuyama F.; 2014, p. 7).

El declive que observa, lo ilustra con la crisis económica del 2008, señalando que la rigidez intelectual de los banqueros, decididos a no adoptar las nuevas regulaciones de control financiero, por temor a perder control y razón sobre la acumulación de ingresos, así como la existencia de muchos lobistas de parte de los banqueros producto de sus altos ingresos (son conservadores y no permiten las legislaciones en contra de sus intereses) (Fukuyama F.; 2014).

Explica dicha rigidez con la creencia generalizada de que existen en Estados Unidos instituciones y principios tan grandes e importantes, que no pueden fallar (*too-big - to fail problem*). Recuerda la importancia de la rendición de cuentas democráticas y de tener un control político por parte de la mayoría en detrimento de lo que hacen los que tienen el control económico (Fukuyama F.; 2014).

Como fundamento recuerda que Estados Unidos a lo largo de su desarrollo histórico, en sintonía con el principio weberiano de racionalización de las burocracias, ha desarrollado el servicio civil de carrera como medio de profesionalización y racionalización política; sin embargo apunta que aunque ello da certeza y operación institucional, como lo muestra la crisis de 2008, “la dirección científica cuando se equivoca, lo hace enserio” ¹⁴³(Fukuyama F.; 2014, p. 457).

Por ello reconoce la importancia de la presión política, que solo pueden ejercer las clases medias, advirtiendo que el manejo científico asentado particularmente en Estados Unidos, tiende a que los “ganadores económicos” creen instituciones destinadas a influenciar intereses políticos que llevan a una desigual influencia política. Concluye estableciendo que es en la arena política

¹⁴³ Retoma como caso histórico de racionalización y fracaso, la historia del U.S. Forest Service, que por medio de la operación de científicos buscaba acabar con los incendios en los bosques, desarrollando fuertes problemas en la implementación de sus funciones (Fukuyama F.; 2014).

en donde al final, la rendición de cuentas democrática tiene que operar como medio de control de esa racionalidad científica importante, pero riesgosamente sujeta a grandes errores (Fukuyama F.; 2014).

Con estas acotaciones, lo que se trata de señalar es que la realidad en la que opera el excepcionalismo estadounidense tiene nuevos requerimientos, que ya no solo van a lo exterior en la lógica de exigencia unilateral hacia países con problemas de desarrollo como México, sino que muestra dobles filos en figuras históricamente consolidadas en Estados Unidos como son las instituciones políticas, que si bien dan certeza y racionalidad, ello por sí solo, no las exenta de fallos importantes y mucho menos las vuelve democráticas.

Pasemos pues a los argumentos que de los *think tanks* que dejan ver la presencia de un excepcionalismo estadounidense en alguno de los dos sentidos señalados.

Brookings Institution:

En el tema del tráfico de armas, apunta en general, a que este se explica más por factores como la multiplicación de mercados ilegales en la región y redes de los DTOs en México, que a elementos contradictorios de la política estadounidense; señalando en última instancia que pese a que Obama ha emprendido varias iniciativas para luchar contra el flujo de armas, las leyes de armas de Estados Unidos hacen que el aumento de la tasa de interdicción difícil.

Con estos elementos de forma implícita valida la condición política existente en Estados Unidos en el tema, sin tener que posicionarse abiertamente a favor de un principio históricamente valido en Estados Unidos como lo es la posesión de armas con sus fundamentos e implicaciones.

En el tema de la legalización de la marihuana en Estados Unidos, los análisis de *Brookings Institution*, mantienen en general la misma línea que en el caso de las armas, minimizando a partir de cálculos específicos el impacto que tendría en el descenso de la violencia e ingresos de los DTOs en México. Concluyendo que “la legalización no es una panacea” ni en México ni en Estados Unidos, y que en última instancia, las correcciones tendrían que ir más en el plano de fortalecimiento del estado y las instituciones en México.

El debate interno surgido por la legalización de la marihuana en distintos estados al interior de Estados Unidos y su incongruencia con la política federal de prohibición, la omite.

Para el tema del apoyo ciudadano a la PFDGCN en México, la posición de *Brookings Institution*, cambia ya que se hace un análisis exhaustivo de la condiciones y mejores institucionales que implica para México en materia de reforma policiaca; judicial y de

cooperación con Estados Unidos. Resalta los giros que da la administración Obama en el caso de la Iniciativa Mérida; la cooperación interinstitucional con México y los modelos y el papel de las agencias estadounidenses, todos como modelo a seguir en la búsqueda del apoyo y participación ciudadana.

En el cuarto tema, de definición de México como “estado fallido”, por primera vez se opone de forma abierta a la administración Obama, aludiendo a que en todo momento dicha declaración merma con la cooperación entablada con México y a que su caso difiere radicalmente con los de realidades como la Colombiana en el pasado y las de Haití y Pakistán en el presente.

Viendo estas connotaciones, se puede decir que los comunicados de Brookings institution, no se meten en honduras respecto a la defensa de un discurso excepcional estadounidense de forma explícita en temas como la legislación de las armas; ni de la prohibición federal de narcóticos; sin embargo minimiza su flexibilización a partir de un supuesto mínimo efecto que puede tener en la realidad mexicana.

De igual forma, reconocen la importancia de la figura del presidente en temas como el reforzamiento de la cooperación con México en temas vinculados con el desarrollo institucional en materia de seguridad y derechos humanos; resalta la importancia de la dinámica de trabajo de las instituciones estadounidenses, de inteligencia y policiales, resaltando elementos como su moral¹⁴⁴.

Todo ello parece circunscribir su lectura a la presencia de un excepcionalismo más ligado a la visión de Dick y Liz Cheney que valora la institución presidencial como garante de cambios y reforzamiento de alianzas en este caso con México, que si bien reconoce la necesidad de cooperación, no trastoca los valores tradicionales. Asimismo al dar más énfasis a la parte de apoyo ciudadano adopta las condiciones de las que hablan Naím y Fukuyama de la participación ciudadana de clases medias.

Un elemento más que apoya esta lectura, se tiene en un web chat que realizó *Brookings Institution* en 2010, en este se cuestionó a la analista acerca de la pertinencia de que en México a partir del Caso San Fernando, pudieran darse una cooperación multilateral en materia de seguridad con países latinoamericanos afectados. La respuesta de la analista fue que podrían aprenderse de experiencias de otros países en casos como la reforma policiaca, pero que se tiene

¹⁴⁴ Caso operación “cambio de fuego”, analizada en el apartado 4.2.3 (Felbab-Brown V.; 2011).

una preponderancia de la bilateralidad entre México y Estados Unidos “por cuestiones de inteligencia que no se pueden compartir” (Felbab-Brown V. 2010).

The Heritage Foundation.

Al abordar el tema del tráfico de las armas, delinea de forma clara su posición respecto a apego a las normas y valores tradicionales, indicando de manera general, que no se puede exigir que Estados Unidos regule algo de lo que no se tienen indicadores precisos (cantidad exacta de armas traficadas hacia México) y que mucho menos se pueden aceptar legislaciones defectuosas que tienen implicaciones negativas para las libertades de los estadounidenses, tomando como referente el caso de la CIFTA; asimismo adopta una posición similar a la de Brookings señalando que los DTOs mexicanos también obtienen armas de otros mercados ilícitos como el de Los Andes (Bromund T. / Walser R.; 2010).

En el área de la legalización de la marihuana, levanta todo tipo de cuestionamientos hacia las consultas ciudadanas y proyecciones económicas que se realizan sobre la legalización, llamando a que se realice un análisis más profundo que además diversifique y fortalezcan los campos de acción de las instituciones federales que combaten el tráfico en Estados Unidos. Asimismo reclama la falta de posición del presidente Obama en el tema, llevándolo no solo a su relación con México, sino con toda Centroamérica.

Respecto al apoyo ciudadano en la PFDGCN en México, coincide en lo mismo que *Brookings Institution*, al enfatizar la necesidad de la cooperación institucional y desarrollo de programas bilaterales de acción de combate a los DTOs en México. La particularidad que tiene es que sobretodo señala que de las cosas más importantes es que los ciudadanos no pierdan la voluntad política de apoyar la política del gobierno mexicano.

Con tal argumentación ubica la relación gobierno y sociedad más como un ejercicio de apoyo político adherente, que como ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

El tema de la declaración de “estado fallido” en México, lo toma en el mismo sentido de vinculación política; por ello enfatiza la crítica tanto a la secretaria Clinton como al presidente Obama, siempre apelando a que si bien lesiona la relación con México, a su vez lo hace en un plano regional.

Con estos elementos, es claro que los visos de excepcionalismo que plantea *The Heritage Foundation* comulgan totalmente con los principios Cheney, incluso en la crítica directa al presidente Obama y su administración en general.

En todas sus comunicaciones, no pierde oportunidad en señalar la importancia que tiene el adoptar en México los valores de libre mercado, modernización institucional e integración política entre sociedad y gobierno como parte de una necesidad nacional con liderazgo regional estadounidense.

Por último en el terreno de las modificaciones profundas en el caso de la regulación de las armas y la legalización de la marihuana en Estados Unidos, los análisis de *Heritage Foundation*, siempre busca la duda razonable más mínima para desestimar los argumentos que tratan de modificar los principios que mantienen la triada de política federal de drogas; armas y seguridad.

Rand Corporation.

Con una construcción de análisis típicamente estratégicos, la parte política discursiva presente es escueta e implícita en los comunicados de Rand en general.

En el tema de las armas sus aportes solo se centran en señalar la necesidad de perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación e inteligencia bilaterales, particularmente vulnerables por la corrupción presente en las instituciones mexicanas.

A partir de cálculos y metodologías propias, establece que la legalización de la marihuana en California y otros estados en Estados Unidos, tiene mínimo influjo en los ingresos de los grupos traficantes en México. Señala fuertemente la deficiencia de los indicadores que se tienen en el rubro, particularizando el caso de las dependencias federales estadounidenses; las de la ONU; pero sobre todo las de México que en las pocas que tienen, tiene indicadores muy dispersos (Kilmer B. Et. Al.; 2010, p. 14).

Al final sus argumentos en el tema no son concluyentes ya que recuerdan la complejidad del problema y la poca información en distintos rubros (violencia en México; ingresos por el tráfico de marihuana; diversificación de mercado entre otros), recordando la necesidad de trabajar más intensivamente en el asunto.

Para el caso del apoyo ciudadano en México, dentro del todo el discurso y la crítica estratégica, deja ver que si existe diferencia entre la actitud de la ciudadanía estadounidense y la mexicana con el gobierno en las ciudades fronterizas, invitando a vincularla con investigaciones destinadas a evaluar cuestiones como la satisfacción con la democracia y las instituciones. Como se indica al final del apartado 4.2.3, llama la atención que da una cifra de medio millón de personas vinculadas de forma directa en el tráfico de drogas México, lo cual toma como reto dentro del área de integración social; ello a mí parecer de forma sutil, pero importante, liga la

posición de Rand hacia la crítica respecto a la integración social centrada en cuestiones como identidad o valores en México, respecto a la de Estados Unidos.

Cuando toca el turno de abordar la caracterización de México como “estado fallido” de Clinton, critica la postura apelando a consultas y metodologías de expertos estadounidenses y extranjero, dejando ver nuevamente su *expertise* estratégico.

De esta forma, sin manejo político de tipo ideológico, los comunicados de Rand manejan un excepcionalismo estadounidense que si bien no liga la estrategia de seguridad dictada por el presidente o la constitución, si lo hace muy de la mano con el desarrollo institucional y científico de su interior. Se apega al elemento que Fukuyama señala respecto a la fortaleza institucional estadounidense, y sin salirse de argumentaciones de tipo técnico racional no deja de evidenciar la vanguardia estadounidense en materia de participación ciudadana y de manejo de expertos, auto referenciándose como modelo para México en materia de reformas.

Woodrow Wilson Center.

Con una posición más crítica, en el tema del tráfico de armas, sus comunicados aluden al efecto que tiene la composición de la industria armamentista estadounidense en los estados fronterizos con México y la limitante institucional interna.

Recomienda la adopción de regulaciones destinadas al mayor control en la venta de armas en Estados Unidos, así como la vinculación inter-agencia en el rubro; y si bien reconoce la resistencia que tiene con la ciudadanía estadounidense, advierte que es la única estrategia que junto a la cooperación bilateral con México puede controlar el problema. Para el lado mexicano, recuerda la necesidad de la capacitación y el reforzamiento institucional.

En el tema de la legalización de la marihuana, sin dejar de reconocer las tendencias a la legalización de la posesión tanto en México como en distintos estados de Estados Unidos y los cambios en las tendencias del consumo de drogas, al igual los otros *think tanks*, reconoce que sin importar lo que se haga a nivel estatal en las legislaciones estadounidenses, los elementos económicos, y organizacionales del tráfico de la marihuana y las drogas en general en México, no harán que se detenga el flujo de tráfico y violencia de forma considerable hacia Estados Unidos, sugiriendo mejores estrategias de combate en seguridad en México, que como principal característica debe guiarse por la transparencia institucional.

Al respecto, en la parte del apoyo ciudadano a la PFDGCN en México, producto de un seguimiento puntual a las reformas penales y policial en México, las sugerencia de los análisis

realizados, apuntan a necesidad del reforzamiento a elementos técnico y democráticos en el plano institucional interno, así como de participación ciudadana, en términos de supervisión constante y transparente en todos los procedimientos relacionados al diseño e impartición de justicia. Claro, no olvidan asentar la capacitación y cooperación estadounidense.

En lo concerniente a la etiqueta de “estado fallido”, su reflexión es escueta ya que se centra más en recordar además del desacierto de Clinton al colocar a México en tal rubro; en analizar la coherencia que tuvo como Secretaria de Estado en la parte de apoyo y compromiso con México, concluyendo que no asumió el compromiso de detener la demanda a partir de la asignación de recursos en áreas de rehabilitación en Estados Unidos. Asimismo, recuerda la importancia que tiene el Secretario de Estado en la asignación de recursos de la Iniciativa Mérida a México, ya que es el encargado de informar al congreso si se cumplen con el respeto a los derechos humanos.

Todas estas particularizaciones, nos muestran a un Wilson Center con clara tendencia crítica que de forma similar a Rand, muestra una argumentación con más carga racional que ideológica; sin embargo la diferencia radica en que sus argumentos tienen a una mayor profundidad en el análisis de las condiciones internas de México. En este, llama fuertemente la atención que recomienda un mutuo perfeccionamiento tanto en México como en Estados Unidos en el tema de las instituciones y programas destinados al control del tráfico de armas; sin embargo en el de apoyo ciudadano definitivamente lo deja en el nivel nacional para México.

Respecto al tema de la legalización de la marihuana y de “estado fallido”, no adentra mucho en el análisis de la posición estadounidense en el nivel federal, recordando de forma muy sutil la dependencia que tiene México respecto a lecturas de funcionarios como la Secretaria de Estado, llamando a perfeccionar y sincronizar en lo político las relaciones.

Al final, la lectura que se puede tener de parte del Wilson Center respecto a excepcionalismo estadounidense es más que de apoyo activo, en sentido de la lectura Cheney, de reconocimiento en sentido pasivo, ya que al no abordarlo de forma explícita si bien no lo adopta, tampoco lo refuta o desconoce; tan es así que en el rubro de las armas reconoce la resistencia que se tiene de parte de los ciudadanos estadounidenses y el del reconocimiento del papel de la Secretaria de Estado, la función política de fiscalización frente al desempeño de México frente al Congreso.

Antes de concluir, es pertinente señalar que en el caso de COMEXI, no existe mucha referencia al excepcionalismo estadounidense, debido a que al ser un think tank mexicano, en los temas de tráfico de armas, sus argumentos solo se ubican en el plano técnico, sin asumir la parte de la resistencia que puede tener la modificación de la legislación en el rubro hacia los ciudadanos Estadounidenses.

El tema de la legalización de la marihuana en Estados Unidos no lo aborda y los de apoyo ciudadano y “estado fallido” solo los aborda en la parte de reestructuración y modernización institucional en México, sin dar importancia a rubros de interpretación política estadounidense en un sentido fundacional; tan es así que la etiqueta de “estado fallido” la considera un mito fronterizo.

Ahora, con todos los elementos analizados, es posible señalar en primera instancia, que la relación bilateral entre México y Estados Unidos en el rubro de combate al narcotráfico, en el contexto estudiado trastoca el excepcionalismo estadounidense de forma directa al menos en el tema del tráfico de armas así como en el de la legalización de la marihuana.

En el primero los cuatro *think tanks* estadounidenses dejan claro, que el tema obliga a la reformulación de regulaciones e instituciones nacionales en el área, reconociendo el peso político que tiene por la inconformidad ciudadana que genera, al atentar con uno de sus principios fundamentales, que de acuerdo a el mismo Heritage “atenta contra las libertades americanas”.

Es por ello, que en reconocimiento del peso que tiene el rubro de las armas en la concepción y defensa de un principio de libertad tradicional, los análisis de los *think tanks* de forma directa (caso Heritage) o indirecta (Brookings; Rand y Wilson Center) desvían en sus argumentaciones hacia políticas bilaterales y el mejoramiento de las condiciones actuales, para no entrar en la discusión nacional que impacte la política federal. Ello a mi parecer muestra más tendencia hacia mantener la cooperación ya que minimiza la polarización política que por sí misma surge en el tema.

Retomando la noción de Lipset, se puede decir que en este tema la relación bilateral con Estados Unidos, continua con un excepcionalismo que pega con el lado malo en cuanto a la restricción de la regulación de la venta de la armas en Estados Unidos; y lo que puede hacer México en el rubro bilateral es mejorar los programas existentes; capacitar al personal y crear

indicadores precisos¹⁴⁵ al respecto, como de forma detallada sugieren los análisis de Rand y Woodrow Wilson abordados los apartados anteriores. Las mejoras más profundas, definitivamente las darán las condiciones internas de Estados Unidos, que por lo que muestran los acontecimientos de violencia de los últimos años, presionan en el rubro.

Algo similar sucede en el tema de la legalización de la marihuana en Estados Unidos; en donde las argumentaciones de los *think tanks* pese a señalar las modificaciones que se tienen en la legislación en distintos estados, siempre evitan hablar de la falta de correspondencia de estas aprobaciones con la prohibición federal como alusión al eminente desgaste del régimen prohibicionista.

En esa medida, los argumentos políticos que dan (Heritage / Brookings), así como las proyecciones de Rand y Wilson Center en las señalan el impacto mínimo en el control de la violencia en México y desintegración del tráfico, si bien son coherentes y correspondientes con la realidad interna de México en el periodo de estudio, no podemos negar que también sirven con fines políticos para desacreditar la utilidad o correspondencia que también tendría la legalización federal de la marihuana al interior de Estados Unidos, con su política exterior con México y seguramente con Centroamérica.

El tercer tema del apoyo de ciudadano a la PFDGCN en México, definitivamente goza de la unanimidad de todos los *think tanks*, ya que de forma coincidente señalan que los elementos de desarrollo económico; fortalecimiento institucional y jurídico; así como de transparencia gubernamental, son fundamentales para que la sociedad civil, primero alcance un nivel de clase media que le permita alejarse de la influencia económica que ejercen los DTOs principalmente en la zona fronteriza; y también fomente la participación ciudadana con vínculos importantes con el gobierno y sus instituciones de seguridad.

Es claro que al fomentar el desarrollo económico, la inversión pública y privada, así como la rendición de cuentas en contra de todo tipo de monopolio económico y político, los *think tanks* mantienen de forma implícita el modelo liberal tradicional que caracteriza al excepcionalismo estadounidense. Esto se complementa con la defensa que hacen cuando señalan como modelo a

¹⁴⁵ Esta necesidad es primordial debido a que fuera de las instituciones estadounidenses, los monitoreos internacionales como Small Arms Survey y las cifras de la UNODC son muy dispersos.

imitar, la fuerte moral que existe entre las agencias de seguridad federal al interior de Estados Unidos, al momento de coordinar y realizar operativos importantes¹⁴⁶.

Aquí los visos de excepcionalismo mostrados, pegan con el filo bueno para el caso mexicano, ya que al pugnar de forma intensiva en la consolidación reformas y políticas destinadas al reforzamiento de una sociedad civil de clase media en México como método de consolidación de la política de seguridad contra los DTOs y la delincuencia organizada en general, beneficia a México al presentar opciones útiles para dicho fin.

Así por ejemplo los *think tanks* realizaron investigaciones profundas y propuestas importantes para que México fortaleciera ese rubro, pensemos en el caso del monitoreo ciudadano a los procesos judiciales en todos sus momentos por parte de la sociedad civil en México (*watchdogs*) que propuso el Wilson Center como muestra.

Además si tenemos en cuenta que este tercer tema, fue el tema más extenso de todos los analizados por los cinco actores realizados, tiene sentido revisarlos ya que al menos cuantitativamente son más útiles para México en el diseño de estrategias de seguridad.

En cuanto a la crítica unánime a la etiquetación de México como “estado fallido” y su diferenciación del caso Colombia, se muestra un apego hacia la cooperación con México que exige una mayor responsabilidad política de figuras estratégicas dentro del gabinete presidencial, y a su vez recuerda que el presidente y el Secretario de Estado juegan un papel definitorio en la política exterior estadounidense, por ello la insistencia en la rectificación y diferenciación de la secretaria Clinton respecto a México. Ello respalda lo planteado tanto por Bacevich como por Dick y Liz Cheney, de que el presidente incluso en una política tan racionalizada e institucionalizada como la PFDGCN por tratarse una destinada a la seguridad, dependen en primer y última instancia para su avance o detención, de un discurso oficial, y en el caso particular del presidente Obama.

En este caso particular, el análisis de *Heritage* parece el más puntual al reconocer que era necesario que Obama rectificara lo que declaró Clinton (como lo hizo en un discurso posterior), al igual que cuando reclama su falta de intervención en el caso “rápido y furioso” al no destituir a Eric Holder en su segundo mandato.

¹⁴⁶ El operativo al que se hace referencia es el de operación “cambio de fuego” abordado por *Brookings* y *Heritage* en el apartado 2.2.3.

Con ello lo que recuerda la propuesta de *Heritage*, es que en casos polémicos como este, la falta de rectificación del presidente estadounidense, hace pensar que está de acuerdo aunque explícitamente no lo manifieste y es claro que como señalan los análisis revisados, en un contexto de relación bilateral como en el que operó la PFDCN, lo más importante para México y Estados Unidos, es la claridad y coherencia de la contraparte política dada la complejidad de la política.

Un reclamo en la misma línea parecen exigir las propuestas de Bacevich y de los Cheney, solo que desde un enfoque nacional, en el caso del primero deja ver, que el que Obama no plantee claramente un excepcionalismo, indica que acepta el vigente; y lo segundos, que un presidente no puede dejar de lado el precepto fundacional de Estados Unidos, de ser una nación indispensable en el orden y la libertad mundial como lo mostró Obama en su administración.

Por último, parece pertinente aplicar el principio de Fukuyama de *too-big - to fail problem*, en el tema de la seguridad y cooperación bilateral con Estados Unidos en el combate al narcotráfico, para señalar que no podemos ni subestimar la posibilidad de fallar, ni confiarnos en que solo la capacitación institucional en el aparato judicial; policial y penitenciario funciona. La sociedad civil mexicana tiene que discutir y monitorear las mejores soluciones políticas para minimizar la operación de los DTOs, y tener mecanismos transparentes y adecuados en distintos niveles, en la operación de la seguridad.

Para ello es importante además de integrarse en lo internacional con otros foros y debates acerca de la política antinarcóticos como los de la ONU; tener una clara lectura de lo que la relación con Estados Unidos ofrece y potencializa, para saber que debemos buscar o de que presiones nos va a quitar otra lectura.

En ese sentido, el que la política antinarcóticos de México se siga guiando por los principios básicos del régimen prohibicionista estadounidense de los sesenta, caracterizado por un andamiaje jurídico, político e ideológico conservador, que más que prevenir y tratar el problema consumo - producción en sus distintos niveles, lo sanciona; muestra un filo malo de este excepcionalismo, ya que deja de lado la discusión e implementación de modelos alternativos como el europeo y uruguayo en América Latina.

Conclusiones.

En el contexto de 2015, las exigencias que impone la evolución de las dinámicas sociales, particularmente las vinculadas al combate del crimen organizado, requieren del diseño de estrategias complejas y diversas que guíen entre otras cosas, la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos. Estas solo pueden desarrollarse a partir de ejercicios analíticos, que permiten identificar y reflexionar de manera crítica sobre las áreas que se tienen que intensificar de aquellas que requieren una mayor reestructuración.

El análisis realizado en esta ocasión, abordó la percepción que se tuvo durante la PFDGCN, respecto a la cooperación bilateral México Estados Unidos en el área, a partir del particular enfoque de actores no gubernamentales en ambos países como lo son los *think tanks*. En este, encontramos particularidades que si bien parecen ser no muy recientes, dado que nos encontramos en el año 2016, si son fundamentales ya que las áreas y líneas que se señalan, son fundamentales como base, en el análisis de tema y de las condiciones que guardan respecto a él, la realidad actual de México (a más de la mitad de la administración Peña Nieto), y Estados Unidos (a unos meses de la elección del próximo presidente).

Tal preponderancia puede señalarse a partir de dos referentes importantes: primero, es durante esta política que se instaura y modifica el programa de cooperación bilateral más importante a nivel histórico en el tema, como es la Iniciativa Mérida, que en su versión 2.0 o Mérida Plus, diseñada en 2010 por la administración Obama, es que se refrenda por el gobierno de Peña en agosto de 2013.

Como segundo referente, se tiene a la implementación de la reforma del sistema penal y policial que opera actualmente (en espera para su conclusión en este año). Estas se encuentran estructuradas a partir de principios como la transición del sistema inquisitorio a un acusatorio; la implementación de juicios orales; así como la profesionalización de las diversas policías y el sistema de mando único del Sistema Nacional de Seguridad; surgen en el contexto de la PFDGC; y si bien la administración Peña ha matizado en aspectos particulares la administración y el sentido narrativo a dichas reformas, la bases lógicas y directivas en estos rubros son las delineadas en el contexto de estudio.

A nivel teórico, se exploró con la adopción del enfoque del neoinstitucionalismo liberal de Keohane y Nye, un enfoque que permitiera evaluar de manera constructiva y pormenorizada las

transformaciones dentro de la relación bilateral entre México y Estados Unidos en el rubro de seguridad; este dirigió a la investigación hacia una delimitación teórica particular.

En ella, todos los elementos definidos, desde el modelo de toma de decisiones de Allison; hasta el enfoque de la comunicación del riesgo, obedecen a la necesidad de reconocer como realidad inapelable, que las políticas de seguridad desplegadas por ambos países, operan bajo el escrutinio de ciudadanos; políticos y expertos, que tienden a exigir de ellas, eficiencia técnica y democrática. Sin olvidar que para lograrlo cada vez dependen más de dinámicas centradas en la generación e intercambio de información constante, diversificadas a partir del surgimiento de múltiples plataformas de interacción en tiempo real; y del reforzamiento de procesos de vinculación internacional con intereses y actitudes diversas hacia los procesos de regionalización y globalización, que como indica McGrew pueden catalogarse de “globalistas o escépticos”.

Aunado a ello, también se buscó no caer en un principio de desconocimiento o descarte de todos los elementos históricos de la relación bilateral en el tema, y aunque se dejan de lado en el contexto particular, los principios de la soberanía nacional de México y la del unilateralismo estadounidense como principios motores en la definición de la política. En su lugar se da atención primordial a la variable de excepcionalismo estadounidense, como elemento que influye en la determinación de estrategias políticas en temas controversiales de la relación, como lo son: Tráfico de armas; Legalización de la marihuana en Estados Unidos; Apoyo ciudadano a la PFDGCN en México; y Definición de México como Estado Fallido.

Antes de pasar a ellos, en el primer análisis realizado a los cinco *think tanks* definidos, se encontró que estos desarrollan en su mayoría, sus análisis a partir de 2008, enfatizando dos áreas en específico: relación y apoyo bilateral a la PFDGCN así como combate al narcotráfico como necesidad de seguridad pública y como política de gobierno.

Llama la atención que en lo relacionado con la denuncia y expresión de víctimas, que el único que abordó el movimiento de la paz con justicia y dignidad, organizado por el poeta Javier Sicilia fue *Heritage*; señalando su capacidad de convocatoria y crítica a la estrategia del gobierno; sin embargo critica la actitud que tiene hacia el gobierno al colocarlo en sus motivos en el mismo nivel moral que a los delincuentes. Con esta evidencia, a riesgo que exagerar con la generalización, se puede decir que la intención implícita que muestran los *think tanks*, al menos en el periodo, es la de limitar el análisis de la participación ciudadana, solo a aquellas

expresiones que fomenten el desarrollo institucional dejando de lado su expresión política de inconformidad.

En ese contexto, las conclusiones generales que muestran e nivel general a lo largo de la PFDGCN son:

- Reconocimiento de la nueva etapa de cooperación bilateral en el tema.
- La adopción de la Iniciativa Mérida 2.0 o Plus, centrada en el reforzamiento de los derechos humanos y las comunidades vulneradas, es el mecanismo adecuado ya que brinda incentivos de transformación institucional y rendición de cuentas en México, así como de responsabilidad para Estados Unidos en la parte de la capacitación hacia México.
- El deterioro de las instituciones y condiciones de seguridad en México, asentadas de forma particular en la zona fronteriza, colocan a México en una situación de peligro respecto a posibles incursiones de estrategias y células terroristas.
- No se refieren a los narcotraficantes mexicanos como cárteles, sino de distintas formas, en un sentido en el que se apela más a su recomposición dentro de las actividades criminales que a su permanencia como grupos monopólicos inamovibles.
- En el tema del debilitamiento económico y corruptor de los DTOs hacia las instituciones mexicanas como de la población, se deja claro, que sin mejoras socioeconómicas, el problema no se resuelve, aludiendo a la necesidad de desarrollar y proteger a la clase media.
- Se recuerda el deficiente desempeño de la administración Obama en el nivel político de la relación, aludiendo particularmente a las declaraciones de la Secretaria de Estado Clinton y su posterior retractación; a los casos “Rápido y Furioso” y “WikiLeaks”. La exigencia es en distintos tipos de análisis, la coherencia en las políticas de control de la demanda interna da drogas y apoyo a México en el nivel interno; incluso de manera particular, Brookings en uno de sus análisis, enfatiza en el hecho de que el gobierno de Obama solo presta atención a Venezuela y Brasil en la región.

Llaman la atención los particulares enfoques que cada actor muestra respecto al tratamiento de las distintas áreas tratadas:

Brookings Institution: muestra tener una mayor influencia en la toma de decisiones, al menos en el terreno oficial, ya que es el único que tiene testimonios con el Congreso estadounidense. En sus diversos análisis si bien pugnan por un enfoque de seguridad humana, con

fundamentos racionales, tiende a enfocarse en áreas de preocupación y exposición oficial con fuerte dependencia a un analista principal como lo es Vanda Felbab-Brown.

Heritage Foundation: quien fiel a sus principios de “reportes breves para americanos ocupados”, desarrolla la mayor cantidad de los documentos, con una plataforma digital más versátil, que en el plano analítico tiene un sesgo más marcado hacia la argumentación de tipo político y en ciertas áreas hasta ideológico en su plano liberal tradicional, que tiende a enfatizar la crítica al desempeño de la administración Obama.

RAND Corporation: estratégico en todos los temas y niveles de análisis, muestra como particularidad además de propuestas metodológicas originales en cálculos e indicadores relacionados al rubro de ingresos y consumo de drogas, que a cada instante, apela a la sensibilidad del gobierno estadounidense ante las reacciones del gobierno mexicano como elemento estratégico que no se puede olvidar, lo cual muestra no solo la existencia de la cooperación bilateral, sino su importancia estratégica para Estados Unidos.

Woodrow Wilson International Center: muestra una tendencia más plural, al realizar investigaciones que destacan una lectura interna de México en las diferentes áreas, prueba de ello es la colaboración que en distintos foros y documentos tiene con académicos; funcionarios estatales; federales y miembros de las asociaciones civiles mexicanas. Cabe señalar que de todos los rubros estudiados por este actor, el de la denuncia y expresión de víctimas, al igual que los del resto de los *think tanks*, no profundizó.

COMEXI: como único *think tank* mexicano y fiel a su principio de posicionamiento de México en el exterior, genera propuestas de integración bilateral enfatizando en la parte de seguridad fronteriza y los programas de cooperación existentes; posicionándose políticamente en la eliminación de lo que caracteriza dos mitos fronterizos: “la creencia de que la mayor cantidad de mercancías que transitan en la frontera común, tienen que ver con el tráfico de drogas y armas” y “que la condición de México es de estado fallido”. Es claro que las diferencias presupuestales, respecto a los *think tanks* estadounidenses, se posiciona como el principal factor que explica la diferencia dentro de la cantidad de comunicados producidos.

En el segundo análisis, centrado en la posición de los cinco *think tanks* respecto a los temas más controversiales de la PFDGCN, acorde al modelo de comunicación del riesgo aplicado, encontramos que existen dos tipos de posiciones a nivel general; una de tipo técnico racional, que tiende a señalar que se debe priorizar por el desarrollo institucional del lado

mexicano; y otra más de tipo ideológica que lleva a centrarse en los elementos políticos en defensa del modelo estadounidense vigente.

El primer enfoque si bien tiene aportes fundamentales en áreas de diseño y diagnóstico de la infraestructura institucional en materia de seguridad de los niveles nacional y bilateral, de manera implícita actúa como defensa hacia la posición estadounidense de conservar el estado de las cosas como están en lo que a lo federal se refiere, en los temas del tráfico de armas y de la legalización de la marihuana; ya que solo hace una fuerte pugna que señala como enfoque el priorizar el desarrollo institucional del lado mexicano.

En la parte política, la reflexión presentada para la última parte de la investigación, recuerda que suponer que el excepcionalismo presente en la política bilateral de seguridad en Estados Unidos no tiene tendencias neoconservadoras con filios negativos para México en diversos temas, es un error tan grande, como el suponer que tiene la misma posición de siempre centrada en los mismos elementos. Por tanto se debe tener en cuenta que hay diferentes matices en diferentes momentos que tienen que ser precisados.

Tráfico de armas.

Esencialmente recalca que no existen propuestas legislativas eficientes con las que valga la pena poner en la mesa de discusión las libertades estadounidenses, argumentando que la falta de personal capacitado y la falta de pericia tanto en el llenado, como en la canalización de las solicitudes de rastreo de armas mediante la sistema *e-trace*, de parte de la PGR, bloquea seriamente la cooperación y los resultados en el tema, limitando los compromisos a la posibilidad de habilitar a más consulados con el software también en español. En un nivel similar se aborda la parte de vigilancia fronteriza en donde el compromiso lo enfocan en la modernización fronteriza y el combate a la corrupción del lado mexicano.

Aquí se tiene que destacar, que pese a que el análisis del Wilson Center, señala las deficiencias estructurales en los programas de rastreo de armas de la ATF, como son el que no pueden rastrear armas de más de cinco años de antigüedad; que no existe personal suficiente en comparación con la cantidad de armerías existentes en los estados fronterizos con México; o que no pueden investigar el tema con los policías locales de los condados. No existe una reflexión política al respecto, probablemente porque sería entrar en el plano de la crítica a la estructura federalista estadounidense que al menos desde el exterior (como es el caso de la relación con México), simplemente sería inoperante.

En este rubro, aunque con fines políticos más ligados a la desacreditación interna que a la defensa de la dinámica de cooperación con México, *The Heritage Foundation*, realiza fuertes críticas a la coherencia política tanto al presidente Obama como su administración. Es el único *think tank* que aborda el caso “rápido y furioso” en términos del costo político que tenía con México, resaltando dos elementos; que el fiscal general Eric Holder, tuvo conocimiento del operativo de acuerdo a la investigación presentada del Congreso estadounidense y que Obama decidió ratificar a Holder al inicio de su segundo periodo.

Ambas lecturas para el caso mexicano, recuerdan que si bien el cambio en la legislación interna de Estados Unidos en el tema de las armas, por el momento no depende de la presión mexicana directa, al menos mientras no supere las deficiencias institucionales que presenta en el área hoy día. Sin embargo, la falta de coherencia que muestre una administración federal en el rubro con México mientras existan programas importantes de cooperación, puede ser un factor de peso en los debates internos y por lo tanto en los cambios. En otras palabras, es claro que en los temas controversiales, las transformaciones que haga la política estadounidense, vienen del interior y si bien la cooperación con México, todavía no se encuentra en el máximo de la lógica en dichos temas, al final, en el debate interno, los indicadores y pruebas que México puede presentar en el tema pueden generar alguna influencia en la decisión.

Legalización de la marihuana en Estados Unidos.

La legalización de la marihuana en Estados Unidos, se deja más como un tema complejo en su dinámica al interior de Estados Unidos, que tiene deficiencias para mostrar su efectividad a nivel federal, en lo relacionado con su producción legal, así como su vínculo y repercusión en la diada despenalización - consumo, ya sin hablar de la comercialización. En todos estos elementos, los cuatro *think tanks* estadounidenses, apuntan que existen problemas en los indicadores estadísticos que miden y relacionan estas variables, y si bien los diseños y propuestas metodológicos originales que diseña Rand y Wilson Center, se concluye a que en el plano federal no existen elementos concluyentes.

Cuando se analiza el influjo positivo que puede tener dicha legalización en la desestructuración de los grupos y dinámica de violencia que opera en México, los diferentes análisis de los think tanks, lo desestiman, señalando que en los rubros de re direccionamiento de actividad; repercusión económica y desestructuración productiva, a nivel cifras y composición tienen un influjo mínimo, señalando que la adopción de la medida como “panacea” a la solución

de la violencia, tal cual lo menciona Brookings, es más un elemento de discurso político que una posibilidad real.

Para el caso de la etiquetación de México como “estado fallido”, la prioridad se centró más en la parte política, que exigía a la administración Obama, el mantener la reciprocidad con México con la intención de como se indica en varios de los comunicados analizados, que no se perdieran las ganas políticas de implementar una política destinada al combate a la violencia de los territorios controlados por los DTOs y el fortalecimiento institucional en materia de seguridad tanto de parte del gobierno como de los ciudadanos.

El de apoyo ciudadano en México a la PFDGCN, estuvo compuesto por los enfoques racional y político siendo el más desarrollado por ambos. Al respecto, reflexionando sobre los hallazgos encontrados, podemos decir como elementos a tomar en cuenta en una nueva estrategia a seguir del lado mexicano:

- Que la crítica a la PFDGCN se enfocó en señalar la carencia de una estructura civil con apoyo ciudadano en la materia, al tener que recurrir por las condiciones de violencia; capacidad de fuego y corrupción con las que operan los DTOs, solo a la incursión permanente de grupos federales como el ejército; la marina y las policías federales.
- A nivel de la seguridad, el reto es claro: crear instituciones que fomenten la participación ciudadana en pro del fortalecimiento y transparencia institucional tanto en los planos penal y policial. En este rubro un fallo fundamental de la PFDGCN, fue el aludir a los cárteles como un enemigo multimillonario e inmisericorde que tenía que erradicarse mediante un planteamiento de guerra, lo cual en una lógica de seguridad contemporánea es contrario, ya que lo que se puede hacer es reducirlo al mínimo, más no vencerlo en una lógica de guerra y como lo mostró el contexto de la política, dicho manejo tuvo un costo político.
- La participación ciudadana tiene que avanzar en los niveles racional institucional y en el político ideológico; ya que es tan importante el que las asociaciones civiles sean vigilantes y propositivas en los procesos operativos institucionales y políticos “*watchdogs*”; como el que tengan motivadores de tipo político (el saber por qué lo hacen) y moral, para que no pierdan las ganas no solo de apoyar, sino de diseñar posiciones políticas a partir del tema de la seguridad y las estrategias destinadas a su diseño.

- La ciudadanía solo cambiará su pésima lectura política en la medida en que aun con posiciones políticas contrarias, las instituciones dedicadas a la seguridad, den cabida a la apertura de nuevas líneas de investigación a esos enfoques hasta agotar cualquier duda surgida en torno no solo procedimental, sino política.
- Al respecto, el gobierno actual tiene que tener en cuenta, que contar con la cooperación y capacitación profesional es una parte importante, pero por sí misma, no garantiza la solución de los problemas ya que si bien el análisis y la operación profesional vuelve eficientes a los procedimientos institucionales; también se deben tener y reconocer principios que de manera política pugnen y exijan respeto a los derechos humanos a nivel abstracto, pero también en lo concreto, con el tratamiento; costos y beneficios específicos que requieran o exijan actores sociales pertenecientes a regiones y sectores específicos.
- El gobierno mexicano en sus tres niveles de gobierno debe generar espacios y eventos de encuentro en los que sociedad civil; académicos y funcionarios puedan presentar sus perspectivas e investigaciones acerca de los índices de criminalidad y desempeño de instituciones de seguridad, sin importar que sean contrarias a la administración en turno, ya que solo así se incentivarán dos cosas: la creación de indicadores y el que estos sean los más reales posibles.
- La estrategia también incluye el que la ciudadanía que acuda dichos espacios de participación, no solo espere buenas noticias ni soluciones inmediatas “cambiar el éxito y la propaganda política, por la veracidad y cooperación ciudadana”.
- No olvidar que la necesidad de cerrar un caso vinculado a un problema de seguridad lo más rápido posible, por el costo o éxito político que implica, no debe ser motivo suficiente para hacerlo, ya que conduce a prácticas de presión política e institucional así como de control ciudadano.
- La lógica en la que la relación bilateral actual entre México y Estados Unidos, tiende a asentar la vinculación de México con otros países e instituciones internacionales, solo en términos del seguimiento y análisis de los ámbitos relacionados con el cumplimiento de los derechos humanos y creación de indicadores; y no como como alianzas que busquen la construcción de modelos alternativos de seguridad, ni de definición y combate al tráfico de drogas.

Al analizar y retomar estos planteamientos que abordan la vinculación entre ciudadanía; instituciones y política, como elemento necesario en el sistema de seguridad mexicano; no podemos olvidar los señalamientos que la propuesta actual de Fukuyama hace, en la que reconoce que Estados Unidos, aun con su histórico desarrollo institucional, tiene serios problemas producto de la eliminación de elementos políticos, que den sentido y presión al cumplimiento de ciertas metas, que a nivel social, general y sectorial den líneas de tratamiento a problemas importantes (Fukuyama F.; 2014).

Con ello, esta propuesta nos permite pensar que la rendición de cuentas, y transparencia es importante, más como un elemento político que exigen clases o sectores sociales con características concretas, que como procedimiento universal racionalmente justificable.

Por último, se debe recordar que a nivel interno, el análisis de una política bilateral con Estados Unidos, no debe olvidar la importancia que tiene el tener una lectura propia del excepcionalismo estadounidense, como referente al momento de negociar una agenda política, ya que como Lipset señala, este tiene dos filos, e indistintamente de que nos pegue con el bueno o el malo, debemos estar listos por medio del análisis de las condiciones, para saber cómo podemos negociar y potencializar las ventajas así como reducir los costos de cooperación.

Asimismo, en lo que toca a la complejidad que rodea este proceso, se puede decir que después de esta una revisión minuciosa y exhaustiva al desempeño que tuvieron los *think tanks* referidos; tenemos claro que los análisis y narrativas que se construyen alrededor de una política, por muy concreta que sea, no se puede circunscribir a una sola vertiente ya sea racional o ideológica de sentido común, ya que la actividad política y el escrutinio público que la acompaña, exige de una correspondencia con sus valores de la sociedad en turno; así como de veracidad, con los hechos producto del cruce de análisis y referentes objetivos.

De forma concreta en esta investigación, se muestra como los *think tanks* si actuaron como actores que sin ser gubernamentales, analizaron y fomentaron la política bilateral entre México y Estados Unidos durante la PFDGCN, desde una verdadera óptica de cooperación. Ello lo hicieron, mediante el despliegue de análisis destinados a abordar desde los rubros político ideológico; así como técnico racional, las estrategias de operación y diseño de dicha política.

En la parte política vemos que en los cinco *think tanks*, existió una fuerte presión hacia la administración Obama para apoyar a México, aun en contra de las declaraciones de Hilary

Clinton en el tema de la etiquetación de México como “estado fallido” y del apoyo público de Obama a la política en general.

Para lo relacionado con lo técnico racional, los profundos análisis a las áreas de reforma policial y judicial hablan por sí solos; y si bien es cierto que persiste la crítica histórica hacia los procedimientos deficientes de las institucionales mexicanas; también se pugna por que se mejore e intensifique la labor de las contrapartes estadounidenses en la parte de la cooperación como una prioridad estratégica para Estados Unidos.

Al final si bien es cierto que el proceso de cooperación es incipiente por sesgos en donde el gobierno federal estadounidense monopoliza la decisión (aún en contra de las legislaciones estatales) como lo muestran los casos de la regulación de las armas y marihuana legalización de la marihuana; los *think tanks* se posicionan como actores que manera compleja analizan y fomentan dicha cooperación.

Referencias.

- Abelson Donald (2009), Do think tanks matter? Assessing the Impact of public policy institutes, Segunda edición, McGill-Queen's University Press,
- Aggarwal Vinod K. / Dupont Cédric (2005); "Collaboration and coordination in the global political economy", en John Ravenhill Et. Al, Global Political Economy, Ravenhill / Oxford University Press.
- Agencia P.L. (2009); Cuestionan política fronteriza del gobierno de Washington con México, Radio la primerísima, consultado en abril de 2015 en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/67476/cuestionan-politica-f>
- Aguilar Antonio, Coordinador (2012); Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México, SSP / CIES.
- Aguilar Jorge (2009), Narco: la guerra fallida México, Punto de lectura.
- Aguilar Rubén / Castañeda Jorge (2012); Los saldos del narco. El fracaso de una guerra, Punto de lectura.
- Aguilar Villanueva Luis (1982), Política y Racionalidad Administrativa, Serie V, Teoría de la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ai Camp Roder (2010); "Armed Forces and Drugs: Public Receptions and Institutional Challenges"; en Olson E. / Shirk D. / Selee A. Editores, Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime, Woodrow Wilson Center for Scholars, Mexico Institute / University of San Diego.
- Alianza para las Américas (2008), Replanteando las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Una alianza hemisférica para un mundo turbulento, Brookings Institute, consultado en Abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Allison Graham (1981) La Esencia de la Decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba, Colección de Estudios Internacionales, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Allison Graham Et. Al. (1992), Modelos conceptuales la crisis de los misiles cubanos, en Aguilar Villanueva Luis (editor), La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa.
- Alvarado V. Eddie (1995), El ciclo del narcotráfico, Progreso Editorial, San José Costa Rica.
- AMIPCI (2007), Hábitos de usuarios de internet en México, AMIPCI, consultado en febrero de 2015 en: https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/2007_Habitos_Usuarios_Internet_Mx-1.pdf

- AMIPCI (2012), Hábitos de usuarios de internet en México, AMIPCI, consultado en febrero de 2015 en https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/2012HabitosUsuariosInternetMx.pdf
- Animal Político (2011), Amnistía Internacional se suma: Veracruz viola derechos, en Animal Político 1 de septiembre 2011, consultado en noviembre de 2014 en: <http://www.animalpolitico.com/2011/09/veracruz-obstaculiza-el-libre-flujo-de-informacion-articulo-19/>
- Ap / El Universal (2009), Clinton pide evitar que narcos tengan armas de EU, El Universal, 14 de octubre de 2009, consultado en abril de 2015 en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/633125.html>
- Arámbula Alma Et. Al. (2008); Iniciativa Mérida Compendio, Centro de Documentación Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Archibold Randal (2011), Mexicans Knew They Shot U.S. Agents, New York Times 16 de febrero 2011; consultado en octubre de 2014 en: http://www.nytimes.com/2011/02/17/world/americas/17mexico.html?_r=0
- Archibold Randal / Schmitt Eric (2012), Americans Shot in Mexico Were C.I.A. Operatives Aiding in Drug War, en New York Times 28 de Agosto 2012, consultado en noviembre 2014 en: http://www.nytimes.com/2012/08/29/world/americas/americans-shot-in-mexico-were-cia-operatives.html?_r=1&ref=world
- Armentano Paul (2011), Cannabis' Impact on Health Justifies Its Legalization, Not Its Criminal Prohibition, Cato Institute, consultado en Agosto de 2015 en: <http://www.cato-unbound.org/2011/11/07/paul-armentano/cannabis-impact-health-justifies-its-legalization-not-its-criminal>
- Arzt Sigrid (2009), U.S.-Mexico National Security Cooperation against Organized Crime: The Road Ahead, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/us-mexico-national-security-cooperation-against-organized-crime-the-road-ahead>
- Arzt Sigrid (2010), U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation, en Olson E. / Shirk D. / Selee A. Editores, Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime, Woodrow Wilson Center for Scholars, Mexico Institute / University of San Diego.
- Asch Beth Et. Al. (2011), Mitigating Corruption in Government Security Forces. The Role of Institutions, Incentives, and Personnel Management in Mexico, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Asch Beth (2012), The Provision of Public Services by Criminal Organizations in Mexico and Brazil, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>

- Astorga Luis (2000) Crimen Organizado y organización del crimen. México.
- Astorga Luis (2003) Drogas sin fronteras: Los expedientes de una guerra permanente; Grijalbo; México.
- Astorga Luis (2005), El Siglo de las Drogas, El narcotráfico, del Porfiriato al Nuevo Milenio; Plaza y Janes; México.
- Axelrod Robert / Keohane Robert O. (1985) “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, in World Politics Vol. 38, No. 1 (October) pp. 226-254.
- Bacevich Andrew (2008), The limits of power. The end of American exceptionalism, Metropolitan books, New York.
- Bagley Bruce (2012), Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trend in the twenty- first century, Woodrow Wilson Center’s Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/drug-trafficking-and-organized-crime-the-americas-major-trends-the-twenty-first-century>
- Bahney Benjamin / Schaefer Agnes (2009), Assessing Mexico's Narco-Violence, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Bailey John / Dammert L. (2006), Public Security and Police Reform in the Americas Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bailey John (2006),Corruption and Democratic Governability in Latin America: Issues of Types, Arenas, Perceptions, and Linkages, Meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico 15 a 18 de marzo, en: http://pdba.georgetown.edu/security/referencematerials_bailey.pdf
- Bailey John ET. AL. (2008), U.S.-Mexico Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond, Mexico Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, Debate realizado el 8 de febrero en Washington DC, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/us-mexico-security-cooperation-the-m233rida-initiative-and-beyond>
- Bailey John (2010), “Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U.S. Strategies? Are They Working?”; en Olson E. / Shirk D. / Selee A. Editores, Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime, Woodrow Wilson Center for Scholars, Mexico Institute / University of San Diego.
- Bailey John (2014), Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México, Ed. Debate.
- Beck, Ulrich (1998), La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad; Paidós Ibérica.
- Beck Ulrich (2008.). La reinención de la política: "Hacia una teorización de la modernización reflexiva”, en Modernización Reflexiva. Paidós, México.

- Beittel June S. (2013), Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence, Congressional Research Services, consultado en noviembre de 2014 en <http://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>
- Bell Daniel (1977), Las contradicciones culturales del capitalismo, Alianza / CONACULTA, México.
- Benítez Manaut Raúl / Sánchez Georgina (2003). "Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica en el siglo XXI" en Rosas Ma. Cristina Coord. Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino, UNAM / Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, México.
- Benítez Raúl (2005), "Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos", En Cuadernos de América del Norte, Núm. 4, CISAN / UNAM, México.
- Benítez Raúl / Rodríguez Carlos (2006); Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN, Frontera Norte, vol. 18, núm. 35, enero-junio 2006, Colegio de la Frontera Norte, A.C. México
- Benítez Raúl (2008), "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox." Foro Internacional 48, pp. 184-208.
- Benítez Raúl (2013), "La seguridad ante los cambios de gobierno en México y Estados Unidos" en González Guadalupe / Pellicer Olga (Coordinadoras); Política Exterior de México. Metas y Obstáculos, ITAM / Siglo XXI México.
- Bergman Marcelo (2007); Seguridad pública y Estado en México, Fontamara.
- Bergman Marcelo (2009), El crecimiento del Delito en Latinoamérica. Delincuencia organizada, mercados ilegales y estados fallidos, Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales núm.9, COMEXI, consultado en abril de 2015 en: http://www.feseguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=view&id=4464&catid=241&Itemid=319
- Binmore Ken (2010), Teoría de Juegos. Una introducción, Alianza, Madrid.
- Blanche Petrich (2011), De Anthony Garza a Carlos Pascual: historia de los cables contaminantes, en La Jornada 4 de marzo de 2011; revisado en octubre de 2014 en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/04/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- Blanco Luisa (2012), the Impact of Reform to the Criminal Justice System in Mexico, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Blanco Luisa (2012), The Impact of Insecurity on Democracy and Trust in Institutions in Mexico, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Boyd Danah (2014), It's complicated. The social lives of networked teens, Yale University Press.

- Borja Tamayo Comp. (2005), Ensayos escogido de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. Colección Estudios Internacionales, CIDE.
- Bow Brian (2012), Mexico: failed state or success story? Canada's hub for international affairs, consultado en septiembre de 2015 en: <http://opencanada.org/features/mexico-failed-state-or-success-story/>
- Bravo Juan (2001), "Max Weber y el Estado Moderno" en Páez Díaz de León Laura (editora), La teoría sociológica de Max Weber. Ensayos y textos, UNAM-ENEP Acatlán.
- Bromund Ted (2009), Delegate Norton Calls on Mexico to Be "Very, Very Angry" With U.S., The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=10866
- Bromund Theodore / Walser Ray (2010), What we shouldn't be doing to help Mexico, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/commentary/2010/05/what-we-shouldn>
- Bromund Theodore (2010), President Calderon's Misleading Claim, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=34313
- Bromund Theodore (2010), Media Exaggerates Scale of Gun Smuggling from U.S. Into Mexico, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=48215
- Brookings Institution (2015), Brookings Institution History, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en: <http://www.brookings.edu/about/history>
- Brookings Institution (2015), Vanda Felbab-Brown full biography, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en: <http://www.brookings.edu/experts/felbabbrownv?view=bio>
- Brooks David (2010), Crece en México "insurgencia" de cárteles: Clinton, en La Jornada, 9 de septiembre de 2010. Revisada en octubre de 2014 en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/politica/002n1pol>
- Brookes Peter (2009), Help Mexico Beat the narco-gangs, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/commentary/2009/01/help-mexico-beat-the-narco-gangs>
- Brookes Peter (2009), Mexican Mayhem: Narcotics traffickers threaten Mexico and U.S., The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/commentary/2009/03/mexican-mayhem>
- Buendía Laredo Jorge (2002); Incertidumbre y comportamiento electoral en la transición democrática: la elección mexicana de 1988; en Elizondo Mayer y Nacif Hernández Benito (compiladores); Lecturas sobre el cambio político en México, CIDE; FCE México pp. 281-310.

- Bull Hedley (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York.
- Calvani Sandro (2007), *La coca. Pasado y presente. Mitos y realidades*; Ediciones Aurora.
- Carafano James / Nguyen Diem (2008), *The United States and Mexico: Helping One Another, Helping Ourselves*, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: www.heritage.org/Research/Immigration/wml1901.cfm#more-secure
- Carafano James (2009), *How to keep america safe from Mexico's drug wars*, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/commentary/2009/03/how-to-keep-america-safe-from-Mexico%C2%B4s-drug-wars>
- Cárdenas Mauricio / Casas-Zamora Kevin (2010), *La Colombianización de México*, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Casas-Zamora Et. Al. (2010); *Por los pasillos: la visita del presidente mexicano Felipe Calderón a los Estados Unidos*; Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Castro J. (1999). *La violencia en la postguerra fría*. Revista Militar 11, Paraguay.
- Central Intelligence Agency (2012), *The world factbook*, CIA, consultado en febrero de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Chalk Peter (2011), *Latin American Cocaine Trade Persist Despite Gains Made by U.S. Efforts*, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Chalk Peter (2011), *The Latin American Drug Trade Scope, Dimensions, Impact, and Response*, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Cheney Dick / Cheney Liz (2015), *Exceptional. Why the world needs a powerful America*, Threshold editions, New York.
- CIA (2012), *The world factbook 2012 – 2013*, Central Intelligent Agency, consultado en abril de 2015 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- CISAN (2005). *Nuevos actores en américa del norte. Seguridad, Energía, economía y Medio Ambiente*. Vol. 1, México UNAM- CISAN.
- COMEXI (2015), *¿Quiénes somos?*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, consultado en abril de 2015 en: <http://www.consejomexicano.org/es/comexi/comexi/quienes-somos>
- COMEXI (2015), *Informe Presidencia 2011 - 2012*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, consultado en abril de 2015 en: <http://www.consejomexicano.org/es/comexi/comexi/informes-de-actividades>

- Conferencia Nacional de Gobernadores (2006), Secretaría de Seguridad Pública; Procuraduría General de la República; Hacia Un Nuevo Sistema Integral De Combate Al Crimen Organizado. Elementos Para Una Nueva Estrategia y Un Plan De Acción.
- Conn Carroll (2009), Morning Bell: Protecting Our Southern Border, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=3660
- Carrol Conn (2009), Opportunities for Clinton in Mexico, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=4325
- Consejo Nacional para las Adicciones CONADIC (2008), Encuesta Nacional de Adicciones; Secretaría de Salud Pública.
- Consulta Mitofsky / México Unidos Contra la Delincuencia A.C. (2012); Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México.
- Contralínea (2011) Promueven juicio internacional contra Calderón, Contralínea 259, 13 de noviembre 2011, consultado en noviembre de 2014 en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/11/20/promueven-juicio-internacional-contracalderon/>
- Corona Leonel / Jasso Javier (2005), Enfoques y características de la sociedad del conocimiento. Evolución y perspectivas para México, en Sánchez German (coord.), Innovación en la sociedad del conocimiento, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Coscia Michele / Ríos Viridiana (2012), “Knowing where and how criminal organizations operate using web content”, CIKM -12, octubre - noviembre, Maui, HI, USA.
- Council on Foreign Relations (2009), A Conversation with U.S. Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Council on Foreign Relations, 8 de septiembre 2009, consultado en septiembre de 2015 en: <http://www.cfr.org/world/conversation-us-secretary-state-hillary-rodham-clinton/p34808>
- Covello Vincent (1995), Percepción del riesgo y comunicación, Canadian Journal of Public Health vol. 86, núm.2, marzo-abril 1995.
- CRS (2006), Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1998-2005, CRS, consultado en Agosto de 2015 en: <https://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL33696.pdf>
- CRS (2008), National Security Strategy;Legislative Mandates, Congressional research Service, consultado en mayo de 2014 en: <http://fpc.staqtov /documents/organization110p6d1f>
- CRS (2011), U.S.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond, Congressional Research Service16 de febrero 2011, consultado en noviembre 2014 en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/158949.pdf>
- C-Span (2010), Ray Walser on Mexican drug cartels, en CSPAN diciembre 22, Washington DC, C-SPAN.org consultado en abril de 2015 en: <http://www.c-span.org/video/?297212-5/mexico-drug-violence-us-economy>

- Curran James ET. AL. (2012), *Misunderstanding the internet*, Routledge, Nueva York.
- Curzio Leonardo (2003), "La seguridad hemisférica: balance y perspectivas" En Rosas Ma. Cristina Coord. *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM / Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, México.
- Curzio Leonardo (2006), "La Seguridad México – Estados Unidos. Una Oportunidad para Coincidir" En Cuadernos de América del Norte, Núm. 4, CISAN / UNAM, México.
- Curzio Leonardo (2011), "El narcotráfico y la democracia en América Latina" En Del Alcázar Joan Coord. *Historia actual de América Latina, 1959-2009*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Chabat Jorge (2009), "El narcotráfico en las relaciones México – Estados Unidos: Las fuentes del conflicto" En Documentos de trabajo: División de estudios internacionales, Núm. 193, CIDE, México.
- Chabat Jorge (2010), "La iniciativa Mérida y la relación México – Estados Unidos. En busca de la confianza perdida", En Documentos de trabajo: División de estudios internacionales, Núm. 195, CIDE, México.
- Chabat Jorge (2010), "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", En Documentos de trabajo: División de estudios internacionales, Núm. 196, CIDE, México.
- Dahl, Robert A. (2008), *La igualdad Política*, Fondo de Cultura Económica.
- De Mauleón Héctor (2010), *Marca de sangre. Los años de la delincuencia organizada*, Planeta México.
- Denzin, Norman / Yvonna Lincoln. 2000. "The discipline and practice of Qualitative Research", en *Handbook of Qualitative Research*, 1-28. Segunda Edición. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Deutsch Karl (1976), *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Deutsch Karl (1971), *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*, Paidós, Buenos Aires.
- Domínguez J. I. (2010). "La Política Exterior del Presidente Barack Obama Hacia América Latina" En *Foro Internacional* 50, pp. 243-268.
- Easton David (1999), *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Enos Olivia (2011), *Crime- ridden mexican border fosters human trafficking*, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=74257
- Espinoza Ricardo (1999); *Superpresidencialismo y régimen presidencial en México*, en Merino Mauricio (coord.); *La ciencia política en México*, CONACULTA; FCE, México.

- Estevez Dolia (2012); Lucha contra el narco está incluida, Revista Poder 360o / Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, consultado en abril de 2015 en: <http://consejomexicano.org/fr/centro-de-informacion/asociados-en-la-prensa/1596-lucha-contra-el-narco-esta-incluida>
- Etzioni Amitai Et. Al. (1992), La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones, en Aguilar Villanueva Luis (editor), La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa.
- Farré Jordi (2005), Comunicación de riesgo y espirales del miedo, Nueva Época núm. 3, consultada en enero de 2015 en: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/3_2005/95-119.pdf
- Francescutti Pablo, Editor (2008), Comunicación del Riesgo. Comunicación de crisis, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- Felbab-Brown Vanda (2008), La política de Seguridad Nacional en América Latina: Evaluación de la Amenaza y recomendación política para la próxima administración, consultado en Abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2009), Empresas transnacionales de drogas: Amenazas a la estabilidad global y a la seguridad nacional de Estados Unidos, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2009), Visita de Obama a Guadalajara en la reunión de líderes de Norteamérica, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2009), El violento mercado de drogas en México y lecciones para Colombia, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2010), Frenar la violencia en México, pero rompiendo a los cárteles, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2010), “Guerra contra las drogas en México”, febrero 26 Diane Rehm Show, consultado en Abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2010), “Guerra contra las drogas en México”, mayo 2010, WUFT-FM / NPR Stations, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2010) “Narcotics International, Inc.”, in Americas Quarterly, Spring Felbab-Brown Vanda (2010) Por qué la legalización en México no es la panacea para reducir la violencia y suprimir al crimen organizado, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2010), La guerra de México contra las drogas, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>

- Felbab-Brown Vanda (2010), La Guerra contra el narcotráfico en México, China Radio International, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), Fricción entre México y Estados Unidos, Diane Rehm Show, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), La complejidad del nexos drogas-conflicto, marzo 2011, Latin America Initiative, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), Calderón Obama una cumbre dura, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), El caldero de Calderón, septiembre 2011 Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), Narco terrorismo y alcance de aplicación de la ley de EE.UU, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), El impacto de la violencia en las comunidades mexicanas, en Brookings Institution, Lucha contra el crimen organizado en México; desafíos y oportunidades, realizado en Washington, D.C. jueves 22 de septiembre 2011, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), Una responsabilidad compartida: lucha contra el narcotráfico y la seguridad ciudadana en las Américas, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), Llevando al estado al barrio: Confrontando al crimen organizado y a la violencia urbana en América Latina, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2011), Una política de prohibición de drogas más inteligente en México, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2012) ¿Lecciones de Colombia para México? Que se cuide el comprador, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2012), Una mejor estrategia de combate al crimen organizado en México y Centroamérica, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Felbab-Brown Vanda (2012), Como resolver el problema sin generar aún más violencia, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Finnegan William (2010); Silver or Lead. The drug cartel La Familia gives local officials a choice: Take a bribe or a bullet. The New Yorker 31 de Mayo de 2010, revisado en enero de 2014 en <http://www.newyorker.com/magazine/2010/05/31/silver-or-lead>

- FLACSO (2007), Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica, FLACSO sede Costa Rica, consultado en agosto de 2015 en: <http://www.casede.org/index.php/bibliotecacasede/armas/76-armas-pequenas-y-livianas-una-amenaza-a-la-seguridad-hemisferica>
- Fox Morgan (2011), Public Opinion, Political Disconnect, and the Marijuana Market, Cato Institute, consultado en Agosto de 2015 en: <http://www.cato-unbound.org/2011/11/14/morgan-fox/public-opinion-political-disconnect-marijuana-market>
- Fukuyama Francis (2014), Political Order and Political Decay. From the industrial revolution to the globalization of democracy, Ed. Farrar Straus and Giroux.
- Fullilove Michael (2010), Wikileaks: Fruto de un árbol malsano, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- García Picazo Paloma (2009), Teoría breve de relaciones internacionales, Tecnos.
- Gibbons Michael (2008), The Role of the Internet in American Life, en Gibbons Michael, eHealth Solutions for Healthcare Disparities, Springer.
- Gómez Leopoldo / Bailey John (1994); La transición política y los dilemas del PRI; Foro internacional, Vol. 31, No. 1 Julio-septiembre pp. 57-87.
- Gonzalo Iglesia Juan Luis (2012), “La teoría de la Comunicación de Riesgo” (código de propuesta: 281), en, III Congreso AE IC: Comunicación y Riesgo. Tarragona, 18-20 enero de 2012, disponible en: http://www.ae-ic.org/tarragona2012/contents/comunicacions_cd/ok/281.pdf (consultada: 20 / 01 / 2014).
- Gonzalo, J. / Farré J. (2011), Teoría de la comunicación de riesgo. Barcelona: Ed. UOC,
- González Roxana (2009), Operaciones policiales de México y EU en la frontera, pide Rozenal, El Financiero, 14 de octubre 2009, consultado en abril de 2015 en: <http://impreso.elfinanciero.com.mx/pages/Ejemplar.aspx>
- Goodi Robert / Waldner Ilmar Et. Al. (1992), Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar, en Aguilar Villanueva Luis (editor), La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa.
- Goodman Colby (2011), Update on U.S. Firearms Trafficking to Mexico Report, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/update-us-firearms-trafficking-to-mexico-report>
- Gray Colin S. (1977), Think Tanks and Public Policy, International Journal, vol. 33, Núm. 1, invierno 1977 – 1978.
- Grayson George (2009), Mexico: Narcoviolence and Failed State? Transaction Publishers, New Jersey.

- Grieco Joseph M. (1988): "Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism". *International Organization* 42, 3, Summer, pp. 285 – 507.
- Grillo Ioan (2012), *El Narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana* Tendencias, México.
- Guerrero Eduardo (2010), *Los hoyos negros de la estrategia contra el narco*, Nexos, 1 agosto 2010; revisado en octubre 2014 en: <http://www.nexos.com.mx/?p=13844>
- Guerrero Eduardo (2012), *2011 La dispersión de la violencia*, Nexos, 1 Febrero 2012; revisado en julio 2014 en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14705>
- Guevara Iñigo (2010), *Carreras de Armas y transparencia*, *Revista Factor*, México, consultado en agosto de 2015 en: <http://www.casede.org/index.php/bibliotecacasede/armas/116-carrera-de-armas-y-transparencia>
- Gutiérrez Vidrio Silvia (2012), "El análisis del discurso: aportes metodológicos para el estudio de la migración". En *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional*, coordinado por Marina Ariza y Laura Velasco, México: IIS-UNAM/COFEL.
- Guzmán S. Rubén (2012), *La seguridad pública bajo la seguridad nacional: el eslabon roto de lo local y la desconexión con la seguridad ciudadana*, en Rosas Cristina, Coordinador, *¿Seguridad ampliada o militarización? Rumbo a una agenda de seguridad nacional para México*, Centro de Análisis e Investigación sobre la Paz y Seguridad Olof Palme A. C. / UNAM, México.
- Haugaard Lisa Et. Al. (2010); *Esperando el cambio: Tendencias de la asistencia en seguridad de EE.UU. para América Latina y el Caribe*, Latin America Working Group Education Fund / WOLA.
- Hamilton / Madison / Jay, (2003), *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hay Colin (2011), *Globalization's impact in the states*, en Ravenhill John (editor), *Global political economic*, Oxford University Press.
- Dale Helle (2007), *Bush's Trip to Latin America: Urge Mexico to Adopt Economic Reforms*, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en <http://www.heritage.org/research/reports/2007/03/bushs-trip-to-latin-america-urge-mexico-to-adopt-economic-reforms>
- Hernández Anabel (2013), "De la ineptitud al fracaso" en *Proceso*, 20 de abril 2013, núm. 1903.
- Hoffman Stanley (2002), *America exceptionalism: The New Versión*, "The natural security strategy of the United States of America" September 2002, consultado abril 2014 en <http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/640>.

- Hopf Ted (2013), Common-sense Constructivism and Hegemony in World Politics, en *International Organization*, Volume 67, Issue 02 / Abril, pp. 317 – 354.
- Hristoulas Athanasios, coordinador (2011), *La seguridad de América del Norte reconsiderada*; ITAM : Miguel Ángel Porrúa; México.
- Hsu Spencer (2009), Obama Steps Up Efforts to Stop Gun, Drug Trafficking Across Mexican Border, *The Washington Post*, 16 de abril 2009, disponible en: [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/15/AR2009041502045.html?wpisrc=newsletter&wpisrc=newsletter](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/15/AR2009041502045.html?wpisrc=newsletter&wpisrc=newsletter&wpisrc=newsletter)
- Ibarz Joaquim (2009), Los empresarios piden cascos azules para frenar la violencia en Ciudad Juárez, en *La Vanguardia* 12 de noviembre 2009; consultado en octubre 2014 en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20091112/53823477346/los-empresarios-piden-cascos-azules-para-frenar-la-violencia-en-ciudad-juarez.html>
- Isacson Adam (2013), “La Iniciativa Mérida y sus alcances”; conferencia dictada durante la sesión dos del panel uno de la conferencia especializada El Narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales. Colegio de México / Fundación Konrad Adenauer de México Jueves 17 de octubre 2013 Ciudad de México.
- Jasso Javier / Torres Arturo (2008), *La gestión del conocimiento en las empresas y organizaciones*, en *Revue Sciences de Gestion*, núm.66, ISEOR editor.
- Jenkins Brian (2009), *Could Mexico Fail?*, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Jenkins Brian (2009), *Savage Struggle on the Border: Could Mexico Fail*, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Jenkins Brian (2012), *Will Mexico's New President Continue the War on the Cartels?*, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Kasperson Roger / Palmlund Ingar (1987), "Evaluating Risk Communication," unpublished paper, Center for Technology, Environment, and Development, Clark University, Worcester, MA, January 1987.
- Keohane Robert O. (1984), *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1998), *International institutions: Can interdependence work?*, *Foreign Policy*, Spring98, Issue 110.
- Keohane Robert O. / Martín Lisa L. (1995), *The Promise of Institutional Theory*, en *International Security*, Vol. 20, No. 1 Summer, Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology, pp. 39-51.

- Keohane R. /Nye Joshep S. (2001), Power and Interdependence, The American studies collection, Longman Third Edition.
- Kilmer Beau Et. Al. (2010), Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico Would Legalizing Marijuana in California Help?, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.rand.org/>
- Kilmer Beau (2012), The Illicit Drug Landscape in the U.S and Paths for Futura Efforts, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Krasner Stephen D. (1982), “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. International Organization 36, 2 Spring 1982.
- Enrique Krauze (2009), The Mexican Evolution, The New York Times, consultado en septiembre de 2015 en:
http://www.nytimes.com/2009/03/24/opinion/24krauze.html?_r=0
- Kristol William / Kagan Robert (1997), Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy, Foreign Affairs, Julio – Agosto 1996.
- Latin American Program (2009), International Efforts to Combat Organized Crime, Mexico Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, foro realizado el 19 de marzo en Washington DC, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/international-efforts-to-combat-organized-crime>
- Lindblom Charles (1991); El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas, Colección Estudios, Ministerio Para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Lipset Seymour (1963), Political man. The social bases of politics; Double days and Company Press.
- Lipset Seymour (2000), El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos, Fondo de Cultura Económica.
- Lipset Seymour (1987), El hombre político: las bases sociales de la política, Tecnos, España.
- Locke John (2006), Segundo Tratado Sobre la Sociedad Civil. Un Ensayo Acerca del Verdadero Origen, Alcance y Fin del Gobierno Civil, Tecnos.
- Logan Samuel (2006), “Illegal Migration and Mexico’s Maras,” International Relations and Security Network, Noviembre 7, 2006, consultado en junio de 2015 en: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=52566&lng=en>
- López Villafañe Víctor (2005); La formación del sistema político mexicano; siglo XXI, México.
- Lowenthal Abraham F. (2009), Un plan de juego para América Latina, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>

- Lowi Theodore J. Et. Al. (1992), Políticas públicas, Estudios de Caso y Teoría política, en Aguilar Villanueva Luis (editor), La Hechura de las Políticas, Miguel Ángel Porrúa.
- Maingueneau Dominique (1989), Introducción a los métodos de análisis del discurso. Problemas y perspectivas. Argentina.
- Malcolm John (2012), Fast and Furious: DOJ Inspector General Issues Long-Awaited Report, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=106532
- Malcolm John (2012), Fast and Furious: Where Was the Leadership at the Department of Justice?, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=109633
- Markay Lachlan (2011), Former ATF officials admits bureau allowed guns into Mexico, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=71848
- Markay Lachlan (2011), Operation Fast and Furious Guns Found at 11 U.S. Crime Scenes, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=75319
- Márquez-Padilla Paz Consuelo (1999), Tendencias conservadoras en Estados Unidos, en Vereá Mónica / Núñez Silvia (coordinadoras), Estados Unidos y Canadá ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?, CISAN, UNAM.
- Márquez-Padilla Paz Consuelo (2014), Justicia internacional. Ideas y reflexiones, Centro de Investigaciones sobre América del Norte / UNAM.
- McGrew Anthony (2011), The logic of economic globalization, en Ravenhill John (editor), Global political economic, Oxford University Press.
- Medellín Alejandro (2009) “En combate, las armas del ejercito alcanzan solo para 12 días: Sedena”, el Universal 02/ 01/ 2009.
- Méndez Alfredo (2004), “Liberar a sicarios del narco, objetivo de la fuga del penal de Apatzingán: PGR”, La jornada, 7 de enero 2004, Sección Política.
- Merton Robert K. (1984), Teoría y Estructuras Sociales, FCE, México.
- Mexico Institute W.W.C. (2007), Justice Reform in Latin America: Why Is It So Difficult?, foro realizado el 1 de mayo, en Washington DC, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/justice-reform-latin-america-why-it-so-difficult>
- Mexico Institute W.W.C. (2007), Annual report, Mexico Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: www.wilsoncenter.org/mexico

- Mexico Institute W.W.C. ET. AL. (2009), Police reform in Mexico: Challenges and Opportunities to Strengthen Law Enforcement at the State and Local Level, foro realizado el 17 de septiembre, en Washington DC, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/police-reform-mexico>
- Mexico Institute W.W.C. (2009), National Security and Transparency in Mexico, foro realizado el 7 de agosto de 2009, en Washington DC, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/national-security-and-transparency-mexico>
- Mexico Institute W.W.C. (2009), U.S. Southwest Border Security Initiatives, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: www.wilsoncenter.org/mexico
- Mexico Institute W.W.C. (2009), The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/the-united-states-and-mexico-towards-strategic-partnership>
- Mexico Institute W.W.C. (2010), Police and Public Security in Mexico, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, presentación de libro realizada el 2 de febrero, en Washington DC consultado en abril de 2015 en: http://www.wilsoncenter.org/event/book-launch-police-and-public-security-mexico#field_files
- Mexico Institute W.W.C. Et. Al. (2010), State Perspectives on Combating Violence and Trafficking Along the U.S.-Mexico Border, foro realizado el 3 de abril, en Washington DC consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/state-perspectives-combating-violence-and-trafficking-along-the-us-mexico-border>
- Mexico Institute W.W.C. / WOLA (2010), Drug Policy in Mexico: Examining Mexico's efforts to reduce drug use and the impacts of Mexico's new drug laws, foro realizado el 25 de mayo, en Washington DC consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/drug-policy-mexico-examining-mexicos-efforts-to-reduce-drug-use-and-the-impacts-mexicos-new>
- Mexico Institute W.W.C. / WOLA (2010), Silence or Death in Mexico's Press: Crime, Violence, and Corruption Are Destroying the Country's Journalism, foro realizado el 8 de noviembre, en Washington DC consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/silence-or-death-mexicos-press-crime-violence-and-corruption-are-destroying-the-countrys>
- Mexico Institute WWC (2011) The Felix Gallardo organization (Guadalajara OCG), Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/the-felix-gallardo-organization-guadalajara-ocg>
- Mexico Institute W.W.C. (2012), Considering New Strategies for Confronting Organized Crime in Mexico, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado

en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/considering-new-strategies-for-confronting-organized-crime-mexico>

Mexico Institute W.W.C. (2015); About Mexico Institute Mexico Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/about-mexico-institute>

Miroff Nick / Booth William (2010), Mexican drug cartels' newest weapon: Cold War-era grenades made in U.S., en Washington Post, 17 de julio de 2010, consultado en Agosto de 2015 en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/16/AR2010071606252.html>

Molinar Juan (1991); El tiempo y la legitimidad. Elecciones, autoritarismos, y democracia; México, Cal y Arena.

Morales Roberto (2009), Recomiendan la inversión público privada en la frontera, El Economista, 13 de octubre de 2009, consultado en abril de 2015 en: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/10/13/recomien...>

Morton Adam (2011), Failed state status and the war on drugs in Mexico, Global dialogue, Vol 13, no. 1, consultado en septiembre de 2015, en: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=502>

Mosteller Ashley (2011), Losing the Mexico Drug War: One Protest at a Time, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://dailysignal.com/2011/04/23/losing-the-mexico-drug-war-one-protest-at-a-time/#more-57751>

Mosteller Ashley (2011), Losing the Mexico Drug War: One Protest at a Time, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://dailysignal.com/2011/04/23/losing-the-mexico-drug-war-one-protest-at-a-time/#more-57751>

Naim Moisés (2014), El fin del poder. Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era, Ed. Debate.

National Institute on Drug Abuse (2007), Monitoring the Future National Survey Results on Drug Use, 1975-2006. Vol II, National Institute on Drug Abuse (NIDA), consultado en agosto de 2015 en:

http://monitoringthefuture.org/pubs/monographs/vol2_2006.pdf#page_98

Negroponte Diana (2011), Crisis en la relación México Estados Unidos, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>

Negroponte Diana (2011), Addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/pillar-iv-beyond-merida-addressing-the-socio-economic-causes-drug-related-crime-and>

- Negroponte Diana (2012), Las elecciones mexicanas: ¿Los candidatos presentan una opción verdadera de cambio?, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Negroponte Diana / Caballero Alma / Amat Consuelo (2012), Conversaciones con expertos sobre el futuro de América Central, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Negroponte Diana (2012), La visita del vicepresidente Biden a México y Honduras, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Notimex / Universal (2009), Desaparece la AFI; nace la Policía Federal Ministerial, El universal 29 mayo 2009; consultada 20 enero 2014 en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/601232.html>
- Olivé León (2003), El bien el mal y la razón. Facetas de la ciencia y la tecnología, Paidós, México.
- Olson Eric (2008), Six Key Issues in U.S.-Mexico Security Cooperation, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: www.wilsoncenter.org/mexico
- Olson Eric / Donnelly Robert (2009), Confronting the Challenges of Organized Crime in Mexico and Latin America Report, Mexico Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/confronting-the-challenges-organized-crime-mexico-and-latin-america>
- Olson Eric / Wilson Christopher (2010); Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C.
- Olson Eric / Wilson Christopher (2010), Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute / University of San Diego Transborder Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/beyond-merida-the-evolving-approach-to-security-cooperation>
- Olson Eric (2010), Shattered Dreams and Restoring Hope: Organized crime and violence on the U.S. - Mexico border, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/shattered-dreams-and-restoring-hope-organized-crime-and-violence-the-us-mexico-border>
- Olson Eric / Shirk David / Selee Andrew Editores (2010), Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute / University of San Diego Transborder Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/shared-responsibility-us-mexico-policy-options-for-confronting-organized-crime>

- Olson Eric / Selee Andrew (2011), *Steady Advances, Slow Results: U.S.-Mexico Security Cooperation After Two Years of the Obama Administration*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/steady-advances-slow-results-us-mexico-security-cooperation-after-two-years-the-obama>
- Olson Eric (2012); *El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida*, en Benítez Raúl / Aguayo Sergio (ed.); *Atlas de la seguridad y la defensa 2012*, CASEDE, México.
- Olson Eric / Lee Erik (2012), *The State of Security in the U.S.-Mexico Border Region*, Arizona State University's North American Center for Transborder Studies, El Colegio de la Frontera Norte, the Woodrow Wilson Center's Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/the-state-security-the-us-mexico-border-region>
- O'neil Shannon (2014), *Dos naciones indivisibles: México y Estados Unidos y el camino por venir*, ED. Debate.
- Orozco José Luis (1992), *Razón de Estado y razón de mercado: Teoría y pragma de la política exterior norteamericana*, Fondo de Cultura Económica.
- Ortega Israel (2011), *Canseco on Calderon, Obama, and the Border*, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=53617
- Osorno Diego (2009); *El cartel de Sinaloa una historia oculta del uso político del narco*, Random House Mondatori, México.
- Otero Silvia (2009), *Ley de combate a crimen organizado, un problema entre México y EU*, El Universal, 13 de noviembre 2009, consultado en abril de 2015 en: http://rotativo.com.mx/globales/ley_de_combate_a_crimen_organizado_un_problema_entre_mexico_y_eu/741,4,22275.html
- Otero Silvia (2011), *Pese a costos, combate al crimen única opción: E.U.*, en El Universal 25 de enero de 2011; revisado en octubre de 2014 en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183230.html>
- Parnar Inderjeet (2004), *Institutes of international affairs : their roles in foreign policy-making, opinión mobilization and unnoicial diplomacy*, en Stone Diane / Denham Andrew, *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas*, Manchester University Press.
- Parsons Talcott (1976), *El Sistema Social*, Revista de Occidente, España.
- Paul Christopher Et. Al. (2011), *Violent Drug-Trafficking Organizations An Assessment of Mexican Security Based on Existing RAND Research on Urban Unrest, Insurgency, and Defense-Sector Reform*, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>

- PCIP / COMEXI (2009), Una nueva visión de la frontera México-Estados Unidos: Soluciones conjuntas a problemas comunes. Informe Completo del Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México-Estados Unidos, Pacific Council on International Policy / Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, consultado en abril de 2015 en: <http://consejomexicano.org/es/publicaciones/grupo-de-trabajo-binacional>
- Plough Alonzo / Krinsky Sheldon (1987), The Emergence of Risk Communication Studies: Social and Political Context, en Science, Technology, & Human Values, Vol. 12, núm. 3/4 1987.
- Pons Analet (2013), El desorden digital. Guía para historiadores y humanistas, Siglo XXI España.
- Ponstone W. (2005), El dilema del prisionero. John Von Neumann, la teoría de juegos y la bomba, Alianza editorial.
- Presidencia de la República (2007); Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- Radden K. Patrick (2012), Cocaine Incorporated, en The New York Times Magazine, junio 15 2012.
- RAND Corporation (2009), U.S.-Mexico Strategic Partnership Needed to Help Mexico Improve Its Security Institutions, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- RAND Corporation (2010), How Might Marijuana Legalization in California Affect Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico?, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- RAND Corporation (2010), Legalizing Marijuana in California Will Not Dramatically Reduce Mexican Drug Trafficking Revenues, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Realuyo Celina (2012), It's All about the Money: Advancing Anti-Money Laundering Efforts in the U.S. and Mexico to Combat Transnational Organized Crime, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/it%E2%80%99s-all-about-the-money-advancing-anti-money-laundering-efforts-the-us-and-mexico-to>
- Rieff David (2011), The Struggle for Mexico, New Republic, consultando en septiembre de 2015 en:
<http://www.newrepublic.com/article/world/magazine/85337/mexico-calderon-clinton-obama-drug-cartels>
- Riley Jack (2009), Mexican Security in Decline: Implications and Options for the United States, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>

Roberts James / Ortega Israel (2008); How Reforms in Mexico Could Make the U.S. More Secure, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/reports/2008/05/how-reforms-in-mexico-could-make-the-us-more-secure>

Roberts James (2008), Colombia and Mexico: Vitaly Important U.S. Allies and Trading Partners, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm1978.cfm

Roberts James / Walser Ray (2009), Growing Instability in Mexico Threatens U.S. Economy and Border Security, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/reports/2009/02/growing-instability-in-mexico-threatens-us-economy-and-border-security>

Rozental Andrés (2012), ¿Que legado deja Felipe Calderón en México?, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>

Rozental Andrés (2012), ¿Hacia dónde apunta el siguiente debate sobre la política de drogas?, Brookings.edu,

Purcell Kristen / Rainie Lee (2014), Americans Feel Better Informed Thanks to the Internet, Pew Research Center 8 de diciembre 2014, consultado en febrero de 2015 en: <http://www.pewinternet.org/2014/12/08/better-informed/>

Rauch Jonathan (2013), Washington Versus Washington (and Colorado): Why the States Should Lead on Marijuana Policy, Brookings Institution / Washington Office on Latin America, consultado en Agosto de 2015 en:

http://www.wola.org/sites/default/files/Washington%20Versus%20Washington%20and%20Colorado_Rauch_v17.pdf

Ravelo Ricardo (2013), Osiel: vida y tragedia de un capo, De bolsillo, México.

Razgado Flores, Luis (2002) “La comunicación política en México: propuestas para su análisis”, en Francisco de Jesús Aceves González (ed.) Anuario de Investigación de la Comunicación CONEICC IX, pp.101-132.

Redacción AM (2011), Cárteles comercia 235 millones de dvds piratas, Al momentos noticias, 26 julio, revisado en noviembre de 2014 en: <http://www.almomento.mx/carteles-comercian-235-millones-de-dvds-pirata/#>

Redacción El Diario de Ciudad Juárez (2010), ¿Qué quieren de nosotros?, en Diario de Ciudad Juárez, 19 de septiembre de 2010, revisado en octubre de 2014 en: http://diario.mx/Local/2010-09-19_cfaade06/

- Redacción El Universal (2008), Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad, 22 agosto, revisado en junio de 2014 en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/532069.html>
- Redacción El Universal (2009), Presunto líder de La Familia llama al diálogo, El Universal, 15 julio 2009, revisado en octubre 2014 en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/612528.html>
- Reich Simon / Aspinwall Mark (2013), The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure in U.S. - Mexican Drug Strategies, en Revista Norteamérica, Año 8 número 2, julio-diciembre.
- Reveles Vázquez Francisco (2001); “La derrota del partido gobernante en México” en Sociológica No. 45-46 enero-agosto de 2001; UAM p. 143-169.
- Ribando Clare y Finklea Kristin (2012); US-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond, Congressional Research Service, Washington D.C.
- Ríos Viridiana (2011), Violencia mediática, en Nexos 1 de enero 2011, consultada en enero 2015 en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14090>
- Ríos Viridiana (2011), Los grupos criminales en Google, en Nexos 1 de diciembre 2012, consultada en enero de 2015 en <http://www.nexos.com.mx/?p=15086>
- Ríos Viridiana / Dudley Steven (2013), La Marca Zeta, en Nexos septiembre 2013, consultada en noviembre 2014 en <http://www.nexos.com.mx/?p=15461>
- Rich Andrew (2004), Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise , Cambridge University Press.
- Rich Andrew (2005), War of Ideas. Why mainstream and liberal foundations and the think tanks they support are losing in the war of ideas in american politics, en Stanford Social Innovation Review, primavera 2005.
- Rico Ferrat Carlos (1995); Las relaciones México-Estados Unidos: nuevos instrumentos y nuevos retos, en Revista Mexicana de Política Exterior número 46.
- Rodríguez Armando (2010), Inteligencia, Tecnología y Democracia: Cooperación estratégica en Materia de Seguridad en las Relaciones México – Estados Unidos, en Villamar Zirahuén (compilador), Hacia una nueva relación México-Estados Unidos. Visiones Progresistas, Fundación Friedrich Ebert, consultado en abril de 2015 en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Flibrary.fes.de%2Fpdf-files%2Fbueros%2Fmexiko%2F08123.pdf&ei=SB-HVeGzHYTZoASAhqv4BQ&usg=AFQjCNHjBSacFosVNJfGcIZUXYtJgH_6BA
- Roett Riordan (1997) El proceso de certificación y la relación México-Estados Unidos, Este País, Abril 1997 núm. 73.

- Rosas Cristina, Coordinador (2011), La seguridad por otros medios. La evolución de la agenda de seguridad internacional de siglo XXI: lecciones para México, Centro de Análisis e Investigación sobre la Paz y Seguridad Olof Palme A. C. / UNAM, México.
- Rosas Cristina, Coordinador (2012), ¿Seguridad ampliada o militarización? Rumbo a una agenda de seguridad nacional para México, Centro de Análisis e Investigación sobre la Paz y Seguridad Olof Palme A. C. / UNAM, México.
- Rosas Cristina, Coordinador (2013), Repensando la Seguridad Nacional de México; Centro de Análisis e Investigación sobre la Paz y Seguridad Olof Palme A. C. / Centro de Estudios Superiores Navales Secretaria de Marina Armada de México.
- Rozental Andrés / Weiss Stanley (2009); Solo Estados Unidos puede ganar la guerra contra las drogas, Brookings.edu, consultado en abril de 2015 en <http://www.brookings.edu/>
- Ruggie John Gerard (1982), “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order”. International Organization 36, 2 Spring 1982. Versión electrónica.
- Sahadi Janne (2011), Painful cuts in \$3.7 trillion budget, en CNN, 14 de febrero 2011; revisado en octubre de 2014 en: http://money.cnn.com/2011/02/14/news/economy/obama_budget/
- Salazar Miguel / Olson Eric (2011), A Profile of Mexico’s Major Organized Crime Groups, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/profile-mexico%E2%80%99s-major-organized-crime-groups>
- Saldierna Georgina (2009), Analizan seguridad fronteriza, La Jornada, 14 de octubre de 2009, consultado en abril de 2015 en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/14/index.php?section=politica&art>
- Sánchez González José (1998), Administración Pública y Reforma del Estado en México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez Laura (2013), El pozolero: legado de muerte, el Universal, 8 de abril.
- Saviano Roberto (2014), Cero cero cero: Como la cocaína gobierna el mundo, Anagrama.
- Schaefer Agnes Et. Al. (2009), Security in Mexico Implications for U.S. Policy Options, RAND Corporation, consultado en abril de 2015 en <http://www.rand.org/>
- Secretaría de Seguridad Pública (2008), Plataforma México. Sistema de Interconexión para la generación de inteligencia operativa, Secretaría de Seguridad Pública, México. Consultado en septiembre de 2015 en: <http://scm.oas.org/pdfs/2008/RM00021T.pdf>
- Selee Andrew (2008), Overview of the Merida Initiative, Mexico Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/overview-the-merida-initiative>

- Shirk David Et. Al. (2008); Reforming the Administration of Justice in Mexico, Mexico Institute Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, Presentación realizada el 25 de febrero en Washington DC, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/event/reforming-the-administration-justice-mexico>
- Silva Jacobo (2013), Las Vulnerabilidades de la Seguridad Nacional en México, En, Repensando la Seguridad Nacional de México, Rosas Cristina Coord., pp. 53 – 64, Centro de Análisis e Investigación sobre la Paz y Seguridad Olof Palme A. C. / Centro de Estudios Superiores Navales Secretaria de Marina Armada de México, México.
- Small Arms Survey (2013), Small Arms Survey 2013: guns and the city, Small Arms Survey / Canbirdge University/ The Graduate Institute Geneve, consultado en agosto de 2015 en: <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2007.html>
- Small Arms Survey (2013), Small Arms Survey 2013 Everyday Dangers, Cambridge University Press, The Graduate Institute/ Geneve, consultado en enero 2015 en: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2013/en/Small-Arms-Survey-2013-Chapter-12-EN.pdf>
- St. Pierre Allen (2011), Ending Cannabis Prohibition in America, Cato Institute, nsultado en Agosto de 2015 en: <http://www.cato-unbound.org/2011/11/11/allen-st-pierre/ending-cannabis-prohibition-america>
- Stone Diane / Denham Andrew (2004), Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas Manchester University Press.
- Stone Diane (2008), Global public policy, transnational policy communities and their networks', Policy Studies Journal, 36, 1.
- Spring Baker (2012), Obama's Defense Budget Makes Protecting America its Lowest Priority, en Heritage Foundation, 1 de marzo de 2012, consultado en enero de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/reports/2012/03/obamas-defense-budget-makes-protecting-america-its-lowest-priority>
- Susan Strange (1982), "Cave! Hic Dragones: a Critique of regime analysis". International Organization 36, 2 Spring 1982.
- The Heritage Foundation (2009), Led Mexico join NORAD, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/commentary/2009/12/let-mexico-join-norad>
- The Heritage Foundation (2009), The Fire Next Door: Mexico's Drug Cartel Crisis and What the U.S. Should Do About It, Auditorio Lehrman , 13 de febrero, Washington DC , disponible en: <http://www.heritage.org/multimedia/audio/the-fire-next-door--mexico-s-drug-cartel-crisis-and-what-the-u-s--should-do-about-it>

- The Heritage Foundation (2010), Mexico and the drug cartels: crime, insurgency and U.S security, 6 de octubre, Lehrman Auditorium, Wasington DC, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://thf_media.s3.amazonaws.com/2010/mp3/2010-10-06-Mexico-Drug-Cartels.mp3
- The Insider (2013) A talk with Ed Feulner on the future of Conservative Think tanks, The insider, verano 2013.
- Think Tanks and Civil Societies Program (2009), 2008 Global go to think tank index report Ed. Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program, University of Pennsylvania.
- Think Tanks and Civil Societies Program (2014), 2013 Global go to think tank index report, Ed. Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program, University of Pennsylvania.
- Think Tanks and Civil Societies Program (2015), 2014 Global go to think tank index report, Ed. Think Tanks and Civil Societies Program, International Relations Program, University of Pennsylvania.
- Trejo Raúl (2013), Primeras planas. Diversidad, parroquialismo, dispersión, en Zócalo 26 agosto, consultado en febrero de 2013 en <https://mediocracia.wordpress.com/2013/08/26/prensa/>
- Tuckman Jo (2009), Hillary Clinton admits US role in Mexico drugs wars, the guardian; consultado en septiembre de 2015 en: <http://www.theguardian.com/world/2009/mar/26/mexico-hillary-clinton-drugs-weapons>
- Valdés Guillermo (2013), Historia del Narcotráfico en México, Aguilar, México.
- Valdés-Ugalde José Luis (1999), Estados Unidos ¿Estado liberal o potencia dominante? en Vereá Mónica / Núñez Silvia (coordinadoras), Estados Unidos y Canadá ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?, CISAN, UNAM.
- Vélez Waldemiro (2007), ¿Qué es la economía del conocimiento y cómo impacta la universidad pública?, Asociación Puertorriqueña de Profesores Universitarios (APPU) 10 de octubre 2007, consultado en enero de 2015 en: <http://www.ses.unam.mx/curso2008/pdf/Ponencia-Waldemiro.pdf>
- Vereá Mónica / Fernández de Castro Et. Al. Coordinadores (1998), Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, CISAN-UNAM/ITAM/FCE, México.
- Wallestein I. (2009), “Estados Unidos y el Mundo: Las Torres Gemelas Como Metáfora” en La decadencia del poderío estadounidense. Estados Unidos en un mundo caótico, Era, México.
- Walser Ray / Roberts James (2007), The U.S. and Mexico: Taking the “Mérida Initiative” Against Narco-Terror, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/reports/2007/11/the-us-and-mexico-taking-the-meacuterida-initiative-against-narco-terror>

- Walser Ray (2008), Mexico, Drug Cartels, and the Merida Initiative: A Fight We Cannot Afford to Lose, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/reports/2008/07/mexico-drug-cartels-and-the-merida-initiative-a-fight-we-cannot-afford-to-lose>
- Walser Ray (2009), Does the white house have a response to Mexican drug violence?, , The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=3713
- Walser Ray (2009), President Obama Meets Mexican President Calderon: With Guns Drawn?, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=5416
- Walser Ray / Roberts James / McNeill Jena (2009), Secretary Clinton's Mexico Trip: Three Benchmarks for U.S.-Mexican Relations, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/research/reports/2009/03/secretary-clintons-mexico-trip-three-benchmarks-for-us-mexican-relations>
- Walser Ray (2010), Mexican Cartels Throw Down A New Gauntlet, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=29053
- Walser Ray (2010), U.S. Strategy Against Mexican Drug Cartels: Flawed and Uncertain, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://report.heritage.org/bg2407>
- Walser Ray (2010), Mexican Cartels Throw Down A New Gauntlet, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=29053
- Walser Ray (2010), Obama Security Team in Mexico: The Threat Closer to Home, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=29518
- Walser Ray (2010), Car Bombs and Grenades in Mexico: Look South to FARC, Maras, and Chavez, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=39197
- Walser Ray (2010), Mexico Anti-Cartel Aid: Still Strangling in Red Tape, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=39858
- Walser Ray (2010), Mexico Drug Threat Divides Obama Administration & Weakens Policy, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=42733
- Walser Ray (2010), In Mexico, Homeland Secretary Napolitano Glosses Over Drug War, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=47575
- Walser Ray (2010), Mexico's Drug War Turns Four: Bipartisan U.S. Help Still Required, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=48197

- Walser Ray (2010), Mexico's President Visits Washington: Time for a Responsible Neighbor Policy, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/Reports/2010/05/Mexicos-President-Visits-Washington-Time-for-a-Responsible-Neighbor-Policy>
- Walser Ray / Roberts James / Mcneil Jenna (2011), Secretary Clinton Should Sustain U.S. Attention to Mexico After Her Visit, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2011/01/Secretary-Clinton-Should-Sustain-US-Attention-to-Mexico-After-Her-Visit>
- Walser Ray (2011), Obama and Calderon move goal posts for summit win, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://dailysignal.com/2011/03/04/obama-and-calderon-move-goal-posts-for-summit-win/#more-53770>
- Walser Ray (2011), Operation Fast and Furious Has Harmed U.S.-Mexican Relations, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=72001
- Walser Ray (2011), Operation fast and furious : an Obama foreign policy disconnect, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=77858
- Walser Ray (2011), Iran, Mexican Zetas, and the Southern Terror Express, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=81343
- Walser Ray (2011), ICE Agent Zapata's Murder Deepens U.S. Involvement in Mexico's Drug War, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=52674
- Walser Ray (2012), Fast and furious, marijuana legalization still worry our southern neighbors, , The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=110550
- Walser Ray (2011), Mexico's Calderon and Obama Meet: Time for a Ronald Reagan Moment, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://www.heritage.org/Research/Reports/2011/03/Mexicos-Calderon-and-Obama-Meet-Time-for-a-Ronald-Reagan-Moment>
- Walser Ray (2012), Time to Take Mexico Seriously, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=110941
- Walser Ray (2012), Mexico Anti-Cartel Aid: Still Strangling in Red Tape, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: <http://dailysignal.com/2010/07/28/mexico-anti-cartel-aid-still-strangling-in-red-tape/#more-39858>
- Waltz Kenneth N. (2001), Man, the State, and War: A Theoretical Analysis, Columbia University Press, Edition Revised.
- Wardman, J. (2008), The Constitution of Risk Communication, en Advanced Liberal Societies, Risk Analysis, Núm.28, Vol.6 pp.1619 –1637.

- Watson James y Hill Anne (1993), A dictionary of communication and media studies, Ed. Edward Arnold.
- Wayne Cornelius / Shirk David (editores) (2007), Reforming the Administration of Justice in Mexico, Universidad de Notre Dame / Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.
- Wells Peter (2012), Prescriptions for regional economic dilemmas: understanding the role of think tanks in governance of regional policy, en Public administration, Vol. 90, Marzo pp. 211 – 229.
- Wences María, (2006), “Adam Ferguson y la difícil articulación entre el comercio y la virtud”, En Revista Latinoamericana Polis, núm. 14, Universidad de los Lagos, Chile.
- Wilson Christopher (2010), Crime Data and Spillover Violence along the Southwest Border, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/crime-data-and-spillover-violence-along-the-southwest-border>
- Woodrow Wilson International Center for Scholars (2012), Un futuro más fuerte. Recomendaciones de política para la relación México-Estados Unidos, Fundación Annenberg / Woodrow Wilson International Center for Scholars, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/stronger-future-policy-recommendations-for-us-mexico-relations-0>
- Woodrow Wilson International Center for Scholars (2015), About Woodrow Wilson, Woodrow Wilson International Center for Scholars, consultado en abril de 2015 en: <http://www.wilsoncenter.org/about-woodrow-wilson>
- Zinser Adolfo Et. Al. (2014), Tráfico ilegal e ilícito de armas a México. Breve reflexión sobre el fenómeno y un nuevo examen de la operación rápido y furioso, en el Punto sobre la i, número 14, septiembre – octubre.
- Zuckerman Jessica (2011), Spillover Border Violence: Fact or Fiction?, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=85264
- Zuckerman Jessica (2012), Border security alone not enough to stem the tide of violence, The Heritage Foundation, consultado en abril de 2015 en: http://dailysignal.com/print/?post_id=105554