

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



TESIS

**Resultados y evaluación de la estrategia bilateral de combate al narcotráfico
«Iniciativa Mérida» en el rubro de la seguridad nacional en México
(2012–2018)**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

KAREN CERVANTES ROCHA

DIRECTOR DE TESIS: DR. ABDIEL HERNÁNDEZ MENDOZA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Ciudad de México, febrero de 2021



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.

Llena de regocijo y agradecida con Dios, dedico esta tesis con todo mi corazón a mis padres;
Patricia Rocha García y Luis Ernesto Cervantes Enríquez,
principales promotores de mis sueños, motivación en la vida y por estar en todo momento a
mi lado.

A mi abuelita Irma Enríquez Rosas † y tío Manuel Cervantes Enríquez †, quienes ya no
están más con nosotros, se las dedico en ofrenda y hasta el cielo por su paciencia, dedicación,
calidez, atención y amor infinitos.

Agradecimientos

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo que me brindaron mis padres; Patricia Rocha García y Luis Ernesto Cervantes Enríquez, no hay palabras suficientes para agradecerles todo lo que han hecho y continúan haciendo por mí, en ningún momento me han dejado sola. Su esfuerzo, sacrificio y acompañamiento con todo cariño, me permitieron alcanzar sueños que creí casi imposibles, éste, uno de ellos. Constituyen la inspiración de cada mañana para seguir adelante y mejorar como persona, sé que aún me falta mucho por aprender, pero confío en que me orientan grandes maestros. Todo lo que soy, todo lo que hago, todo lo que tengo, se lo debo a Dios en el cielo y a ustedes en lo que compete a lo terrenal. En adelante, haré todo lo que esté en mis manos para que se sientan orgullosos, los amo mucho.

Le agradezco mucho al Dr. Abdiel Hernández Mendoza, mi Director de Tesis, por ser mi guía en la culminación de este importante proceso académico a nivel licenciatura, el cual marca el inicio del gran recorrido de mi vida profesional. Sin usted, mi trabajo no hubiera sido el mismo. Sus asesorías, en definitiva, me permitieron ordenar, sistematizar y darle forma a mis ideas. Nunca olvidaré su apoyo día, tarde y noche, no tengo palabras para expresarle mi gratitud. Sé que este breve mensaje no es suficiente, pero de todo corazón deseo que Dios le bendiga siempre, en todo lo que haga. Estoy segura que usted va a cosechar todas aquellas maravillosas cosas que ha sembrado en la gente que tiene (tenemos) la fortuna de conocerlo.

A mis sinodales, Irwing Rico, Pamela Angulo Olvera, Yadira Gálvez Salvador e Yleana Cid Capetillo, por sus atentas correcciones, observaciones y valiosas aportaciones. Desde el fondo de mi corazón, gracias profesores, por transmitirnos su pasión por enseñar y por sembrar en nosotros la generosidad, la curiosidad y sencillez en el mundo real, no solo dentro de las aulas.

A mis abuelos paternos, Luis Ernesto Cervantes Aguirre e Irma Enríquez Rosas, por haber contribuido a mi crecimiento y formación con amor, orgullo y dedicación, ustedes son y seguirán siendo una gran motivación para todo lo que viene, los amo con todo mi corazón. Chatita, desearía que estuvieras aquí en este momento, compartiendo conmigo esta gran alegría, no te imaginas lo mucho que te pienso y me haces falta.

A mis abuelos maternos, Ana María García Jiménez y Antonio Rocha por sus consejos, palabras y apoyo, los respeto y les agradezco todo lo bueno que dejaron en mi vida. Me siento orgullosa de saberlos mis orígenes y continúo aprendiendo de sus grandes enseñanzas basadas en el trabajo, la honestidad, la dedicación y la humildad.

A mis tíos, Manuel Cervantes Enríquez, Edgar Cervantes Enríquez, Rocío Guadalupe Cervantes Enríquez, Hilda Rocha García y Fernando Rocha García, por su cariño, apoyo,

comentarios e incondicionalidad a lo largo de estos veinticinco años. De todos aprendí y continúo aprendiendo, mis más sinceras gracias.

A Karla Carmona Soriano, por ser una parte importante en mi formación personal y profesional, por haberme cuidado y acompañado desde que nací y hasta este momento, te quiero mucho, gracias por todo madrina, Dios te dé siempre más.

A mis amigos de la UNAM, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la vida, sobre todo a Paco Nicolás Félix, Ubaldo Baruch Bravo, Paulina Linares, Sandra Yazmín Velázquez, Ofelia Cortés, Valeria Gervacio, Lizeth González, Priscila Rodríguez, por su infinito apoyo, interés, compañía y por formar parte de la familia que yo escogí.

A Caroline Castro Ferreti, Angélica Dutra y Carolina Benites de Brasil, Rosario Girón de Guatemala, Anita Rossier de Suiza, Jimena Martínez de Argentina, Nura El-Khoury Vidarte y Paula Ferreira de España; por inspirarme a ser cada día mejor y acompañarme en mis aventuras internacionales repletas de, risas, emociones, llantos, palabras de aliento, diversión, entre otras muchas cosas. Donde quiera que se encuentren, gracias amigas, son la familia que yo escogí.

A Luz Elena Pereyra, mi Directora del seminario, y a Abigail y Alejandra, por motivarme, por no dejarme sola en este proceso tan importante en la culminación de mi vida académica.

A mis amigos de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos de la Secretaría de Educación Pública, en especial a Noé Hernández Mendoza, por haberme impulsado a seguir adelante y a no detenerme hasta terminar, así como por su valiosa amistad en este incipiente recorrido académico-profesional. También, a Susana Escalante Rocha, mi jefa, por sus buenos deseos, sinceridad, comprensión y paciencia infinitos.

A Alger Iván Martínez Torres; agradezco a la vida y al destino por haberme permitido conocerte, difícilmente pienso que fue una coincidencia, pero si lo fue, qué maravillosa oportunidad. No tengo cómo compensarte todo ese constante acompañamiento, esmero, desvelos, lecturas, observaciones, comentarios y cariño que me brindaste desde ese corazón puro y sincero, sin importar la hora. Muchas bendiciones para ti siempre. Infinitas gracias, no lo olvidaré.

A todos mis tíos, tías, primos, primas, sobrinos, tíos y tías de cariño, y a todas aquellas personas que se interesaron por mi trabajo o por apoyarme en cualquiera de las formas posibles, por estar conmigo en todo momento, por iluminarme con la alegría que caracteriza a cada uno y por recordarme la importancia que tiene la familia que uno tiene y que uno escoge.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme formado con una visión humanista. Por las oportunidades que me brindó en todo sentido, y por haberme permitido alcanzar un sueño que creí imposible, salir del país y estudiar en la Université de Rouen, en Mont-Saint-Aignan, Francia. Estoy consciente de que nunca encontraré una manera suficientemente justa de retribuir todo aquello que me brindó.

A todos, gracias.

<i>Tabla de siglas</i>	10
<i>Introducción general</i>	1
1. La relación antinarcóticos México–Estados Unidos. Iniciativa Mérida: instrumento imperialista, la responsabilidad compartida y surgimiento	7
1.1 Neorrealismo en la relación México–Estados Unidos y el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional	8
1.2 Seguridad Nacional de Estados Unidos de América y su proyección hacia el exterior: Imperialismo, hegemonía y seguridad hemisférica	14
1.3 Cooperación antinarcóticos México–Estados Unidos. Responsabilidad compartida y el surgimiento de la Iniciativa Mérida	23
2. Panorama general previo a la Iniciativa Mérida: la lucha contra el narcotráfico en México entre los años 2000–2012 y la estrategia durante la gestión de Enrique Peña Nieto	34
2.1 La lucha contra el crimen organizado durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000–2006)	35
2.2 La Guerra contra el Narcotráfico: estrategia nacional de seguridad de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012)	47
2.3 La estrategia de seguridad de Enrique Peña Nieto (2012–2018)	63
3. Balance de los resultados de la Iniciativa Mérida durante la gestión de Enrique Peña Nieto (2012–2018)	76
3.1 El enfoque punitivo de Enrique Peña Nieto contra el narcotráfico y la disminución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2018)	77
3.2 El descuido presupuestal de los rubros de prevención social del delito y prevención de las adicciones	84
3.3 Resultados y balance de la Iniciativa Mérida	88
3.3.1 Estados Unidos: el problema de las drogas y las tasas de mortalidad relacionadas a las adicciones en México y en Estados Unidos	88
3.3.2 La estrategia de seguridad nacional de Enrique Peña Nieto en México: violencia e inseguridad pública	96
3.4 Perspectivas de la Iniciativa Mérida en la era de la Cuarta Transformación	100
<i>Reflexiones finales</i>	108
<i>Fuentes de consulta</i>	123

Tabla de siglas

AFI– Agencia Federal de Investigaciones

ASPAN– Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte

CISEN– Centro de Investigación y Seguridad Nacional

CNDH– Comisión Nacional de Derechos Humanos

DEA– Agencia Antidrogas

DHS– Departamento de Seguridad Nacional o Departamento de Seguridad de la Patria
(*Department of Homeland Security*, por sus siglas en inglés)

DTO– Organizaciones criminales mexicanas vinculadas al narcotráfico

ESCA– Estrategia de Seguridad para Centroamérica

ELN– Ejército de Liberación Nacional

FARC– Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FASP– Fondo de Aportación para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal

FORTAMUN– Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las
Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

FORTASEG– Subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal

GAFES– Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales

GANSEG– Grupo de Alto Nivel de Seguridad

ICESI– Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad

INEGI– Instituto Nacional de Estadística y Geografía

NORAD– Comando de Defensa Aeroespacial del Norte

ONU– Organización de las Naciones Unidas

PAN– Partido Acción Nacional

PC– Plan Colombia

PGR– Procuraduría General de la República

PJF– Policía Judicial Federal

PND– Plan Nacional de Desarrollo

PRI– Partido Revolucionario Institucional

LSN– Ley de Seguridad Nacional

RNPED– Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

SEDENA– Secretaría de Defensa Nacional

SEMAR– Secretaría de Marina

SICA– Sistema de Integración Centroamericana

SNSP– Sistema Nacional de Seguridad Pública

SPA– Subsidio para la Policía Acreditada

SSP– Secretaría de Seguridad Pública

SUBSEMUN– Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

US-Northcom– Comando Norte de Estados Unidos

Introducción general

La seguridad nacional es la visión particular de un Estado–Nación soberano para mantener orden, paz, permanencia, viabilidad y su interés nacional al interior de las fronteras, en algunos casos también al exterior de éstas, frente a los riesgos de cualquier índole. En palabras de Luis Miguel Morales: «En las relaciones internacionales, se ha denominado indistintamente como una nueva teoría, como punto de partida para el análisis, una visión del mundo, una agenda política, un marco de política e incluso un nuevo paradigma.»¹ Cabe decir que en el caso de la teoría de la seguridad nacional, la ubica sobre todo en el ámbito externo e internacional.

De esta manera, la visión de la seguridad nacional se recupera para desarrollar el objeto de estudio de esta tesis, la Iniciativa Mérida, tomando en cuenta su impacto social y la problemática a combatir, en este caso el narcotráfico, ya que a partir de una serie de factores endógenos y exógenos, los cárteles mexicanos del narcotráfico encontraron el ambiente propicio para consolidar su posición de factor real de poder, vía la expansión de sus negocios e influencia, más allá de los límites geográficos en los primeros años del siglo XXI.

En dicho lapso se fortaleció el narcotráfico como una modalidad de crimen organizado transnacional, su resultado está reflejado en una crisis de inseguridad y violencia que padece México; al respecto, los gobiernos mexicano y estadounidense tomaron acciones individuales y conjuntas para combatir la amenaza respectiva a su seguridad nacional.

Si bien el epicentro del fenómeno se encuentra en México, debido a la producción de diversos narcóticos (marihuana, heroína, cocaína, metanfetaminas, entre otras), así como el tránsito de opioides y cocaína sudamericana, éste no existiría sin la demanda (consumo) estadounidense, por ello se dice que la responsabilidad es compartida. En medio de esta lucha, son sus poblaciones quienes padecen las consecuencias de los (des)aciertos de las estrategias de seguridad implementadas, sean unilaterales o bilaterales.

La presente investigación refiere que dichos resultados impactaron en los niveles de violencia e inseguridad pública en México entre los años 2000 a 2018; de la misma manera, en

¹ Luis Miguel Morales Gámez, “Seguridad humana, derechos y lucha contra el narcotráfico en México (2006-2012)”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Puebla, México, junio de 2016, pp. 139, 140 y 141.

el consumo de narcóticos y los decesos relacionados en Estados Unidos dentro de este mismo periodo.

Frente al adverso panorama de amenaza a la seguridad nacional de estos países y la supeditación de los poderes fácticos del Estado mexicano que complejizan la problemática entre los años 2007 y 2008, los gobiernos en turno concertaron la Iniciativa Mérida, una estrategia que representa a su vez un programa de asistencia antinarcóticos financiada en mayor medida por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

En este devenir de los años, bajo las gestiones de los mandatarios mexicanos Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador y estadounidenses George Walker Bush, Barack Obama y Donald J. Trump la Iniciativa² evolucionó para reflejar las prioridades estratégicas conjuntas.

A más de una década de esfuerzos de cooperación realizados en materia de combate al narcotráfico, la presente tesis se aboca a los resultados en el rubro de la seguridad nacional en México obtenidos bajo la gestión de Enrique Peña Nieto (2012–2018) respecto al combate contra el narcotráfico, de los cuales derivan la hipótesis a confirmar que, durante la gestión de Enrique Peña Nieto éstos continuaron con una tendencia negativa, debido a que la estrategia centró sus esfuerzos sobre todo en la parte punitiva militar–policial y de combate a la oferta de narcóticos en México, más allá de enfocarse en la prevención, el combate a la demanda de drogas y el robustecimiento del Estado de Derecho.

El objetivo general de la presente investigación radica en analizar los resultados que arrojó la Iniciativa Mérida en el ámbito social, en los niveles de violencia e inseguridad en la población mexicana y las muertes por consumo de narcóticos en Estados Unidos para evidenciar el fracaso de las políticas bilaterales, o unilaterales (estas últimas influenciadas por el enfoque coercitivo estadounidense) en la lucha contra las organizaciones criminales y en general, contra las drogas.

El análisis se realiza a partir de las cifras de los fondos de la Iniciativa Mérida y otros presupuestos del gobierno de Enrique Peña Nieto destinados para el tema de la seguridad (2013–2018). Para enriquecerlo, también se toman en cuenta indicadores sobre los homicidios dolosos, *narcoejecuciones*, la estimación de la violencia relacionada con el crimen organizado y la incidencia delictiva a nivel nacional (clasificado en fuero común y fuero federal). Así

² En este trabajo se utiliza Iniciativa en mayúscula en referencia al objeto de estudio.

como otros indicadores que refieren el número de muertes por trastornos por consumo de drogas, la proporción de la población con trastornos por consumo de drogas y las tasas de mortalidad por trastornos y sobredosis por consumo de drogas en México y Estados Unidos.

Los objetivos particulares son plantear las bases teóricas del Neorrealismo (o Realismo Estructural) y la seguridad nacional en ambos Estados. En segundo lugar, estudiar el panorama general y el contexto de la lucha contra el narcotráfico entre los años 2000–2012, previo a la implementación de la estrategia bilateral Iniciativa Mérida. Y como tercer objetivo analizar y explicar los resultados de la estrategia bilateral durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018)

El primer capítulo constituye el marco teórico–metodológico en el que se retoman elementos básicos del Neorrealismo, teoría de Relaciones internacionales basada en los postulados de Kenneth Waltz y John Mearsheimer, base para complejizar la relación entre el narcotráfico, la injerencia e influencia de la seguridad nacional de Estados Unidos en la seguridad nacional de México y la Iniciativa Mérida. Esta teoría se completa con otros conceptos de autores, como Octavio Ianni, referentes a la seguridad hemisférica, hegemonía y el imperialismo en América Latina, que explican la visión expansionista estadounidense hacia México. Asimismo, se repasa el concepto de la responsabilidad compartida, la relación de cooperación antinarcóticos México–Estados Unidos y el surgimiento de la Iniciativa Mérida.

En el segundo capítulo de esta investigación se expone el contexto político–social interno de México, previo al surgimiento de la Iniciativa Mérida y se enfatiza la influencia, intervención e injerencia imperialista norteamericana en la formulación de las políticas y estrategias para la seguridad de su vecino del sur, sobre todo desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (9/11) a través de algunos programas de «cooperación» contra el crimen organizado transnacional.

En este sentido, se retoman acciones relevantes en esta materia bajo las gestiones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa (2000–2012), de la misma manera la participación de otros actores internacionales como Colombia, con los que se concretaron convenios similares, antecedentes del programa en cuestión.

Asimismo, se confirma el enfoque punitivo de la estrategia de seguridad nacional adoptada bajo la administración de Enrique Peña Nieto *México en Paz*, por su trabajo paralelo

a la Iniciativa Mérida, así como otras cuestiones sobre la relación bilateral antinarcoóticos entre los mandatarios Enrique Peña Nieto y Barack Obama, Donald J. Trump.

En el tercer y último capítulo, el análisis se aboca a la confirmación de la hipótesis de la presente tesis, establece que tales resultados, derivados de la implementación de la Iniciativa Mérida se debieron en gran medida a que ésta centró sus esfuerzos en la parte de coerción, criminalización y combate a la oferta de drogas; en el mismo tenor otorgó un mayor peso al complejo militar–policial y menor atención a la parte de prevención del delito, consumo de narcóticos y fortalecimiento del Estado de Derecho, acciones consideradas pero con poco impacto dentro de la misma. Por último, se expone una reflexión final que contempla el presente de la Iniciativa Mérida en la era de la Cuarta Transformación.

Si bien existen investigaciones referentes a la Iniciativa, ya sea como un instrumento de militarización o de cooperación institucional en materia de seguridad, el aporte del presente documento radica en la exposición de la dicotomía corresponsabilidad–intervencionismo estadounidense, formulación y continuidad de las estrategias de seguridad mexicanas para el combate al narcotráfico, en específico el caso de la Iniciativa y la propuesta de una mayor atención por parte de ambos gobiernos a aspectos menos atendidos como la prevención del consumo de drogas, la prevención del delito y el Estado de derecho.

Las investigaciones consultadas en TESIUNAM³ para fines de esta investigación comprenden los años 2015 a 2018.⁴ En el campo de la investigación, autores dedicados a estos temas en la actualidad desde América Latina son: Alfredo Jalife, Jorge Chabat, Leonardo Curzio, John Saxe Fernández, Viviana García Pinzón, Raúl Benítez Manaut, Roberto Zepeda, Perla Zoraida Barrera Vidal, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Alejandro Hope, Fuensanta Medina Martínez y también anglosajones como: Clare Seelke Ribando, Anna Grace, Eric L. Olson y Beatriz Acevedo.

Cada uno de ellos nutre, desde diferentes discusiones, los planteamientos establecidos en la hipótesis de la presente tesis. Autores como Anna Grace enfatizan en la parte punitiva

³ Universidad Nacional Autónoma de México, TESIUNAM – Tesis del Sistema Bibliotecario de la UNAM, Dirección URL: <http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F?RN=110671021> [consulta: 9 de julio de 2019].

⁴ Y pertenecen a los autores: César Daniel Diego Chimal con *Las estrategias de dominación imperialista de Estados Unidos hacia América Latina: aseguramiento de los recursos naturales estratégicos y la militarización del territorio: los casos del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*; Diana Sarai Reséndiz León con *La iniciativa Mérida como marco de cooperación en materia de seguridad nacional entre México y Estados Unidos de 2008 a 2017*; Samara Joselyn Durán Dávila con *La relación en materia de cooperación institucional México Estados Unidos de América en el marco de la Iniciativa Mérida en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012)*; Jessica Vázquez Martínez con *Iniciativa Mérida: continuación de una inadecuada cooperación antinarcoóticos entre México y Estados Unidos, de 2007 a 2013*; y Lilita Carvajal Larios con *Análisis de la iniciativa Mérida en el marco de la guerra contra las drogas: estudio y propuesta desde la teoría de las instituciones*.

basada en la violencia e inseguridad generada México. En un artículo publicado en *Insight Crime*, en 2018, detalló:

Sus críticos afirman que la Iniciativa hace demasiado énfasis en el uso de las fuerzas militares para combatir el crimen organizado. La asistencia estadounidense para el programa subvencionó la guerra contra la droga del expresidente Felipe Calderón, que motivó un repunte de las tasas de homicidios en todo el país, que mantienen la tendencia ascendente hoy en día.

Pese a lo ambicioso de las metas y la fuerte inyección de dinero, la Iniciativa Mérida ha resultado ineficaz hasta el momento para mejorar la seguridad en México y el futuro no se ve mucho más claro.

La Iniciativa Mérida no ha logrado afrontar dos obstáculos que permean la seguridad en México: la violencia generalizada y la corrupción institucionalizada.⁵

El enfoque de la lucha ahora compartida y de la estrategia de seguridad contra el tráfico ilegal de drogas se mantienen bajo un carácter punitivo y prohibicionista, establecidos en el vecino país del norte desde el gobierno de Richard Nixon,⁶ cuando se estableció una clara preferencia de los gobiernos mexicano y estadounidense por la táctica militar–policial, el prohibicionismo de las drogas y la criminalización de los usuarios. A este respecto, Diego Chimal César Daniel señala que:

En dicha relación, México ha estado constantemente subordinado a la definición y tratamiento que los Estados Unidos dan al problema. Desde políticas prohibicionistas y criminalización de los usuarios, hasta una ofensiva militar desplegada desde los cuerpos de inteligencia y seguridad estadounidense, impactando directamente en cómo se hace frente al problema y cuáles son las vías para atacarlo.⁷

Las reflexiones finales de esta investigación contemplan que, a más de diez años de la entrada en vigor de la Iniciativa Mérida, de los esfuerzos de cooperación intergubernamental bilateral y la continuidad seguida por Enrique Peña Nieto, la estrategia antinarcóticos seguida no es satisfactoria.

Las estadísticas realizadas en su mayoría en los años 2000, 2008 y 2012 hasta 2018 sobre los niveles de violencia (homicidios, ejecuciones y desapariciones relacionados al narcotráfico), inseguridad pública (delitos predatorios), así como niveles de consumo de

⁵ Anna Grace, *Fracasos de Iniciativa Mérida: violencia y corrupción*, Insight crime, [en línea], Estados Unidos, 26 de diciembre de 2018, Dirección URL: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/fracasos-de-iniciativa-merida-violencia-y-corrupcion/> [consulta: 9 de diciembre de 2019].

⁶ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, mayo de 2015, p. 14.

⁷ César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina: aseguramiento de los recursos naturales estratégicos y la militarización del territorio. Los casos del Plan Colombia y la iniciativa Mérida*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, FCPyS, UNAM, 2018, p. 237.

narcóticos en México y en Estados Unidos mostraron un panorama desalentador, sobre todo desde el año 2006.

Con la Iniciativa Mérida (2008–2018) los gobiernos mexicano y estadounidense mostraron su preferencia por utilizar la táctica militar–policial, el prohibicionismo de las drogas y la criminalización de los usuarios de éstas. Su adopción por parte de México refiere García Pinzón, fue resultado de las exigencias del vecino norteamericano.⁸

Para dar efecto a lo hasta aquí planteado, se comenzó por explicar la relación entre el narcotráfico (visto como una potencial amenaza al Estado), la injerencia e influencia de la seguridad nacional estadounidense en la mexicana y bajo el ejemplo de la formulación de la Iniciativa Mérida, instrumento con bases doctrinarias hegemónicas que guiaron su comportamiento expansionista en materia de política exterior, bajo el enfoque histórico reciente de la seguridad nacional para ambos actores, que sustenta la predominante desconfianza que prevaleció en la relación hasta el año 2000.

⁸ *Idem.*

1. La relación antinarcoóticos México–Estados Unidos. Iniciativa Mérida: instrumento imperialista, la responsabilidad compartida y surgimiento

En este primer capítulo se retoma la pertinencia de la Teoría Neorrealista en Relaciones Internacionales para el análisis de la Seguridad Nacional, que parte de los postulados de Kenneth Waltz, John Mearsheimer y los planteamientos de Daniel Sansó–Rubert y Octavio Ianni. A partir de la teoría, es posible explicar la relación entre el narcotráfico, la influencia (injerencia) de la seguridad nacional estadounidense en la seguridad mexicana y el objeto de estudio: la Iniciativa Mérida.

En un primer momento, se observa que la seguridad nacional de Estados Unidos, conducida a lo largo de su historia mediante un sistema doctrinal, guía su accionar en términos de política exterior, sirve de justificación geopolítica –incluso teológica– para su expansionismo e imperialismo en la región de América Latina. Asimismo, explica la manera en que doctrinas recientes enmarcaron el surgimiento de la Iniciativa Mérida, *v. gr.*: Bush (en mayor medida) y Obama.

En el mismo sentido se estudian los conceptos de imperialismo, hegemonía, seguridad hemisférica y expansionismo, que refuerzan la explicación de la configuración centrífuga y centrípeta de la seguridad nacional estadounidense respecto a su territorio y la relación asimétrica con México. También, se analiza la Iniciativa como instrumento político–estratégico estadounidense a través de las políticas de seguridad impuestas a su vecino del sur, bajo el argumento de la *responsabilidad compartida* que dio continuidad al acuerdo bilateral.

El segundo apartado aborda el enfoque punitivo de la seguridad nacional de estos países y su relación en el *Plan de Cooperación Antinarcoóticos*. Dicho enfoque refiere a la preferencia de los actores señalados por el uso de la táctica militar–policial en el combate a la oferta de drogas, por encima de otros aspectos, como la implementación de mayores estrategias contra la demanda de estupefacientes, la prevención del delito y la consolidación del Estado de derecho.

Por último, se describe de manera general el desarrollo de la relación bilateral entre México y Estados Unidos hasta antes y durante los primeros años del siglo XXI, asimismo se exponen elementos generales de la Iniciativa; como su surgimiento, objetivos, presupuesto, evolución operativa y sus cuatro pilares constitutivos.

1.1 Neorrealismo en la relación México–Estados Unidos y el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional

El Neorrealismo es una teoría establecida desde el enfoque de Relaciones Internacionales, afirma «que la interacción entre Estados soberanos puede ser explicada por las presiones puestas en ellos a causa de la anarquía estructural del sistema internacional, la cual limita y constriñe sus opciones»⁹ y los mantiene como los principales actores en el escenario internacional. Éstos, a su vez, tienen intereses políticos, de supervivencia y se preocupan de manera continua por mantener su seguridad nacional.¹⁰

Los precursores teóricos que desarrollaron los primeros planteamientos fueron Kenneth Waltz con *Theory of International Politics* y Robert Keohane con sus obras *Neorealism and its critics*¹¹ y *After Hegemony*.¹² Más adelante, surgieron otros neorrealistas en la vertiente ofensiva y defensiva, entre ellos, el estadounidense John Mearsheimer, quienes llegaron a enriquecer dicha exposición teórica con ideas referentes a la maximización del poder y la seguridad de los Estados como motivaciones de su comportamiento.¹³

En el primer caso, Viviana García Pinzón sostiene que el Neorrealismo es una teoría que constituye el pensamiento racionalista aplicado a la comprensión de la política mundial, ofrece una explicación de los acontecimientos políticos centrada en la estructura del sistema internacional¹⁴ y el reparto *policéntrico* del poder. Lo cual «lleva a la existencia de dos ámbitos de sociedad global: la sociedad de los Estados [...] y el mundo de la subpolítica transnacional».¹⁵

Melvyn Leffler agrega que para perseguir la protección y la búsqueda de valores fundamentales los actores estatales requieren el ejercicio del poder y, en este caso, plantea que este último puede ser un fin en sí mismo o un medio hacia un fin.¹⁶ Algunos de los postulados

⁹ UIV, *Teoría neorrealista de las relaciones internacionales: anarquía estructural, poder y seguridad*, [en línea] Universidad Internacional de Valencia, España, julio de 2017, Dirección URL: https://www.youtube.com/watch?v=XbZYv_vfks4 [consulta: 6 de enero de 2019].

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Robert Owen Keohane, *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, Estados Unidos de América, 1986. Traducción libre.

¹² Robert Owen Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1984. Traducción libre.

¹³ Glenn H. Snyder, *Mearsheimer's world-offensive realism and the struggle for security: A Review Essay*, The MIT Press, Estados Unidos de América, 2002, p. 151. Traducción libre.

¹⁴ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa...*, *op. cit.*, p. 23.

¹⁵ *Ibidem*, p. 63.

¹⁶ Cfr. Melvyn P. Leffler, *Safeguarding Democratic Capitalism*, Princeton University Press, Estados Unidos de América, 2 de agosto de 2017, pp. 326. Traducción libre.

del Neorrealismo también afirman que los Estados no son los únicos actores racionales en el sistema, pero guardan un papel protagónico en la conducción de la política internacional,¹⁷ por su mayor capacidad e influencia en la toma de decisiones frente al resto de los actores.¹⁸ Asimismo, la teoría reconoce la existencia de otros actores como las Organizaciones Internacionales. En el caso de los grupos de delincuencia organizada o las organizaciones terroristas, éstos son una amenaza y no necesariamente los neorrealistas los consideran como actores racionales, ya que no lo son.

De esta manera, se observa al escenario global como el medio anárquico–conflictivo en el que conviven actores estatales y no estatales.¹⁹ En el ambiente internacional los Estados buscan preservar su propia seguridad nacional y viabilidad frente a una pluralidad de crecientes amenazas complejas, tanto tradicionales como otras nuevas que fueron surgiendo y/o fortaleciéndose una vez empezado el siglo XXI.²⁰

La preservación de la seguridad de estos actores, en una realidad conflictiva implica (en la visión ofensiva) la maximización de su poder relativo con el fin de mantener su estatus hegemónico, así como la persecución de la seguridad absoluta en palabras del neorrealista Mearsheimer, en este caso, «la cantidad de seguridad realmente comprada por un incremento de poder se traduciría en un aumento en esa probabilidad».²¹ En un sentido más laxo, el simple aseguramiento de su supervivencia, el mantenimiento de su estabilidad y la preservación de la cantidad apropiada de poder.²² De esta manera, es el Estado el principal objeto referente y actor (satisfactor o maximizador) de la seguridad.²³

Para impulsar las políticas de seguridad y defensa, el Neorrealismo considera relevante la identificación de amenazas y riesgos a fin de implementar estrategias para combatirlos.²⁴ Se cree que los actores son propensos a caer en el dilema de la seguridad, tanto frente a los actores estatales como los no estatales, lo que los lleva a una constante competencia y

¹⁷ Mónica Gómez Salomón, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo”, p. 15, España, *Revista CIDOB*, vol., núm. 56, 2002, [en línea], dirección URL <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=826736> [consulta 2 de febrero de 2019].

¹⁸ Mayra López Díaz, “Una mirada a la disciplina de Relaciones Internacionales”, en Ileana Cid Capetillo (Coord.), *Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 99–100.

¹⁹ Mayra López Díaz, “Una mirada a la disciplina de Relaciones Internacionales”, *op. cit.*, pp. 99–100.

²⁰ *Ibidem*, p. 98.

²¹ Glenn H. Snyder, *Mearsheimer's world-offensive realism and the struggle for security: A Review Essay*, The MIT Press, Estados Unidos de América, 2002, p. 153. Traducción libre.

²² *Ibidem*, pp. 152–153.

²³ Alejandro Chanona Burguete, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p.13.

²⁴ *Ibidem*, pp.13 y 16.

dinámica de acción–reacción.²⁵ «Dado que ninguno puede sentirse completamente seguro en unidades competidoras, se produce una competencia de poder y el círculo vicioso y la acumulación de poder están en marcha.»²⁶

Mearsheimer y Waltz afirman que la maximización del poder de los actores se debe a la «búsqueda de seguridad forzada, por la estructura anárquica del sistema internacional»²⁷ y no por el impulso humano natural de dominar a los demás. Así, en este *animus dominandi*, la acumulación del poder estadounidense se debe a que este busca estar lo más seguro contra eventuales ataques, o riesgos a su estabilidad.²⁸

La teoría plantea, entre otros puntos aplicables para la evolución de la relación México–Estados Unidos la factibilidad de la cooperación internacional, las ganancias relativas buscadas a través de la negociación y la seguridad nacional una prioridad del Estado. Sus planteamientos otorgan un gran peso al ámbito político y enfatizan las capacidades políticas y militares de los actores más que en sus intenciones.²⁹

Sobre la cuestión de la cooperación, si bien el Neorrealismo plantea que la acción colectiva es un asunto difícil de lograr, en gran medida a la naturaleza anárquica del sistema internacional por la ausencia de un gobierno común, afirma que es posible y que no implica una condición de caos permanente.³⁰ Viviana García Pinzón con base en los planteamientos de Keohane sobre el tema de la cooperación afirma que:

la política internacional no sólo es un estado de guerra, pues de lo contrario no existiría la cooperación; en *After Hegemony* (1984) el autor profundiza en el análisis de la cooperación y las condiciones para que se desarrolle y sostiene que las instituciones y regímenes internacionales emergen como suministradores de las condiciones favorables para la cooperación.³¹

Robert Keohane, al respecto, dice que para que la cooperación sea posible se requieren: activos esfuerzos para ajustar las políticas para coincidir con las demandas de los otros. No solo depende de intereses compartidos, sino que emerge de un patrón de discordia o de potencial discordia. Sin discordia no habría cooperación, solo armonía. La cooperación es un ajuste mutuo más que un simple reflejo de una situación en la cual los intereses comunes son superiores al conflicto. [...] Así pues la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y

²⁵ *Ibidem*, pp. 21–22.

²⁶ Glenn H. Snyder, *Mearsheimer's world-offensive realism and the struggle for security: A Review Essay*, *op. cit.*, p. 155.

²⁷ *Ibidem*, p. 151. Traducción libre.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Mayra López Díaz, "Una mirada a la disciplina de Relaciones Internacionales", *op. cit.*, pp. 99–100.

³⁰ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa...*, *op. cit.*, pp. 23 y 26.

³¹ *Ibidem*, p. 26.

complementarios.³²

Retomando la categoría de actores no estatales, el neorrealismo reconoce que los grupos dedicados al crimen organizado o al terrorismo desafían la permanencia, viabilidad, integridad y seguridad de los actores estatales, al tiempo que los cataloga como no racionales. Los Estados por su parte, salvaguardan su propia seguridad nacional y sus fronteras a su interior y al exterior frente a los fenómenos que son, según su percepción, amenazas (reales o ilusorias) para su territorio, población e instituciones de gobierno.³³

De igual forma el narcotráfico es visto como una potencial amenaza para la seguridad de los países en cuestión., la cual es definida por José Luis Pineyro en su libro *La Seguridad Nacional en México* como una situación *de facto* que denota una clara voluntad política de diferentes actores estatales y no estatales por atentar contra la seguridad nacional, estatal y gubernamental.³⁴ En este sentido, el autor lo categoriza y describe de la siguiente forma:

El narcotráfico nacional e internacional, como actor no estatal, al generar focos crecientes de drogadicción entre la población, atenta contra la salud y la seguridad públicas y al adquirir cierta dimensión social se transforma en un problema de seguridad nacional. También el narcotráfico, al realizar actividades económicas y paramilitares que generan empleo y contribuyen a mantener servicios médicos y asistenciales, obtiene prestigio y base de apoyo social, de forma tal que, al alcanzar cierta magnitud territorial y política, cuestiona las instituciones del Estado como las de salud, las policiacas y las militares, entre otras. La seguridad gubernamental se cimbra por las situaciones anteriores y porque el narcotráfico cuestiona el Plan Nacional de Desarrollo.³⁵

De tal modo, cuando se alude a los riesgos o peligros para estos actores estatales, se hace referencia a «los efectos de los diversos factores internos y externos que, en virtud de su dinamismo, tienen el potencial para constituirse en una amenaza para la Seguridad Nacional»,³⁶ atendiendo también a todos aquellos factores que vulneran el elemento humano del Estado.³⁷

En tal sentido García Pinzón menciona que, para considerar a las amenazas como aspecto de seguridad, deben señalarse como «existenciales a un objeto de referencia por un

³² *Idem.*

³³ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010, p. 97

³⁴ José Luis Pineyro, *Seguridad nacional en México: ¿Realidad o proyecto?*, Barcelona, España, 2006, p. 26.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018*, [en línea], México, Gobierno de la República, 2013, dirección, p. 31, URL: https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013–2018.pdf [consulta 22 de septiembre de 2019].

³⁷ *Idem.*

actor securitizador».³⁸ Barry Buzan plantea que la seguridad nacional está relacionada con las condiciones de viabilidad del Estado, con su capacidad de mantener su independencia, integridad y funcionalidad.³⁹

Ello es contemplado en las leyes mexicanas, en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional se define como «las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano tanto en su vertiente de seguridad interior como de defensa exterior, cuya preservación corresponde al presidente de la República».⁴⁰ Ésta conlleva, según el Centro Nacional de Inteligencia del gobierno de mexicano, a:

1. Proteger al país frente a riesgos y amenazas.
2. Preservar la soberanía e independencias nacionales y la defensa del territorio.
3. Mantener el orden constitucional y la unidad de la federación, así como fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.
4. Defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.
5. Preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político.⁴¹

El concepto de Seguridad Nacional a lo largo de los primeros dieciocho años del siglo XXI evolucionó y se le relacionó cada vez más con el bienestar y la seguridad de la población, es decir, con los conceptos de seguridad pública y humana y cada vez menos con la cuestión territorial.⁴² Daniel Sansó–Rubert también explica su carácter pluriofensivo «tanto para la seguridad de las personas, como para la estabilidad social, económica y política de las instituciones democráticas.»⁴³

En tal caso, «la seguridad ya no se vio solo a nivel de Estados, sino en diferentes temas y desde diversas perspectivas.»⁴⁴ Por lo que se refiere al enfoque social de la Seguridad Pública mexicana, cabe recordar que:

³⁸ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, mayo de 2015, p. 48.

³⁹ Barry Buzan, “Structural Realism” en Barry Jones, Editorial RJ, Londres, 2001, Dirección URL, https://www.academia.edu/12115313/Barry_Buzan_y_la_teor%C3%ADa_de_los_complejos_de_seguridad [consulta: 25 de mayo de 2020]. Traducción libre.

⁴⁰ Centro Nacional de Inteligencia, *¿Qué es la seguridad nacional?*, Gobierno de México, [en línea], México, 2018, Dirección URL <https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional> [consulta: 30 de septiembre de 2019].

⁴¹ *Idem*.

⁴² Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, op. cit., p. 98.

⁴³ Pascual Daniel Sansó–Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina*, FLACSO, Ecuador, 2017, p. 23.

⁴⁴ Luis Miguel Morales Gámez, “Seguridad humana, derechos y lucha contra el narcotráfico en México (2006-2012)”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Puebla, México, junio de 2016, pp. 139, 140 y 141.

la Seguridad Pública de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es una función concurrente a cargo de los tres niveles de gobierno, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.⁴⁵

La seguridad nacional de México fue señalada en el Plan Nacional de Desarrollo (2013–2018) del gobierno de Enrique Peña Nieto como:

una función esencial del Estado y [...] un derecho fundamental de los ciudadanos [el cual] engloba y potencia los principios que definen al Estado Mexicano como país soberano e independiente que asume los compromisos suscritos ante la comunidad internacional y que, desde sus aspiraciones y objetivos, define los términos de cooperación en la materia.⁴⁶

En resumen, el Neorrealismo constituye una visión teórica racionalista que permite la comprensión de la relación México–Estados Unidos como parte de la política internacional y ofrece una explicación de los acontecimientos políticos centrados en la estructura del sistema internacional compuesto por Estados y actores subpolíticos⁴⁷ funcionales y disfuncionales, como lo señala Rafael Calduch. En esta última categoría (subpolíticos disfuncionales) se encuentran las organizaciones de crimen organizado, que desafían la permanencia, viabilidad, integridad y seguridad de los actores estatales.

En tal sentido y a propósito de esta investigación, son México y Estados Unidos claros ejemplos de Estados que salvaguardan su propia seguridad nacional, en este caso vía la fuerza militar, de fenómenos que representan una amenaza,⁴⁸ según esta teoría, el interés parte de su posición relativa en la escala de poder internacional, que se explica como producto de las relaciones de poder a partir de la hegemonía de Estados Unidos en la región latinoamericana.⁴⁹

Considera relevante la identificación de amenazas y riesgos a fin de implementar estrategias para combatirlos.⁵⁰ Coloca a la seguridad nacional una prioridad del Estado y enfatiza las capacidades políticas y militares de los actores más que en sus intenciones.⁵¹

Si bien todos los Estados son propensos a la infiltración criminal, según la

⁴⁵ Centro Nacional de Inteligencia, *¿Qué es la seguridad nacional?*, op. cit.

⁴⁶ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018*, p. 31, op. cit.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 23 y 63.

⁴⁸ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, op. cit., p. 97.

⁴⁹ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa...*, op. cit., pp. 26–27.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 13 y 16.

⁵¹ Mayra López Díaz, “Una mirada a la disciplina de Relaciones Internacionales”, op. cit., pp. 99–100.

clasificación de Daniel Sansó–Rubert, México por sus limitadas capacidades de gobernabilidad y garantía de los derechos y libertades fundamentales de las personas en su territorio, se le reconoce un Estado débil o impotente (disfuncional), guardando una diferencia cualitativa con el vecino del norte, considerado un Estado efectivo, con mayor solidez institucional y con menos problemas de gobernabilidad en su territorio.⁵²

En el siguiente apartado se rescatan las bases doctrinarias de la Seguridad Nacional de Estados Unidos, por su proyección e influencia imperialista en la formulación de las estrategias de seguridad nacional en México.

1.2 Seguridad Nacional de Estados Unidos de América y su proyección hacia el exterior: Imperialismo, hegemonía y seguridad hemisférica

La política de seguridad nacional de EE.UU. abarca las decisiones y acciones consideradas imprescindibles para proteger los valores centrales,⁵³ intereses vitales, la identidad nacional (algunos autores como Melvyn Leffler retoman el *American way of life* como parte de dicha identidad) de las amenazas externas, como antes se dijo, reales o ilusorias, combinando el internacionalismo liberal y el realismo en el ámbito de la política de poder.⁵⁴

El enfoque realista y neorrealista reconoce explícitamente que sus intereses de seguridad se definen en términos de poder, apertura económica y promoción de sus ideales. Esta definición subraya la relación del entorno internacional con su situación interna. El paradigma de su seguridad nacional dice Leffler, toma en cuenta la contingencia de los eventos en el país y en el extranjero, alienta los esfuerzos para identificar objetivos y prioridades y se centra en los medios, recursos y fines.⁵⁵

En relación con el papel de Estados Unidos de América, su seguridad nacional y la proyección o extensión transfronteriza de la misma hacia la región de América Latina,

⁵² Pascual Daniel Sansó–Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, op. cit., p. 26.

⁵³ «Estados Unidos rara vez ha definido sus valores centrales en términos estrictamente económicos o territoriales. Los valores centrales generalmente fusionan el interés propio material con objetivos más fundamentales como la defensa de la ideología organizativa del estado, como el capitalismo liberal, la protección de sus instituciones políticas, la defensa de su honor y autonomía, y la protección de su base física o integridad territorial. (...) son los objetivos que combinan preceptos ideológicos y símbolos culturales como la democracia, la autodeterminación, el honor y la conciencia racial con intereses concretos como el acceso a los mercados y las materias primas; los valores centrales son los intereses que se persiguen (y a veces se ponen en peligro) a pesar de los costos incurridos.» En Melvyn P. Leffler, *Safeguarding Democratic Capitalism*, Princeton University Press, Estados Unidos de América, 2 de agosto de 2017, pp. 323-324. Traducción libre.

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 318 y 320.

⁵⁵ *Idem*.

responde a una serie de valores, características y fundamentos establecidos desde el siglo XIX que explican su comportamiento hegemónico e imperialista. Al respecto, en el rubro político resalta la relevancia de México como receptor subordinado en los temas de la seguridad. Antes de continuar, es menester aclarar que el concepto *imperialismo* para fines de esta tesis es entendida como

una nueva etapa del capitalismo iniciada después de la segunda guerra mundial que se caracteriza por una alta integración del sistema capitalista mundial fundada en el amplio desarrollo de la concentración, conglomeración, centralización e internacionalización del gran capital monopólico que se cristaliza en las corporaciones multinacionales, célula de ese proceso y en el aumento y profundización del vínculo entre el monopolio y el Estado. En el plano internacional, este sistema se resume en la imposición hegemónica de Estados Unidos, de su moneda nacional, de su ayuda económica, de sus fuerzas militares.⁵⁶

El interés en esta definición radica en el aspecto político; que refiere la extrapolación de las relaciones de dominación, proyectadas en la visión de la seguridad nacional y de la política exterior estadounidense hacia su periferia.⁵⁷ Por su parte, la seguridad como concepto y parte de una agenda política propia interna y externa, se condujo en la historia estadounidense a través de doctrinas que aún hoy guían el actuar *providencial* del Estado estadounidense, entre las primeras y más relevantes se encuentran el Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe, formuladas durante el siglo XIX,⁵⁸ ambas se consideran pilares de su expansionismo.

Dicho pensamiento fue interpretado por diversos autores, entre ellos Ángel Rodríguez Luna, como un discurso neocolonial en el hemisferio occidental para justificar sus pretensiones extraterritoriales, en el que se incluye la proyección de su seguridad nacional.⁵⁹ A su vez, forjaron los principios que guían las políticas de Estados Unidos, lo que determinó en gran medida el carácter expansionista de sus doctrinas subsecuentes, una de ellas, «la doctrina del Gran Garrote» (o *Big Stick*, en inglés),⁶⁰ enunciada por Octavio Ianni en *Sociología del imperialismo*.

⁵⁶ Theotonio Dos Santos, *Imperialismo y dependencia*, Ediciones Era, [en línea], México, 2011, Dirección URL, <http://ru.iiec.unam.mx/3096/1/ImpDep.pdf> [consulta: 25 de mayo de 2020].

⁵⁷ César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, op. cit., pp. 35 y 110.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 109.

⁵⁹ Ángel Rodríguez Luna, "Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica", *Revista Enfoques* [en línea], vol. VI, núm. 8, primer semestre, 2008, Santiago de Chile, Chile, Universidad Central de Chile, 2008, p. 132, dirección URL: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/220/> [consulta: 30 de septiembre de 2019].

⁶⁰ César Daniel Diego Chimal, op. cit., p. 115.

Entre sus bases ideológicas, que refieren esta visión de la seguridad se encuentra la idea geopolítica expansionista de *La Frontière*⁶¹ de Frederick Jackson Turner, esencial en la conformación del excepcionalismo norteamericano,⁶² idea respaldada y justificada por preceptos norteamericanos occidentales (democracia política, libertad, propiedad, virtud, seguridad,⁶³ capitalismo económico, entre otros),⁶⁴ instaurados por el mismo orden corporativo con el fin de extender su poderío, influencia y dominio hacia otros Estados o regiones periféricas. Cabe decir que, su política expansionista y en general su poder coercitivo estableció relaciones de dominación y desarrolló su poder militar–armamentista.⁶⁵

La configuración de su seguridad nacional se nutrió de planteamientos teóricos propuestos por Alfred Thayer Mahan, Herbert Croly, Frederick Jackson Turner y William Yandell Elliot, entre otros.⁶⁶ Hebert Croly, por ejemplo, planteó que «servir a la paz y seguridad internacionales» era una obligación de Estados Unidos como nación democrática, lo cual, de manera implícita, señaló la relación existente entre la seguridad de las corporaciones capitalistas y la seguridad nacional, cuestión retomada en el documento NSC–68.

En el caso del geopolítico Alfred Thayer Mahan (1840–1914), explicó la visión expansiva de las políticas estadounidenses, apoyó la extensión de la *Frontière* (planteada en un inicio por Frederick Jackson Turner (1861–1932) y de la seguridad nacional hacia todas aquellas «áreas naturales de influencia» determinadas por la propia geografía del país, es decir, México, Canadá, el Caribe y Centroamérica.⁶⁷

Por su parte, William Yandell Elliot (1896–1979), historiador y asesor político de seis presidentes estadounidenses afirmó que la seguridad nacional de su país sólo podía garantizarse «asegurando la posición americana como potencia mundial»⁶⁸, para lograrlo, habría que adaptarse a las nuevas necesidades.⁶⁹

Un elemento que contribuyó de manera decisiva en la configuración de la seguridad nacional estadounidense, según José Luis Orozco, fue el documento NSC–68 (Informe 68 del Consejo de Seguridad Nacional) de 1950, el cual expuso la clara intención de proteger el

⁶¹ *Ibidem*, p. 115.

⁶² Ángel Rodríguez Luna, “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, *op. cit.*, p. 132.

⁶³ *Ibidem*, pp. 131 y 134.

⁶⁴ Juan Pablo Fusi Aizpurúa, “El siglo americano”, *Cuadernos de historia contemporánea*, no. 21, Universidad Complutense de Madrid, España, 1999, p. 84.

⁶⁵ César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁶ Ángel Rodríguez Luna, “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, *op. cit.*, p. 134.

⁶⁷ Juan Pablo Fusi Aizpurúa, “El siglo americano”, *op. cit.*, p. 89.

⁶⁸ Ángel Rodríguez Luna, “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, *op. cit.*, p. 134.

⁶⁹ *Idem*.

entonces ya consolidado orden corporativo de la potencia imperialista. El NSC-68 coordinado por Paul Nitze,⁷⁰ quien a su vez retomó ideas de George F. Kennan y de Halford MacKinder, estableció una clara relación entre la protección a las corporaciones, sus intereses económicos, financieros, comerciales, los intereses políticos y de su seguridad nacional.

La relevancia de este informe radica en la exposición del consenso de las élites políticas y corporativas estadounidenses, así como «el carácter formal e informal del ejercicio del poder en los terrenos de la política, la economía y la cultura»⁷¹ en el que surge la visión expansiva de su Seguridad Nacional. Como se ve, la política nacional de Estados Unidos se enfocó en mantener el control y la primacía en los más diversos ámbitos del sistema internacional, así como en combatir, contener y disuadir las amenazas externas que desestabilicen, desde su punto de vista, el orden internacional, una de ellas, el tráfico transnacional de drogas.

Otros elementos que explican el comportamiento estadounidense en política exterior, su interés por proteger su seguridad nacional y su posición hegemónica en «Segundo siglo americano», como lo describe José Luis Orozco, son el pragmatismo político y la *Realpolitik*. En el primer caso, el pragmatismo refiere la obtención de lucro sobre cualquier ideología, la inestabilidad de sus lealtades políticas y la instrumentalización a favor de sus propios intereses.⁷² Siguiendo esta lógica del pragmatismo estadounidense, este país nunca se comprometió con algún sistema filosófico en particular.⁷³ En uno de sus textos, el autor refiere:

En el paso de la hegemonía intelectual, el crítico de pretensiones moralistas es desplazado por un operador pragmático que invoca la titularidad de la “objetividad” y la ciencia. Todo ese engranaje científico renueva la teología en la mitología laica del neoliberalismo y sus estrategias realistas traducidas en la consolidación de una Seguridad Nacional ahora aplicable al mundo entero.⁷⁴

⁷⁰ Paul H. Nitze, estadista y diplomático (democrático conservador) que diseñó la política estadounidense para la *Guerra Fría*, en 1950 fue el principal estratega en el Departamento de Estado, fue escogido por Ronald Reagan para gestionar múltiples negociaciones de desarme y fue conocido por su amplio conocimiento sobre la seguridad nacional de E.E. U.U. En Javier Del Pino, *El País*, España, 2004.

⁷¹ Ángel Rodríguez Luna, “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, *op. cit.*, p. 130.

⁷² Pascual Daniel Sansó-Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, *op. cit.*, p. 28.

⁷³ José Luis Orozco Alcántar, “Del pragmatismo al fundamentalismo en las ciencias sociales”, *Revista Enfoques*, primer semestre 2008, Universidad Central de Chile, Chile, vol.6. no. 8, 2008, p. 237.

⁷⁴ *Idem*.

En el segundo caso,⁷⁵ Kissinger explica que el éxito alcanzado por Estados Unidos no radica en su contenido moral, sino en la práctica de la Realpolitik y el pragmatismo político en el mundo real.⁷⁶

Octavio Ianni, por su lado, plantea que las relaciones de Estados Unidos con los países de América Latina fueron de corte imperialista y que sus intenciones se expresaron a través de acuerdos bilaterales, los cuales, en realidad, formaron parte de sus prácticas hegemónicas de dominación política con especial visibilidad durante el siglo XX,⁷⁷ lo explica así:

Los intereses económicos, políticos y militares, además de los acuerdos, los tratados y los programas [...], pasaron a ser encarados como elementos más o menos importantes, de acuerdo con el caso, de las relaciones hegemónicas de Estados Unidos sobre los países del hemisferio.⁷⁸

En este sentido y con base en lo recién señalado, para efectos de la tesis aquí presentada, se considera a la Iniciativa Mérida un programa tejido bajo la doctrina de la seguridad hemisférica (vigente) que implica la interdependencia política y militar de estos países, el carácter de la supremacía de la seguridad de Estados Unidos en América Latina y en consecuencia la seguridad mutua en la región⁷⁹ a través del discurso señalado. Asimismo, esta doctrina explica el desarrollo político, económico y militar de las relaciones de dependencia de naciones como México.⁸⁰

Así, es el Estado, como lo es en la teoría Neorrealista, el eslabón principal, aunque no el único en el sistema internacional. La cooperación bilateral, dice Ianni, tiene un papel importante en la seguridad hemisférica, en tanto que reafirma la hegemonía estadounidense en la región de América Latina, por lo que los gobernantes norteamericanos echan mano de la cooperación bilateral o multilateral para preservar sus intereses, aprovechándose, de paso, de las ambiciones de los gobernantes latinoamericanos.⁸¹

Para ser claros, retomando una de las ideas principales de este apartado, se recupera al imperialismo como un concepto que expone la dominación de algún actor político líder del sistema internacional hacia otro(s) en su periferia, y desde una perspectiva contemporánea y

⁷⁵ Juan Pablo Fusi Aizpurúa, "El siglo americano", *op. cit.*, p. 99.

⁷⁶ Jan Doxrud, *Estados Unidos ¿Entre la Realpolitik y el Idealismo?*, Liberty and Knowledge, [en línea], Estados Unidos, 22 de septiembre de 2016, Dirección URL, <http://www.libertyk.com/blog-articulos/2016/9/22/henry-kissinger-1-estados-unidos-entre-la-realpolitik-y-el-idealismo-por-jan-doxrud> [consulta: 8 de septiembre de 2019].

⁷⁷ Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, Secretaría de Educación Pública, México, 1974, pp. 17 y 21.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 19.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 28.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 30 y 94.

globalizada, como un proceso que ya no tiene que ver de manera exclusiva con la ocupación geográfica o con el ámbito bélico, también se le relaciona con «un entramado complejo de relaciones entre las clases dominantes que coadyuvan a su funcionamiento. Por tal, el imperialismo debe verse como una política latente en el sistema capitalista, cuyo fin, es mantener el flujo constante de mercancías y capitales necesarios para continuar con el proceso de acumulación.»⁸²

Por ello, para el objeto de estudio que nos compete, se deduce que el imperialismo ha evolucionado y se ha adaptado a las exigencias que sobrepasan las fronteras de los grupos poderosos, los cuales necesitan la plataforma del Estado para exportar sus capitales, bienes o servicios. A este respecto se observa al Estado como un actor político de gran relevancia que lidera en la escena internacional, que guarda un gran poderío militar, busca de manera concurrente el dominio, influencia y/o presencia en algún rubro y la exportación de sus proyectos bajo un discurso democrático y moral, sea éste perceptible o no, como lo vemos en el caso de Estados Unidos con el compromiso de la Iniciativa Mérida.

Uno de los aspectos de la política imperialista actual, es el interés de anclar la condición de dependencia de los países periféricos y el mantenimiento de alguna clase control, el cual se logra mediante la preservación de áreas estratégicas al interior de sus zonas de interés para nutrir el ciclo de acumulación capitalista, en muchos casos a través de monopolios y *trust*.⁸³ En el caso de Estados Unidos–México, el primero considera a su vecino sureño parte de su zona estratégica, por ser éste un:

espacio receptor de inversiones que además permiten externalizar costos socioambientales; así como región exportadora de excedentes, sea por la vía del retorno de ganancias resultantes de la inversión extranjera directa (IED), el pago de regalías por el uso de derechos de patentes o el pago de intereses por concepto de empréstitos. Tal esquema expoliador y subordinante, sólo posible con el aval de los grupos de poder local en todo el periodo de existencia de los Estados latinoamericanos “independientes”.⁸⁴

La Iniciativa Mérida, en tal sentido, se visualiza un proyecto de exportación bajo este discurso democrático y de corresponsabilidad, un instrumento para mantener el estatus hegemónico del

⁸² César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, op. cit., p. 18.

⁸³ *Ibidem*, p. 19.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 90.

poder estadounidense en la región latinoamericana por la ausencia del mero ánimo genuino en este marco para la «cooperación» y «promoción de la paz» con su vecino del sur.

Es decir, a través de tales preceptos de cooperación para atacar el problema de las drogas, Estados Unidos, sujeto que refuncionaliza continuamente su papel en la región, instó a México, vecino y receptor integrado al sistema capitalista mundial, a adoptar estrategias similares en los temas de seguridad, a aprehender su mismo enfoque coercitivo de lucha contra el narcotráfico, impulsado, como se vio con anterioridad, desde la gestión de los expresidentes estadounidense Richard Nixon en la década de 1960 y George Bush en 1989, a enaltecer las funciones estatales con respecto a la seguridad; y con ello a normalizar la presencia militar en la vida pública, así como simpatizar con la idea de que estos cuerpos se encarguen de las tareas de seguridad pública en territorio mexicano, cuando no son tiempos ni de guerra ni de conflicto interno reconocido.

Ello, más que mostrar la verdadera admisión de corresponsabilidad de Estados Unidos en el ciclo de oferta y demanda de estupefacientes, evidenció que la Iniciativa es un ejemplo más de la visión expansiva de su Seguridad Nacional y de extrapolación de su política exterior hacia su periferia, influyendo entonces de manera decisiva, en la dirección de las estrategias antinarcóticos con los Estados latinoamericanos, como se explicó en los capítulos anteriores y como a continuación se retoma.

En el caso mexicano, se reconocen también algunos matices en esta historia, ya que durante la negociación de este programa bilateral hubieron momentos muy tensos, incluyendo reacciones del Congreso en México y reuniones interparlamentarias. En este camino, desde el inicio del programa el Congreso de Estados Unidos tuvo que ajustar la redacción de la Iniciativa frente a la posición soberana y nacionalista de México:

El plan de cooperación generó cierto debate nacionalista en México por su similitud al Plan Colombia. El rechazo a la posible presencia de personal de seguridad civil y militar estadounidense en territorio mexicano fue el eje central de la polémica. En su momento, la canciller mexicana Patricia Espinosa Cantellano explicó que el envío de tropas y de asesores militares no formaba parte del plan (...) Para la contraparte mexicana, la primera preocupación giró en torno al nivel de involucramiento de las fuerzas de seguridad estadounidenses en la guerra contra el narcotráfico dentro del territorio mexicano, así como a evitar que se incurriera en nuevas modalidades de certificación, a partir de posibles violaciones a los derechos humanos.⁸⁵

⁸⁵ Armando Rodríguez Luna, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, op. cit., pp. 44 y 51.

Otro matiz en esta historia, mencionado por James Petras, es que no necesariamente los gobernantes latinoamericanos, como en el caso que nos compete, hicieron, o hacen, políticas a favor de Estados Unidos porque estén necesariamente «hegemonizados», sino porque los intereses de distinta índole de los grupos dominantes empresariales y de clase política interna también coinciden (o pueden hacerlo) con los de éste país.⁸⁶

Cabe recordar, además, que la posición de México mantuvo alejada la presencia militar directa de Estados Unidos en su territorio, en primer lugar, por los principios de política exterior contenidos en su artículo 89 constitucional.⁸⁷ En segundo lugar, porque pese a que el coloso norteamericano mantiene bases militares en muchos países del mundo, México es una excepción.

Con ello, recordamos que la influencia norteamericana en el país no fue a través de una intervención castrense o policial directa, sino mediante el apoyo económico, equipamiento, modernización, asesoramiento y el entrenamiento del personal; así como a través de la invitación a las fuerzas locales mexicanas, en alianza con éste, para luchar contra las organizaciones traficantes de narcóticos. Ello le permitió al país norteamericano influir en la dirección de la estrategia conjunta y en el mantenimiento de México como zona estratégica a partir del apoyo del aparato coercitivo.

En resumen, al igual que otras doctrinas estadounidenses, la Iniciativa Mérida sostuvo de base las ideas referentes a la extensión de su perímetro hacia su «aliado preferencial» del sur por intereses socioeconómicos y geopolíticos. En lo que refiere al «aliado preferencial» Ianni señala que el concepto permite la transferencia de tareas y responsabilidades hegemónicas hacia otros actores estatales.

De esta forma, Estados Unidos, como el mayor exponente de potencia capitalista, puso en práctica una imagen moderada de sus relaciones con los países latinoamericanos, dependientes de este mismo. A este respecto la orientación diplomática fue una práctica política conveniente cuanto más redujo la presencia directa y visible de Estados Unidos.

⁸⁶ James Petras, Henríquez Veltmeyer, *Empire with imperialism: the globalizing dynamics of neo-liberal capitalism*, FernwoodPub, Estados Unidos, 2005.

⁸⁷ que refiere la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

México por su parte, necesitó presentarse, según Octavio Ianni, tanto en el interior como en el exterior como un país independiente.⁸⁸

De manera particular, el interés de Estados Unidos en la ejecución de la Iniciativa, también se debió a que ésta es una herramienta que contribuye a combatir una de las amenazas transnacionales que ponen en riesgo sus estructuras sociales e institucionales.

Estas amenazas, consideradas así de manera oficial, contemplan la criminalización de la producción, trasiego, distribución, la amplia disponibilidad y las muertes por consumo de estupefacientes, así como afectaciones a su integridad territorial por la ilegalidad del transporte de drogas por tierra, mar y aire, lo cual, pone en entredicho (desde esta perspectiva imperialista) la protección de su orden corporativo y sus preceptos occidentales; democracia política, libertad, seguridad, capitalismo económico, propiedad privada, entre otros, insertos en su lógica nacionalista.

La Iniciativa como estrategia diplo–militar bilateral, de igual modo, respondió a la identificación de los intereses económico–políticos del sector privado y del gobierno estadounidense que están en juego, que contribuyen a la acumulación del capital. La continuidad de esta herramienta también se debió a la creciente dependencia del vecino norteamericano de los materiales y recursos energéticos del resto de los bio diversos países del continente americano, entre ellos México.

La modernización de las Fuerzas Armadas mexicanas resulta ser un ejemplo de tales intereses del sector privado y de las clases dominantes, por constituir un importante negocio, principalmente para las empresas estadounidenses, dado que el gasto público en seguridad y defensa que asumió el gobierno mexicano desde el sexenio de Calderón fue cada vez mayor.⁸⁹ Esta conveniencia imperialista apoyó el aumento continuo de los recursos para el complejo de seguridad por parte de su Estado socio, suscitado internamente por la imperante necesidad de restablecer el orden, aún por encima de otras necesidades demandadas por la población mexicana.

En tal caso, la ayuda técnica y financiera por parte de la potencia nortea mediante la Iniciativa Mérida en la práctica no sirvió de mucho, por el contrario, exacerbó la condición de dependencia de México en tanto el hegemón no tomó medidas integrales para un mayor

⁸⁸ Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, op. cit., pp. 140 y 105.

⁸⁹ Gian Carlo Delgado-Ramos y Silvina María Romano, "Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna", *El Cotidiano*, [en línea], México, 2011, Dirección URL: file:///C:/Users/USUARIO/AppData/Local/Temp/32520935010.pdf [consulta: 15 de octubre de 2020], p. 93.

control de armas en su territorio, cuestión que impactó directamente en el abastecimiento de armamento por parte de las agrupaciones criminales. De esta forma, es claro que no se atacó uno de los aspectos fundamentales para el debilitamiento del narcotráfico.

Es por eso que la modernización del complejo de seguridad mexicano continuó siendo dependiente de la tecnología, transferencia y capacitación del Estado imperialista con gran poderío armamentista en un ciclo interminable de rearticulación de la acumulación capitalista, para mantener la circulación del mismo y su primacía en el rubro antes referido. En tal caso, el interés norteamericano en la economía de guerra se debe a su larga trayectoria bélica-industrial, aquí cabe recordar que más del 90% de su existencia como Estado-Nación soberano ha estado en conflicto interno, regional o internacional, lo que se traduce en un claro aliciente para su permanente producción armamentista al interior de sus fronteras.⁹⁰

La Iniciativa Mérida en este sentido, es una estrategia bilateral que se encuentra inserta en esta lógica, como una forma de intervención o injerencia imperialista inherente al poder de Estados Unidos en su vecino del sur y en ocasiones aliado preferencial: México, en un intento por modelar sus relaciones internacionales acorde a sus intereses.⁹¹

1.3 Cooperación antinarcóticos México-Estados Unidos. Responsabilidad compartida y el surgimiento de la Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida, en un principio multilateral, luego bilateral, fue un hecho relevante de la relación histórica México-Estados Unidos que significó la vinculación de una política doméstica con otra de carácter internacional,⁹² mostró por un lado, la admisión de la corresponsabilidad en la problemática y, por otro, la injerencia de Estados Unidos en las políticas y estrategias de seguridad nacional mexicanas.

Ésta, no es un tratado o acuerdo que se rige por el Derecho Internacional (es decir, por las convenciones de Ginebra y Palermo), se trata de un plan o arreglo *de facto* entre los poderes ejecutivos de México y de Estados Unidos, que no pasó por la aprobación del

⁹⁰ Washington's blog, The U.S. has only been at peace for 21 years total since its birth, Global research, [en línea], Estados Unidos, 20 de febrero 2015, Dirección URL:

⁹¹ Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, op. cit., *Ibidem*, p. 36.

⁹² Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, op. cit., p. 57.

Congreso mexicano, pero sí por la ratificación del estadounidense,⁹³ y que asigna «recursos a las agencias mexicanas, vía (el poder) Ejecutivo, en línea con instancias varias como el Departamento de Estado, de Defensa o el *Department of Homeland Security* (DHS).»⁹⁴

Raúl Benítez Manaut afirma que el sentido de responsabilidad compartida de la Iniciativa Mérida se debe a que, no obstante el origen del fenómeno, se encuentra en México, la demanda, factor central que alimenta el ciclo del funcionamiento del narcotráfico, se encuentra en Estados Unidos.⁹⁵ En tal caso, la mayoría de los narcóticos son producidos fuera del territorio estadounidense, mientras que México y Colombia son utilizados debido a la gran capacidad que se presentan para hacerlos circular al interior de sus fronteras.⁹⁶

El sentido de corresponsabilidad anunciado por Estados Unidos radica en aceptar que es el principal consumidor de drogas en el mundo y el origen de más de 90% del tráfico ilegal de las armas pequeñas y ligeras que llegan a México, al igual que de una parte significativa de los precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas, además de ser clave en el circuito financiero, que provee de recursos a los cárteles mexicanos.⁹⁷

La Iniciativa fue significativa en tanto superó la tradicional desconfianza que prevaleció en la relación bilateral en esta materia a lo largo del siglo XX.⁹⁸ Del lado estadounidense, la desconfianza fue motivada por la corrupción, impunidad y *narcopolítica* en las instituciones y corporaciones policiales mexicanas, así como por los problemas de ingobernabilidad en ciertas zonas de su territorio. Del lado mexicano, la desconfianza se motivó por la participación del vecino norteamericano en los asuntos internos de seguridad.⁹⁹

La concertación de la Iniciativa Mérida en 2007 no fue del todo una sorpresa, el interés estadounidense por llegar a un acuerdo se explica por su necesidad de reforzar una guerra sistemática contra las drogas implementada tiempo atrás, desde el gobierno de Richard Nixon en la década de los sesenta del siglo XX, vigente bajo el esquema de una lucha con el gobierno mexicano.

El enfoque de sus estrategias de seguridad contra el tráfico de drogas mantuvieron su

⁹³ César Daniel Diego Chimal, *op. cit.*, p. 242.

⁹⁴ John Saxe Fernández, "Ley de seguridad interior sería un golpe de Estado", [en línea], México, *La Jornada*, 23 de diciembre de 2016, dirección URL: <http://jsaxef.blogspot.com/2016/12/> [consulta 3 de febrero de 2019].

⁹⁵ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, p. 15.

⁹⁶ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación, resultados y alternativas*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, FCPyS, UNAM, 2012, p. 4.

⁹⁷ Armando Rodríguez Luna, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, p. 47.

⁹⁸ Fuensanta Medina Martínez, "La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad", en *Revista De Raíz Diversa*, vol. 2, núm. 3, México, UNAM, enero–junio 2015, p. 183.

⁹⁹ Cfr. Congressional Research Service, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007–2020*, CRS Report, [en línea], Estados Unidos de América, 28 de junio de 2019, p. 1, dirección URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf> [consulta 29 de septiembre de 2019]. Traducción libre.

carácter punitivo, en consonancia con el régimen internacional,¹⁰⁰ en el que se estableció una clara preferencia de los gobiernos por la táctica militar–policial, el prohibicionismo de las drogas y la criminalización de usuarios. La adopción por parte de México refiere García Pinzón, fue resultado de las exigencias estadounidenses.¹⁰¹

En dicha relación, México ha estado constantemente subordinado a la definición y tratamiento que los (*sic.*) Estados Unidos dan al problema. Desde políticas prohibicionistas y criminalización de los usuarios, hasta una ofensiva militar desplegada desde los cuerpos de inteligencia y seguridad estadounidense, impactando directamente en cómo se hace frente al problema y cuáles son las vías para atacarlo.¹⁰²

En los hechos, el discurso de la cooperación bilateral y de la responsabilidad compartida encubrió los intereses reales de Estados Unidos en el tema de la seguridad hemisférica.¹⁰³

Esta nación enfatizó su preocupación por el éxito o fracaso de la Iniciativa Mérida, así como por las reformas llevadas a cabo al sur de su frontera en el ámbito de la seguridad y la procuración de justicia.¹⁰⁴ No obstante la complejidad del problema, a la solución se le relaciona con mayor frecuencia con la oferta de narcóticos que con la demanda.¹⁰⁵

Los antecedentes de la relación de cooperación antinarcóticos data de finales de la década de 1960, en la que se concretó la «Operación intercepción» durante la administración de Richard Nixon y, de manera posterior, la «Operación cooperación», impulsada por el mandatario mexicano Gustavo Díaz Ordaz para erradicar los plantíos de marihuana y opio.¹⁰⁶ Durante el siglo XX hubieron otros programas para la transferencia de equipo, de pesticidas, el intercambio de inteligencia, entrenamiento de policías y de algunos militares.¹⁰⁷

En 1999, México no recibía grandes cantidades de ayuda económica por parte de su vecino del norte para el rubro antinarcóticos, los recursos otorgados antes de ese año se dieron en el marco de los programas *International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE) a cargo del Departamento de Estado y *Section 1004 Counter Drug Assistance* del

¹⁰⁰ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, mayo de 2015, p. 14.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, *op. cit.*, pp. 237 y 238.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 27.

¹⁰⁵ Raúl Benítez Manaut, *Crímen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁶ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁷ Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad en México”, Revista digital *Nueva sociedad Democracia y política en América Latina*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, marzo–abril de 2009, Dirección URL, <https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/> [consulta: 19 de agosto de 2019].

Departamento de la Defensa de Estados Unidos.¹⁰⁸ En 1996 México recibió poco más de 2 mdd por parte del INCLE y 37 mdd de la *Section 1004*, la cantidad descendió entre 1996 y 1999, luego en este último año el INCLE se incrementó en 150%, por los cerca de 5 mdd y los 21 mdd recibidos de la *Section 1004*.¹⁰⁹

Ya en el siglo XXI, se definieron dos planes de acciones concretas, el primero, previo a la Iniciativa Mérida, fue el Plan Colombia,¹¹⁰ que destacó por su alto contenido geopolítico, así como por el debilitamiento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de los principales cárteles narcotraficantes, de Medellín y de Cali.¹¹¹

Por su parte, la Iniciativa Mérida surgió como un programa bilateral antinarcóticos de alto nivel entre los gobiernos de México y Estados Unidos, con objetivos similares a su antecedente colombiano para el combate al crimen organizado en su vertiente transnacional bajo el discurso de responsabilidad compartida.¹¹² John Saxe Fernández calificó a estos dos planes como la puerta que Estados Unidos abrió para recomponer su dominio hemisférico en el siglo XXI.¹¹³

Aunque, por un lado, la iniciativa bilateral es considerada de responsabilidad compartida por autores como Benítez Manaut, otros estudiosos como Viviana García Pinzón, John Saxe Fernández, Alfredo Jalife Rahme, la señalan como un instrumento de injerencia por parte del vecino norte,¹¹⁴ que denota la clara relación asimétrica entre los Estados contratantes.

Los conceptos de cooperación, interdependencia, lucha compartida, responsabilidad compartida, expone Diego Chimal César, se utilizaron para invisibilizar la subordinación de los países latinoamericanos periféricos frente al poder hegemónico de Estados Unidos.¹¹⁵ Sobre esta misma cuestión, Viviana García Pinzón dice que la securitización del acuerdo fue una suerte de subordinación compartida para los países latinoamericanos, en los que se destacan los casos de México y Colombia, a través de la Iniciativa Mérida y el Plan

¹⁰⁸ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, op. cit., pp. 35–36.

¹⁰⁹ *Idem*.

¹¹⁰ The Economist, "Security in Colombia: Never-ending", *The Economist*, [en línea], Inglaterra, 7 de julio de 2011, Dirección URL: <https://www.economist.com/the-americas/2011/07/07/never-ending> [consulta: 19 de agosto de 2019]. Traducción libre.

¹¹¹ Telesur, "¿Qué es realmente el Plan Colombia?", *Telesur*, [en línea], Venezuela, 6 de febrero de 2016, Dirección URL: <https://www.telesurtv.net/news/Que-es-realmente-el-Plan-Colombia-20160128-0078.html> [consulta: 21 de noviembre de 2019].

¹¹² Perla Zoraida Vidal Barrera, "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", en *Revista IUS*, vol.8, no.34, México, IUS, 2014.

¹¹³ Cfr. John Saxe Fernández, "Iguala e Iniciativa Mérida", [en línea], México, *La Jornada*, 11 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2014/12/11/opinion/030a1eco> [consulta: 11 de diciembre de 2019].

¹¹⁴ César Daniel Diego Chimal, op. cit., p. 10.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 12.

Colombia.¹¹⁶

El país norteamericano se valió de su diplomacia y de la alocución sobre la «seguridad hemisférica» y la «corresponsabilidad» para respaldar sus pretensiones de prohibición y lucha contra las drogas en el continente americano. Lo cual, vino bien a algunos gobiernos latinoamericanos simpatizantes con la postura, interesados en obtener ganancias electorales a corto o mediano plazo por la creencia de que, al adoptarla, obtendrían resultados redituables. Asimismo, el considerable y mayor flujo de drogas de sur a norte, puso en evidencia que pese a la ineficacia de la estrategia, administraciones mexicanas continuaron apoyando de manera incondicional la instrumentación de este tipo de políticas norteamericanas antinarcoóticos.

En esta lógica, la Iniciativa Mérida es considerada un instrumento imperialista para el mantenimiento del estatus de superpotencia del poder estadounidense y la exacerbación de la condición de dependencia en la región latinoamericana bajo los preceptos de «cooperación» y «responsabilidad compartida». Las primeras tres gestiones mexicanas del siglo XXI (2000–2018) acataron en algún grado los deseos norteamericanos a través de distintos programas internos y de cooperación bilateral y multilateral en los que se adoptó la visión militarista frontal en contra de las organizaciones criminales.

Esto sugiere que la verdadera admisión de corresponsabilidad por parte de Estados Unidos en el ciclo de oferta y demanda de las drogas se encuentra envuelta en una constante injerencia en la formulación y puesta en marcha de las políticas de seguridad mexicanas.

Retomando el orden cronológico, seis años después de la inauguración de la de guerra global contra el terrorismo, derivada de los ataques a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 (9/11), comenzó la denominada por Felipe Calderón «Guerra contra el narcotráfico» (*sic.*). En ese mismo año, empezaron las pláticas para acordar la Iniciativa Mérida, con el propósito de combatir la inseguridad regional asociada con el narcotráfico¹¹⁷ y disminuir el poder de las organizaciones criminales en México y Estados Unidos.¹¹⁸

Las administraciones de George W. Bush y de Felipe Calderón firmaron la Iniciativa Mérida el 22 octubre de 2007 y su Primera Carta de Acuerdo en diciembre de 2008,¹¹⁹ con el

¹¹⁶ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa...*, *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 17.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, *op. cit.*, p. 242.

nombre oficial de Programa de Cooperación en Seguridad Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití.¹²⁰

El acuerdo fue financiado por el apoyo internacional de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID),¹²¹ el Departamento de Estado y en menor medida el Departamento de Defensa.¹²² En el caso mexicano, la entonces Procuraduría General de la República (PGR) informó su gestión a través de los fondos *Economic Support Fund (ESF)*, *Foreign Military Financing (FMF)* e *International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)*.¹²³ Sus objetivos en principio fueron:

- 1) romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales;
- 2) fortalecer los controles fronterizos, aéreos y marítimos;
- 3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región;
- 4) reducir la actividad de las pandillas y disminuir la demanda local de drogas.¹²⁴

La Iniciativa se concentró, cuando menos en el discurso oficial,¹²⁵ en capacitar y equipar a las fuerzas de seguridad mexicanas a través de la transferencia de equipo militar, tecnológico e informático al gobierno mexicano, intercambios de información, aprovisionamiento de equipo, las capacidades de las instituciones policiales mexicanas, la mejora en sus procesos judiciales, el Estado de derecho, la mejora de la confianza pública en el sector de justicia y seguridad fronteriza.¹²⁶ La propuesta original de la administración Bush para esta misma se dividió en tres sectores (ver *Imagen I*):¹²⁷

Imagen I. Solicitud de la Administración Bush para la Iniciativa Mérida

¹²⁰ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, pp. 44–45.

¹²¹ Milenio digital, "Iniciativa Mérida ¿qué es y porque AMLO quiere desaparecerla?", [en línea], México, *Político.mx*, 07 de mayo de 2019, dirección URL: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/iniciativa-merida-que-es-como-quiere-usar-amlo-esos-recursos/> [consulta: 30 de septiembre de 2019].

¹²² Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, p. 47.

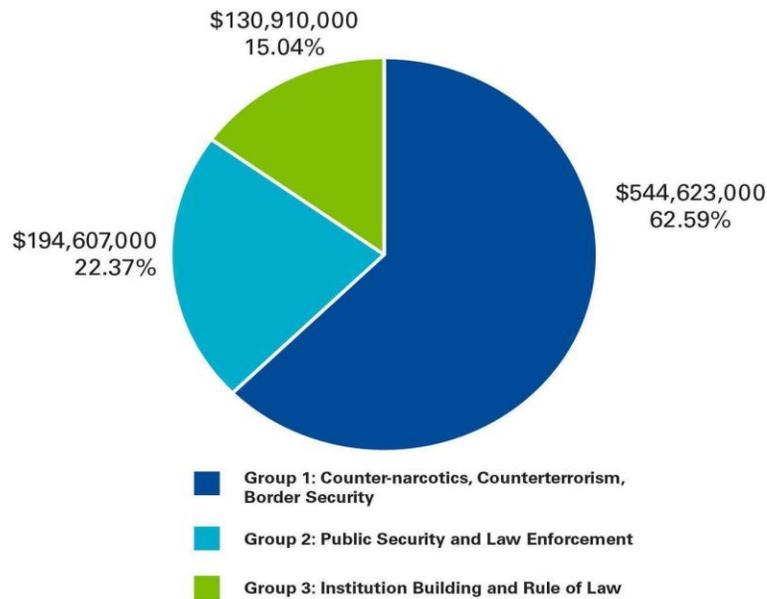
¹²³ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, *op. cit.*, p. 17.

¹²⁴ Eric L. Olson, *The Merida Initiative and shared responsibility in U.S.–Mexico security relations*, [en línea], Estados Unidos, Wilson quarterly, 2017, dirección URL: <https://www.wilsonquarterly.com/quarterly/after-the-storm-in-u-s-mexico-relations/the-merida-initiative-and-shared-responsibility-in-u-s-mexico-security-relations/> [consulta: 6 de noviembre de 2019]. Traducción libre.

¹²⁵ César Daniel Diego Chimal, *op. cit.*, p. 242.

¹²⁶ Cfr. Embajada y consulados de Estados Unidos en México, *Cinco puntos clave para entender la «Iniciativa Mérida»*, [en línea], México, Departamento de Estado, s/f, Dirección URL: <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/cinco-puntos-clave-iniciativa-merida/> [consulta: 13 de agosto de 2019].

¹²⁷ Eric L. Olson, *The Merida Initiative and shared responsibility in U.S.–Mexico security relations*, *op. cit.*



Fuente: Eric L. Olson, Six Key Issues in U.S. – Mexico Security Cooperation¹²⁸

- A) El primer sector presupuestal incluyó asistencia antinarcoóticos, antiterrorista y de seguridad fronteriza. Representó 63% de la solicitud del presupuesto de la administración, incluyó aviones con alas fijas y de rotores para uso de las fuerzas de seguridad mexicanas. El enfoque punitivo y de refuerzo al complejo militar policial se confirmó desde sus primeros años de operación, con el porcentaje destinado a este sector, de más de la mitad del total del presupuesto.
- B) El segundo, consistió en programas de seguridad pública y aplicación de la ley, programas de capacitación, tecnología, gestión de la información y capacitación de las agencias civiles de aplicación de la ley, representó 22% de la solicitud general de la administración.
- C) El tercero incluyó programas relacionados a la creación de instituciones, la promoción del estado de derecho, el apoyo al proceso de reforma judicial de México, la protección a los derechos humanos y los programas para combatir el abuso de sustancias en México. Éste apenas representó 15% de la solicitud de financiamiento.¹²⁹

Su distribución presupuestal durante la administración de George W. Bush (ver *Imagen I. Solicitud de la Administración Bush para la Iniciativa Mérida*) mostró que la Iniciativa centró

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

sus esfuerzos en aumentar su potencial bélico, por las compras de equipo tecnológico, militar y armamento, no en ampliar la capacidad del Estado frente al crimen organizado, el combate a la demanda de drogas y la prevención del delito y de las adicciones.¹³⁰

La continuidad de la participación por parte de ambos gobiernos se justificó en la creciente capacidad transnacional de las organizaciones criminales mexicanas vinculadas al narcotráfico para traficar con armas, drogas y personas, sus efectos en la salud y en la amenaza a la seguridad pública para sus ciudadanos, lo que desafió la estabilidad, integridad y permanencia de estos actores estatales.¹³¹

Fue condicionado por el Congreso estadounidense debido a los rezagos de México en el tema de derechos humanos.¹³² Para liberar el paquete de recursos destinado al año 2008, el Congreso de Estados Unidos requirió al Departamento de Estado informes más específicos sobre los avances en los siguientes temas:

- 1) esfuerzos para mejorar la transparencia y la responsabilidad de la policía federal, estatal y municipal;
- 2) realizar consultas periódicas con organizaciones mexicanas de derechos humanos y de la sociedad civil sobre la implementación de la Iniciativa Mérida;
- 3) avanzar en asegurar investigaciones dirigidas por civiles de las fuerzas policiales y militares por presuntas violaciones de los derechos humanos;
- 4) aplicación de la prohibición contra el uso del testimonio obtenido mediante tortura.¹³³

Para la primera fase de la Iniciativa Mérida, que comprende los años 2008 a 2010, el Congreso estadounidense asignó cerca de \$1.5 mil millones de dólares, con el fin de apoyar a las fuerzas de seguridad federales de México para la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo, la seguridad fronteriza, seguridad pública y el desarrollo de las capacidades institucionales.¹³⁴

Al concluir esta primera fase, se celebró la reunión del *Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida* en la Secretaría de Relaciones Exteriores en marzo de 2010, en la que los mandatarios Felipe Calderón Hinojosa y Barack Obama anunciaron su continuidad. La segunda fase, que comprendió los años 2011–2018, inició casi a la par de la gestión del

¹³⁰ Cfr. César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, *op. cit.*, pp. 245–246.

¹³¹ *Idem.*

¹³² *Ibidem*, p. 58.

¹³³ Eric L. Olson, *The Evolving Mérida Initiative and the Policy of Shared Responsibility in U.S.–Mexico Security Relations*, Wilson Center, *op. cit.*

¹³⁴ Cfr. Congressional Research Service, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007–2020*, p. 1, *op. cit.*

mandatario mexicano Enrique Peña Nieto.¹³⁵ En ésta, el programa bilateral se replanteó bajo un esquema de cuatro pilares, que consiste en:¹³⁶

Pilar I: Afectar la capacidad operativa del crimen organizado: combatir a las organizaciones criminales transnacionales a través del intercambio de inteligencia y las operaciones de aplicación de la ley.¹³⁷

Pilar II: Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho: institucionalizar el estado de derecho y, al mismo tiempo, proteger los derechos humanos a través de la reforma del sector de la justicia, el equipo forense, la capacitación, la reforma policial y correccional a nivel federal y estatal.

Pilar III: Crear la estructura fronteriza del siglo XXI: crear una frontera entre Estados Unidos y México en el siglo XXI y mejorar la seguridad en la frontera del sur de México.

Pilar IV: Construir comunidades fuertes y resilientes: fortalecer la cohesión social a través de programas piloto, abordar las causas profundas de la violencia, reducir la demanda de drogas y apoyar la construcción de una cultura de la legalidad a través de programas educativos.¹³⁸

Combinaron los enfoques de largo y corto plazo, los pilares I y II involucraron la inteligencia de ambos países para dismantelar las redes ilícitas, el arresto a los líderes de las organizaciones y la intercepción del flujo de dinero y armas hacia el sur.¹³⁹ A diferencia de la primera fase del acuerdo, su reformulación incluyó mayor atención en la frontera y en la prevención de la violencia en el tercer y cuarto pilar.¹⁴⁰

La evolución de sus fondos (2008–2018) ESF, INCLE y FMF, como se observa en la *Imagen II. Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020)*, evidencia que a lo largo de diez años de operación le fueron destinados al gobierno mexicano un total de 2876.8 millones de dólares.¹⁴¹ Éstos incluyeron la transferencia de aeronaves, tecnología y capacitación, recibidos por la SEDENA, la Marina–Armada de México, la Policía Federal, la

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Congressional Research Service, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007–2020*, p. 1, *op. cit.*

¹³⁸ Expansión, “10 años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y EU”, [en línea], México, *Expansión*, 10 de abril de 2017, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta 6 de septiembre de 2019].

¹³⁹ Eric L. Olson, *The Merida Initiative and shared responsibility in U.S.–Mexico security relations*, *op. cit.*

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, CRS Report, [en línea], Estados Unidos de América, 2 de mayo de 2019, pp.19 y 20, dirección URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2019]. Traducción libre.

PGR, el SAT, el Instituto Nacional de Migración, el Poder Judicial y los gobiernos estatales.¹⁴² Para el año 2019 se tuvieron presupuestados cerca de 162.6 millones de dólares.¹⁴³

Imagen II. Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020)

Account	ESF	INCLE	FMF	Total
FY2008	20.0	263.5	116.5	400.0
FY2009	15.0	406.0	39.0	460.0
FY2010	9.0	365.0	265.2	639.2
FY2011	18.0	117.0	8.0	143.0
FY2012	33.3	248.5	Not Applicable	281.8
FY2013	32.1	190.1	Not Applicable	222.2
FY2014	35.0	143.1	Not Applicable	178.1
FY2015	33.6	110.0	Not Applicable	143.6
FY2016	39.0	100.0	Not Applicable	139.0
FY2017	40.9 ^a	90.0	Not Applicable	130.9
FY2018	39.0	100.0	Not Applicable	139.0
FY2019 (est).				
Total	314.9	2,133.2	428.7	2,876.8
FY2020 request	20.3	56.0	Not Applicable	76.3

Sources: U.S. Agency for International Development (USAID) budget office, November 3, 2016; U.S. Department of State, November 18, 2016; P.L. 115-141; U.S. Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, FY2019*.

Notes: ESF = Economic Support Fund; INCLE = International Narcotics Control and Law Enforcement; FMF = Foreign Military Financing. FY2008-FY2010 included supplemental funding.

- For FY2017, Mérida programs administered by the U.S. Agency for International Development (USAID) were funded through the Development Assistance account rather than ESF.
- In the FY2019 budget request, the Trump Administration proposes a new aid account to merge the Economic Support and Development Fund accounts. It is to be known as the Economic Support and Development Fund account, or ESDF.

Fuente: *Congressional Research Service*, 2019.¹⁴⁴

La cooperación para la seguridad en el marco de la Iniciativa Mérida sobre todo en sus primeros años, generó cierta controversia en México, ya que se plantearon preguntas sobre el énfasis al refuerzo de la transferencia del equipo y el enfoque coercitivo tradicional para

¹⁴² Expansión, “10 años de la Iniciativa Mérida: Un recuento de la cooperación entre México y EU”, [en línea], *op. cit.*

¹⁴³ Milenio digital, “Iniciativa Mérida ¿qué es y porque AMLO quiere desaparecerla?”, [en línea], México, *Político.mx*, 07 de mayo de 2019, dirección URL: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/iniciativa-merida-que-es-como-quiere-usar-amlo-esos-recursos/> [consulta: 30 de septiembre de 2019].

¹⁴⁴ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, pp.19 y 20, *op. cit.*

combatir el narcotráfico, a través de la transferencia de programas, *hardware*, aviones, escáneres y tecnología de rayos X, por el contrario, menos en la consolidación de las reformas institucionales en el sistema de justicia (aplicadas desde 2008), las mejoras a la capacidad institucional de los organismos para el cumplimiento de la ley, las investigaciones y el combate a la delincuencia.¹⁴⁵

Después de analizar la base teórica que explica las relaciones asimétricas entre los actores estatales y no estatales, así como la relevancia del tema de la seguridad para estos, en el siguiente capítulo se estudia el panorama nacional e internacional previo al surgimiento de la estrategia bilateral antinarcóticos Iniciativa Mérida, que comprende la lucha contra el crimen organizado durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000–2006) y la «Guerra contra el Narcotráfico», de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) respaldada por el gobierno estadounidense, lo cual inauguró uno de los capítulos más violentos en la historia del país, al tiempo que generó la eclosión de los grupos criminales.

Porteriormente, se abordará la estrategia de seguridad de Enrique Peña Nieto entre 2012–2018, *México en Paz*, con el fin de analizar los resultados internos paralelos a la Iniciativa en cuestión, este último uno de los programas de interés estadounidense con países de la región para mantener su estatus de superpotencia y la maximización de su poder.

¹⁴⁵ Eric L. Olson, *The Merida Initiative and shared responsibility in U.S.–Mexico security relations*, *op. cit.*

2. Panorama general previo a la Iniciativa Mérida: la lucha contra el narcotráfico en México entre los años 2000–2012 y la estrategia durante la gestión de Enrique Peña Nieto

En este segundo capítulo se expone como preámbulo el contexto histórico reciente en los ámbitos político y social ocurridos en México previo al surgimiento de la estrategia bilateral antinarcóticos Iniciativa Mérida, concertada en 2007, se toma en cuenta la influencia hegemónica estadounidense en las estrategias de seguridad nacional del gobierno mexicano para combatir la problemática del narcotráfico y la naturaleza de la Iniciativa Mérida como una forma de injerencia del vecino norte.

Se retoman las acciones nacionales y bilaterales relevantes llevadas a cabo en materia de seguridad y combate al narcotráfico bajo las administraciones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, ambas bajo los valores que representan los afiliados al Partido Acción Nacional, que gobernaron el país entre los años 2000–2012. De igual forma, se rescata la participación de otros actores secundarios en la región como Colombia, por su posición geopolítica para la seguridad hemisférica y la relación con Estados Unidos.

Se incluyen indicadores que evidencian el panorama de la violencia e inseguridad desprendidas de este fenómeno que el gobierno y la sociedad mexicana enfrentaron en dicho periodo; condiciones que explican la necesidad imperante de los gobiernos en turno por enfrentar tal panorama a través de sus estrategias de seguridad, de manera unilateral y bilateral.

Aunque la transición y la alternancia política que vivió el país con estos dos gobiernos fueron considerados procesos positivos para la democracia, el panorama de seguridad retrocedió y las instituciones dedicadas a la seguridad y a la procuración de justicia mantuvieron su condición de debilidad para enfrentar la creciente problemática del narcotráfico. Sansó–Rubert sobre ello explica que:

Además de ser un factor que explica el origen de la implantación del crimen organizado, la debilidad estatal es, al mismo tiempo, el principal obstáculo para combatirlo. Dicha debilidad se manifiesta en las limitaciones del sistema de justicia, penitenciario y de policía, herramientas imprescindibles para enfrentarlo.¹⁴⁶

En este capítulo se observa cómo la «Guerra contra el narcotráfico», estrategia nacional de

¹⁴⁶ Pascual Daniel Sansó-Rubert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, op. cit., p. 30.

seguridad respaldada por el gobierno estadounidense, inauguró uno de los capítulos más violentos en la historia del país, al tiempo que generó las condiciones necesarias para que el crimen organizado expandiera y consolidara sus capacidades adquiridas en el plano transnacional, amenazando al mismo tiempo la seguridad regional norteamericana.

Por último, en este capítulo se aborda la estrategia de seguridad nacional adoptada durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012–2018) denominada en su Plan Nacional de Desarrollo (PND): *México en Paz*, que se llevó a la par de la Iniciativa Mérida, así como otras cuestiones relevantes sobre la relación bilateral antinarcoóticos entre los mandatarios Enrique Peña Nieto y Barack Obama y Enrique Peña Nieto–Donald J. Trump.

2.1 La lucha contra el crimen organizado durante el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000–2006)

Tras el triunfo del capitalismo estadounidense por *default* en la Guerra Fría, ya avanzado el siglo XXI, en un contexto delimitado por la globalización, la sociedad de la información y del conocimiento, así como del impacto que generaron los ataques terroristas en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001 (9/11),¹⁴⁷ Estados Unidos reforzó el ejercicio de su influencia en las políticas, acciones y decisiones gubernamentales de sus aliados latinoamericanos, en especial en México, por su condición de vecindad y de debilidad en las relaciones de poder.

El interés estadounidense en la región latinoamericana explica Octavio Ianni en sus obras *Sociología del imperialismo* y *La crisis del Estado oligárquico en América Latina*, escritas en la década de los setenta explican el fenómeno de supeditación de las políticas públicas latinoamericanas en materia de seguridad trasladadas a escenario del siglo XXI, varía en función de la condición y posición geopolítica de los países de dicha región.¹⁴⁸

Ianni señala que las políticas exteriores de los países latinoamericanos están influidas de sobremanera por las relaciones políticas y militares que mantienen con Estados Unidos. Bajo esta lógica, bautizó a este país como un Estado oligárquico–liberal por la incorporación

¹⁴⁷ Carlos Agustín Bolaños Vázquez, *La cooperación bilateral México–Estados Unidos durante la política federal de Guerra contra el narcotráfico 2006–2012, Maestro en estudios en Relaciones Internacionales*, México, FCPyS, UNAM, 2016, p. 2.

¹⁴⁸ Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, *op. cit.*, pp. 11–12.

dependiente de Latinoamérica en el capitalismo.¹⁴⁹

Asimismo, este autor afirma que las relaciones externas, doctrinas, decisiones y acciones de los gobiernos latinoamericanos durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI, estuvieron determinadas en gran medida por las doctrinas, decisiones y acciones de los gobernantes estadounidenses en turno,¹⁵⁰ mismas que responden a intereses específicos de la época y a una marcada agenda de seguridad, en su momento confrontando al *comunismo*, *narcotráfico* o *terrorismo*.

Referente a la gestación de los cárteles del narcotráfico, desde la década de 1990 las organizaciones criminales se consolidaron como factor real de poder en México.¹⁵¹ Posterior al año 2000, al ya no existir una autoridad monopólica, unipartidista y centralizada como el PRI que pudiera pactar con las organizaciones criminales para que éstas operaran dentro de ciertos parámetros, las organizaciones optaron por utilizar otras vías como la intimidación, la violencia hacia la población o la corrupción de las autoridades.¹⁵²

A raíz de la crisis de poder centralizado en los años noventa y sobre todo con la transición política que se vivió a inicios del siglo XXI, esta relación se rompió y las organizaciones crecieron y se fortalecieron. Cuando se decidió combatirlas abiertamente, ya estaban robustecidas para hacer frente al Estado y sobre todo a los rivales que surgieran.¹⁵³

La entonces *nueva* relación entre el crimen organizado y el recién llegado gobierno de Vicente Fox se redefinió bajo otros parámetros,¹⁵⁴ el control político que el gobierno ejerció durante el siglo XX sobre los grupos de delincuencia organizada y sus operaciones se deterioró y coincidió con la llegada de la alternancia partidista.¹⁵⁵

La retirada militar de Estados Unidos en Centroamérica por los acuerdos de paz, el refuerzo de la vigilancia en la ruta del Caribe por parte del gobierno estadounidense, el descuido de las fronteras norte y sur de México¹⁵⁶ y las victorias parciales del Plan

¹⁴⁹ Octavio Ianni, *La crisis del Estado oligárquico en América Latina*, Anuario Estudios Latinoamericanos, UNAM, México, 1973, pp. 29–48.

¹⁵⁰ Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, op. cit., p. 11.

¹⁵¹ Raúl Benítez Manaut, "La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1–2, México, El Colegio de México, 2008, p. 203.

¹⁵² Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Narcotráfico S.A.", *Revista Nexos*, México, Nexos, enero de 2009.

¹⁵³ Luis Miguel Morales Gámez, "Seguridad humana, derechos y lucha contra el narcotráfico en México (2006-2012)", *Revista de Ciencias Sociales*, Puebla, México, junio de 2016, p. 147.

¹⁵⁴ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, "Una década de narcoviolenencia en México: 2006–2016", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 55.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 56.

¹⁵⁶ Eric L. Olson y Ximena Rodríguez, "La seguridad México–Estados Unidos: responsabilidad compartida", *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 232.

Colombia¹⁵⁷ permitieron la reorientación de las rutas de tráfico de drogas¹⁵⁸ bajo el *efecto globo*, que consiste en que la presión aplicada en un extremo, en este caso, en Colombia a través del Plan Colombia, no eliminó la actividad criminal, sino que la recorrió hacia Centroamérica, el Pacífico y México.¹⁵⁹

Esta estrategia colombiana –también conocida como programa bilateral antinarcoóticos– es el antecedente internacional más importante e inmediato por sus similitudes con la Iniciativa Mérida, se concretó en 1999 con el gobierno colombiano, en la época en la que Colombia era el mayor productor de cocaína en el mundo, durante el siglo XX.¹⁶⁰

Los atentados antes mencionados reforzaron la relación y la dinámica de negociación en materia de cooperación contra el crimen organizado (narcotráfico y terrorismo) entre Estados Unidos y México, acciones iniciadas, por cierto, desde décadas atrás. De igual forma, los temas señalados se *securitizaron*, convirtiéndose en prioridades en la agenda bilateral desde el año 2001.

Un sexenio después, se retomó la importancia del narcotráfico por la evidente incapacidad de México y de su vecino del norte para contrarrestar sus efectos y por la posible entrada de narcotraficantes o terroristas en la franja fronteriza compartida.¹⁶¹ Con el 9/11, devino la creación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) con la Ley de Seguridad de la Patria (*Homeland Security Act*).

John Saxe Fernández resalta la importancia del *homeland security*, la cual radica en enfatizar «tanto la dimensión de seguridad como la geográfica y que la Iniciativa Mérida se coloca en el espacio–TLCAN en el que opera el Comando Norte del Pentágono creado a raíz del 11/S, que adiestra, corteja y da línea a los altos mandos de México y Canadá.»¹⁶²

En este contexto, Estados Unidos bajo la Doctrina Bush en 2002, impulsada por el entonces presidente George W. Bush, asumió una política exterior intervencionista y unilateralista en la que articuló su seguridad nacional con la internacional,¹⁶³ impulsando la

¹⁵⁷ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, “Una década de narcoviencia en México 2006–2016”, *op. cit.*, p. 56.

¹⁵⁸ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁹ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶⁰ Beatriz Acevedo *et. al.*, *Ten Years of Plan Colombia: An analytic assessment*, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Inglaterra, 2008, p. 5.

¹⁶¹ Laura Jimena Ambrosio Jaramillo, *Los efectos del narcotráfico mexicano en la seguridad humana durante la presidencia de Vicente Fox y Fox*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, FCPyS, UNAM, 2013, p. 118.

¹⁶² John Saxe Fernández, “Iniciativa Mérida: asalto profundo”, [en línea], México, *La Jornada*, 8 de enero de 2015, dirección URL: <https://jsaxef.blogspot.com/search?q=homeland> [consulta: 26 de enero de 2020].

¹⁶³ Franklin Molina, “Estados Unidos y la Doctrina Bush en Política Exterior visión desde América Latina”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 1, enero–abril, 2004, pp. 62–63.

acción o guerra preventiva.¹⁶⁴

Ante la preocupación estadounidense por sus fronteras y por las de sus Estados vecinos, sobre todo México, el DHS respaldó programas de cooperación, con el fin de extender su perímetro de seguridad con sus Estados vecinos.¹⁶⁵ En un primer momento se promovió el Acuerdo de Fronteras Inteligentes (2002) con México,¹⁶⁶ luego, la reestructuración del Departamento de Defensa estadounidense (2002) dio lugar al Comando Norte (*US-Northcom*), con el objetivo de defender su territorio más allá de sus límites físicos, obedeciendo la idea geopolítica expansionista de *la frontière* de Frederick Jackson Turner.¹⁶⁷

Otro programa que formó parte de los antecedentes de cooperación con la subregión de Centroamérica, clave para las rutas de tráfico de drogas de Sudamérica y Colombia con destino a Estados Unidos, fue el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEG), acordado con Belice y Guatemala¹⁶⁸ en 2002, con el fin de mejorar la protección ciudadana de México y Centroamérica y abatir el crimen organizado en sus distintas modalidades.

Las confrontaciones entre el gobierno y las organizaciones fueron mucho más visibles que en la década pasada, en este periodo surgieron o se fortalecieron organizaciones poderosas y muy violentas, entre ellas, la Familia Michoacana, el Cártel de Sinaloa y los Zetas, exmilitares que desertaron desde el año 2003.¹⁶⁹

La expedición de Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del otrora Distrito Federal (2003) y la Ley Contra la Delincuencia Organizada (2004) fueron esfuerzos jurídicos calificados por Asael Santos como superficiales, aislados y cortos de presupuesto que no lograron cambios sustantivos en la materia.¹⁷⁰

La alternancia partidista del PRI al PAN en México presenció la nulidad de las reformas profundas en las instituciones y políticas públicas de seguridad que el país necesitaba, los primeros gobiernos panistas fueron testigos del crecimiento del fenómeno del

¹⁶⁴ Raúl Benítez Manaut, "La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y...", *op. cit.*, pp. 189–190.

¹⁶⁵ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁶⁶ Raúl Benítez Manaut, *Mexico and the new challenges of hemispheric security*, Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American program, 2004, tercera edición, p. 19.

¹⁶⁷ Raúl Benítez Manaut, "La crisis de seguridad en México", *Revista digital Nueva sociedad Democracia y política en América Latina*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, marzo–abril 2009, Dirección URL, <https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico> [consulta: 19 de agosto de 2019].

¹⁶⁸ Senado de la República, *Gaceta del Senado* [en línea], México, Senado de la República, 28 de abril de 2008, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=16093> [consulta: 3 de julio de 2018].

¹⁶⁹ *Idem*.

¹⁷⁰ Asael Santos, "Dilemas de la seguridad pública en la Ciudad de México y su vínculo con la federación", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, pp. 176–177.

narcotráfico, como uno de los más grandes desafíos a la seguridad del siglo XXI.¹⁷¹

Más tarde se concretó la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) en 2005 con México, no sólo con el fin de promover la corresponsabilidad del tráfico de personas, drogas, armas y acelerar el flujo comercial y de individuos,¹⁷² sino también de ampliar el perímetro de seguridad hegemónica norteamericana.¹⁷³ Esta serie de programas bilaterales de interés estadounidense por tener vecinos seguros¹⁷⁴ marcó el inicio de un complejo entramado de *cooperación*¹⁷⁵ que alcanzó la cúspide dos años más tarde con la Iniciativa Mérida.

Ello, significó un alineamiento de las estrategias de cooperación en el rubro de la seguridad mexicana al proyecto y estrategias extraterritoriales a nivel hemisférico e internacional estadounidense desde los ataques del 11 de septiembre, por la adopción del mismo enfoque coactivo a los miembros y acciones de los grupos de crimen organizado transnacional, es decir, no solo terroristas, también organizaciones traficantes de drogas. En consecuencia, se abrazó la criminalización de las drogas (comercio, tráfico y trasiego) en respuesta al crecimiento del flagelo internacional por sus efectos, gestado décadas atrás.¹⁷⁶

Con estos programas en donde tiene cabida la Iniciativa Mérida, se trastocaron los cimientos de la seguridad nacional mexicana enfocada al nacionalismo y la protección de su soberanía, debido, en parte, a la manifiesta incapacidad del Estado mexicano de atender de forma autárquica sus problemas referentes a la seguridad pública, intrínsecas a la competencia doméstica. Y por otra parte, al involucramiento de Estados Unidos en este asunto, país que privilegia su defensa mediante el ejercicio de la política exterior.

Es en este sentido, México se desapegó de la visión de su seguridad nacional estrictamente autónoma, y pasó a atender en diversos niveles los intereses del coloso del norte, los cuales tienen que ver con la defensa de su perímetro extraterritorial, de su sistema corporativo así como la confrontación contra los enemigos externos. Alfredo Jalife, sobre esta cuestión, comenta que «El desdibujamiento del ‘México neoliberal’ [fue] gradual y en

¹⁷¹ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y...”, *op. cit.*, p. 185.

¹⁷² Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁷³ John Saxe Fernández, “El protectorado”, [en línea], México, *La Jornada*, 11 de agosto de 2011, dirección URL: <https://jsaxef.blogspot.com/search?q=homeland> [consulta: 26 de enero de 2020].

¹⁷⁴ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁷⁵ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *op. cit.*, pp. 190–194.

¹⁷⁶ César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, *op. cit.*, p. 224 y 240.

paralelo a su paulatina absorción a los esquemas propuestos y/o impuestos»¹⁷⁷ por el vecino norteamericano.

También, en el mismo año de la puesta en marcha del ASPAN, 2005, Vicente Fox Quesada promulgó la Ley de Seguridad Nacional (LSN), la cual, aunque se describe como un primer intento por contribuir en la materia, hay que recordar las deficiencias que no permitieron avanzar de forma competente acorde a las necesidades, entre éstas se subraya el desconocimiento del concepto «narcotráfico» como delito y/o como amenaza (potencial o no) a la seguridad nacional.

En este marco, ni en la ley ni en la legislación mexicana se estableció al narcotráfico como amenaza o riesgo potencial, es decir, el delito de narcotráfico no existe, en su lugar se ubicaron los delitos contra la salud. Por último, esta ley se esmeró en la regulación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional señalando que «todo el personal debe ser “de confianza”»¹⁷⁸ con lo cual se disminuyó la exigencia de la selección de profesionales especialistas para conformar los órganos dedicados a este ámbito de especial relevancia para la seguridad en el país.

Laura Ambrosio Jaramillo menciona que otro desacierto de esta ley fue que su intento por reformar la estructura del aparato de seguridad en México no se concretó, «el ‘cambio’ consistió en un cambio de personas pero no de instituciones y doctrinas; el aparato funcionó como en el pasado y el presidente Vicente Fox tiró por la borda su legitimidad ganada en julio de 2000».¹⁷⁹

Un año después, en lo referente a las capturas y en algunos casos muertes de los *grandes* capos, cobraron relevancia bajo su gestión. Una de las muertes más famosas fue la de Ramón Arellano Félix del Cártel de Tijuana, aclamada en un inicio, pero con consecuencias visibles por la creación de oportunidades para otros grupos rivales, entre ellos el Cártel de Sinaloa y del Golfo.¹⁸⁰ Tales detenciones y capturas promovieron vacíos de poder que más adelante incitaron las luchas internas y externas para liderar las organizaciones criminales,¹⁸¹ situación que desató un incremento exponencial de la violencia, sobre todo desde 2006.

¹⁷⁷ Alfredo Jalife Rahme, “México: del TLCAN al Comando Norte”, [en línea], México, *Contralínea*, 2010, Dirección URL: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2010/04/11/mexico-del-tlcan-al-comando-norte/> [consulta: 31 de enero de 2020].

¹⁷⁸ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *op. cit.* p. 187.

¹⁷⁹ Laura Jimena Ambrosio Jaramillo, *op. cit.*, p. 73.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 74.

¹⁸¹ *Idem*.

Su gobierno careció de una sólida política de seguridad nacional, la estructura institucional se mantuvo débil por la creciente intrusión del crimen organizado, sobre todo a nivel municipal, sostienen Carlos Barranchina Lisón, Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda.¹⁸² La corrupción en los niveles federal, estatal y municipal y la habitual falta de transparencia¹⁸³ y rendición de cuentas del gobierno de igual forma persistieron. Daniel Sansó–Rubert plantea que,

Un contexto nefasto lo conforman las alianzas entre políticos, organizaciones delictivas y el aparato de seguridad estatal, responsable de la persecución del delito y de la administración judicial. (...) La perduración de las actividades de un grupo criminal a lo largo de un periodo de tiempo considerable, suele implicar generalmente la existencia de un vínculo de cooperación entre funcionarios públicos, sea a nivel local, nacional o supranacional.¹⁸⁴

No obstante la exigencia de acciones contundentes en torno a estos temas, los intereses del poder Ejecutivo en el poder encabezado entonces por el Partido Acción Nacional y luego por el Partido Revolucionario Institucional, más que concentrar sus esfuerzos en el diseño de políticas de seguridad para enfrentar la realidad, focalizaron su atención en la lucha para llegar, regresar o mantenerse en la presidencia. Una vez llevada a cabo la transición democrática, no se rediseñaron las instituciones de seguridad y procuración de justicia acorde a los *desafíos del nuevo siglo*, ni los acuerdos necesarios para crear una política de seguridad de Estado. Sobre este punto, Luis Astorga comenta:

Como si la transformación y consolidación de éstas se fuera a dar de manera automática. La competencia de partidos y la alternancia en el poder se dieron sin acuerdos para crear una política de seguridad de Estado. El resultado fue una fragmentación del Estado y una mayor debilidad para enfrentar los desafíos de los grupos criminales, quienes pasaron de la supeditación política a los ataques directos y a la disputa por el control de instituciones de seguridad. Algunas organizaciones agregaron a la estrategia la expansión territorial de sus actividades, el intento de control territorial, y la diversificación de la renta criminal al incorporar, por ejemplo, la extorsión a negocios legales e ilegales, el secuestro, el tráfico de personas, y la piratería.¹⁸⁵

La corrupción al interior de las instituciones así como el armamento de gran calibre y las

¹⁸² Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, "Una década de narcoviencia en México 2006–2016", *op. cit.*, p. 55.

¹⁸³ Leonardo Curzio, "Elecciones y seguridad", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, pp. 101–104.

¹⁸⁴ Pascual Daniel Sansó–Rubert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁸⁵ Luis Astorga, "Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, pp. 105–109.

capacidades destructivas de las organizaciones criminales, por el contrario se afianzaron.

Eduardo Guerrero Gutiérrez sostiene que fue en 2005 cuando organizaciones criminales mexicanas se posicionaron en la cúspide de la jerarquía, siendo las mayores distribuidoras de metanfetaminas en el mercado estadounidense, en tanto que en Estados Unidos la producción de las metanfetaminas disminuyó, ello dio a los cárteles del narcotráfico la oportunidad de incursionar en este tipo de mercado de drogas sintéticas.¹⁸⁶ Para el año 2006, según Arroyo Macías Elda, ya eran siete las organizaciones delictivas con sus respectivas células y 29 las entidades federativas afectadas por el narcotráfico.¹⁸⁷

A este respecto, cabe señalar que diversas fuentes señalaron al Cártel del Golfo y al Cártel de Sinaloa como las organizaciones de mayor alcance transnacional y de mayor ejercicio de la violencia.¹⁸⁸ Por lo que concierne a las Fuerzas Armadas y la Policía en este periodo, 2000–2006, las amenazas a la seguridad nacional de México se caracterizaron por la inexistencia de un enemigo externo en su forma tradicional, otro Estado–Nación que ponga en peligro la permanencia o estabilidad del país en cuestión.

El gobierno de Fox, ante el acelerado crecimiento de la inseguridad pública, la clara desconfianza de la ciudadanía en los cuerpos policiacos penetrados por la corrupción institucional dispuso de las Fuerzas Armadas para ejecutar labores de seguridad pública sin el marco jurídico necesario que lo legitimara. Para el año 2006 la cifra de denuncias de delitos catalogados como muy serios se mostró débil, al presentar tan solo 36.1% respecto a la totalidad de delitos denunciados.¹⁸⁹

En cuanto al presupuesto, el porcentaje destinado al rubro de las Fuerzas Armadas se mantuvo muy bajo, menor a 1% del Producto Interno Bruto, mientras que Colombia –país que igualmente llevó a cabo una estrategia antinarcóticos de manera conjunta con Estados Unidos– llegó a destinar hasta 4.6% de su PIB (esa cifra en 2008) para combatir al crimen organizado, las FARC y el ELN.¹⁹⁰

Cabe aclarar que, aunque en efecto la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia tuvieron algunos aspectos coincidentes, existieron marcadas diferencias, las cuales son importantes de

¹⁸⁶ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Narcotráfico S.A.", *Revista Nexos*, México, Nexos, enero de 2009.

¹⁸⁷ Elda Arroyo Macías, "Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda", *Revista Análisis Plural*, primer semestre de 2018, Jalisco, México, ITESO, 2018, p. 211.

¹⁸⁸ Elías Han Camahji, "Año 11 de la Guerra contra el narco", [en línea], México, *El País*, 2018, Dirección URL: <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/> [consulta: 28 de agosto de 2018].

¹⁸⁹ Gustavo Fondevila, "Ministerios públicos e investigación criminal en la Ciudad de México", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, p. 89.

¹⁹⁰ Craig Deare, "Relaciones de defensa México–Estados Unidos", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, p. 233.

mencionar para evitar identificar a los programas como iguales o equiparar los casos de Colombia y México.¹⁹¹

Entre las similitudes, se encuentra la relación entre las estrategias antinarcóticos de estos países con la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. En ese marco, el país norteamericano buscaba garantizar su propia seguridad e intereses económicos y geopolíticos por las inversiones, los recursos y por ser estos países latinoamericanos un atractivo destino de transferencia de excedentes (vía IED, transferencia tecnológica, pago de la deuda, y por los negocios de las armas y la guerra).¹⁹²

La injerencia estadounidense en el orden interno de ambos se realizó de manera indirecta, a través del asesoramiento y entrenamiento de los cuerpos de seguridad de los países anfitriones; así como mediante «el estímulo al incremento en el número de contratistas en diversas áreas, incluyendo la privatización de diversos “servicios” necesarios para el aseguramiento del orden interno y el control de territorios prioritarios.»¹⁹³ Entre estos contratistas militares del Pentágono se encuentran las empresas Blackwater (Xe Services), DynCorp, Jax Desmond y Triple Canopy.

Otra coincidencia fue que los programas mexicano y colombiano convergieron en el consenso de continuas políticas prohibicionistas para la represión de la producción y distribución de estupefacientes, la criminalización al consumo, que sus fuerzas armadas se ocuparan del orden interno y la resolución de problemas, en principio internos, lo que evidenció en ambos casos la incapacidad de sus aparatos estatales para garantizar y preservar la vida.¹⁹⁴

Ambos, destinaron un porcentaje considerable (cerca del 80% de los fondos de un total de 8 mil millones de dólares en el caso del PC) a las capacidades represivas y operativas de las fuerzas del Estado,¹⁹⁵ entre ellas, el aprovisionamiento de equipo, la modernización del complejo policiaco–militar, la fumigación, erradicación de los cultivos, producción y tráfico de drogas, todo ello para ganar en la correlación de fuerzas contra las agrupaciones criminales.

¹⁹¹ «Desde su inicio, el PC tuvo como uno de sus principales objetivos prevenir el flujo de drogas ilegales hacia EU, así como ayudar a Colombia a promover la paz y el desarrollo económico porque eso contribuye a la seguridad de la región Andina» en Gian Carlo Delgado-Ramos y Silvina María Romano, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida...”, *op. cit.*, p. 95.

¹⁹² Gian Carlo Delgado-Ramos y Silvina María Romano, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna”, *El Cotidiano*, [en línea], México, 2011, Dirección URL: file:///C:/Users/USUARIO/AppData/Local/Temp/32520935010.pdf [consulta: 15 de octubre de 2020], p. 91.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 94.

¹⁹⁴ César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, *op. cit.*, pp. 259, 261 y 263.

¹⁹⁵ Jonathan D. Rosen, “Lecciones y resultados del Plan Colombia (2000-2012)”, en *Revista Contextualizaciones latinoamericanas*, núm. 10, Universidad de Guadalajara, México, 2014, p. 1.

Por el contrario, las diferencias entre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida fueron que tanto los escenarios, el contexto, los tipos de operación así como el conflicto en sí mismo, ya que en lo que confiere al Plan Colombia el programa se desplegó en un país con un conflicto armado interno reconocido a nivel internacional contra las FARC, el ELN y las agrupaciones narcotraficantes, en tanto que en México la Iniciativa Mérida operó en un territorio donde de manera oficial no había una conflagración civil al interior, paradójicamente a las altas cifras de homicidios dolosos desde el año 2006.

Para Jonathan D. Rosen el PC resultó un fracaso, en su último año de operación, 2012, las drogas redujeron sus costos y se aumentó su nivel de pureza y facilidad de acceso.¹⁹⁶ «A pesar de que ahora hay más seguridad en Colombia y la violencia ha disminuido es evidente que el PC fue un fracaso desde el punto de vista de la reducción del cultivo de la hoja de coca en la región y el tráfico de cocaína.»¹⁹⁷

La cooperación con Centroamérica, por su parte, fue de relevancia en la medida en que según el reporte *International Narcotics Control Strategy, Volume I: Drug and Chemical Control*, de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del gobierno estadounidense, para 2008, 90% de la cocaína que entró a Estados Unidos transitó por el corredor Centroamérica–México.¹⁹⁸

La desprofesionalización de las policías tiene que ver con mala reputación por el incremento de la corrupción e ineficiencia en todos los niveles, cuestiones derivadas de las malas condiciones laborales, inestabilidad laboral, bajos salarios, escasez de personal, despidos injustificados, falta de capacitación y equipamiento, infiltración de la criminalidad organizada, la contratación de personas sin vocación y el nombramiento de altos rangos sin formación policial adecuada.¹⁹⁹

Esta situación habla de tres cosas, de la gran desconfianza por parte de los mexicanos con respecto a los órganos de seguridad estatales que hasta hoy día persiste; de la imperante necesidad de dignificar a la policía y del problema que estos cuerpos en esas condiciones enfrenten al narcotráfico y las actividades ilícitas que lo rodean, con gran capacidad de violencia en sus operaciones. Esta situación presente en la agencia policiaca evidenció la

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report, Volume I: Drug and Chemical Control*, [en línea], Estados Unidos, Departamento de Estado, 2008, p. 176, dirección URL: <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2008/index.htm> [consulta: 20 de agosto de 2019].

¹⁹⁹ Nicolás González Perrín, *Para hacer posible lo imposible*, LEEA Editorial, México, 2018, pp. 15 y 26.

necesidad de una reforma al sistema de procuración e impartición de justicia en México.

Sobre dichas corporaciones policiacas, algunas de las reestructuraciones que se realizaron bajo el mandato de Fox fueron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) como un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación,²⁰⁰ y en 2002 una reforma policial en la que la hasta entonces PJF se transformó en una Agencia Federal de Investigaciones (AFI).²⁰¹

Frente al paulatino incremento de la violencia en la zona fronteriza, al norte del país, por las disputas entre los Cárteles de Sinaloa y del Golfo y la consecuente protesta por parte del gobierno estadounidense, se ejecutó el *Proyecto Frontera Norte*, que contó con la participación de elementos de la PFP, la AFI y miembros del GAFES para fortalecer el operativo *México Seguro* luego de no mostrar los resultados esperados.²⁰² De los 600 efectivos de las fuerzas federales de apoyo que se enviaron a la frontera al inicio del operativo *México Seguro*, quedaron menos de 200 para el final de la gestión de Vicente Fox,²⁰³ el operativo fue criticado por su temporal y limitada capacidad de despliegue.²⁰⁴

En cuanto al cálculo del gasto en el rubro de la seguridad y defensa nacional se tomó la referencia del presupuesto en millones de pesos de las cuatro principales dependencias dedicadas a la seguridad entre 2000 y 2006: la SEDENA, la SEMAR, la PGR y la SSP. Estas dependencias mantuvieron un presupuesto constante, sin variaciones importantes a lo largo del sexenio incluido el de la –entonces recién creada– SSP que necesitó de una cantidad sustancial inicial para operar.²⁰⁵

La evolución del presupuesto de estas cuatro dependencias superó a la del PIB nacional hasta el año 2009, dicho conjunto presupuestal representó apenas 0.85% durante el periodo 2000–2006. Con Felipe Calderón la tendencia se revirtió, el gasto de estas dependencias dedicadas a la seguridad del país fue mucho mayor que el crecimiento del

²⁰⁰ Ana Langner, “Bolsa para seguridad se duplica en guerra vs el narco”, [en línea], México, *El Economista*, 10 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.economista.com.mx/politica/Bolsa-para-seguridad-se-duplica-en-guerra-vs-narco-20180110-0149.html> [consulta: 16 de agosto de 2018].

²⁰¹ José Arturo Yañez Romero, “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, pp. 84–87.

²⁰² Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 38.

²⁰³ La Redacción, “México Seguro, un ensayo sangriento”, [en línea], México, *Proceso*, 24 de septiembre de 2006, Dirección URL:

<https://www.proceso.com.mx/94872/mexico-seguro-un-ensayo-sangriento> [consulta: 12 de enero de 2019].

²⁰⁴ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y...”, *op. cit.*, p. 205.

²⁰⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Políticas de Seguridad en México: Análisis de cuatro sexenios”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, CASEDE, 2012, p. 80.

PIB.²⁰⁶

Sin embargo, los resultados con Felipe Calderón Hinojosa empeoraron en términos de violencia, ya que la cifra de homicidios en territorio nacional pasó de 70 899 en el periodo que comprende los años 2000–2006 a 121 613 en el lapso de 2006–2012, producto de los enfrentamientos entre organizaciones criminales, o entre éstas y el Estado mexicano.²⁰⁷

Acerca de las acciones del gobierno de Vicente Fox en contra de la delincuencia organizada, se percibe que enfrentó de manera general tres amenazas a su seguridad nacional: la crisis de Chiapas, la inseguridad pública y el narcotráfico.²⁰⁸ Sus acciones se concentraron en esta última debido a la consolidación de los cárteles del narcotráfico (sobre todo de los Zetas y el cártel de Sinaloa), «consecuencia de la transición política en el país y el tangible laxamiento de las políticas estadounidenses antinarcóticos en México»²⁰⁹ desde el 11 de septiembre (9/11). En ese sexenio y en un inicio el terrorismo como principal enemigo desplazó al narcotráfico como prioridad en la agenda nacional de Estados Unidos y por lo consiguiente, de México, por formar parte de su esfera de influencia.

Por otro lado, en cuanto al rubro de la seguridad pública, en México los delitos se dividen entre el fuero común y el fuero federal, en la primera clasificación se incluyen aquellos que afectan a la persona en lo individual: robo, homicidio, violación, secuestro y fraude.²¹⁰ en la segunda categoría se incluyen los delitos que afectan la seguridad de la nación o el bienestar de la población (previstos en las leyes federales y los tratados internacionales).²¹¹ Ambas clasificaciones, durante 2000–2005, se mantuvieron estables, fue hasta el último año del sexenio (2006) que repuntaron, sobre todo en lo que a delitos de fuero federal refiere (Ver *Imagen VIII. Incidencia delictiva a nivel nacional (1997–2012)*).²¹²

México, bajo la gestión de Vicente Fox por vez primera reconoció la existencia de otros actores no estatales externos a su dinámica, tal como lo señalan los postulados de la Teoría Neorrealista, capaces de influir y en algunos casos amenazar su seguridad nacional,

²⁰⁶ *Idem*.

²⁰⁷ Ver *supra*, (*Imagen X. Evolución del PIB y del presupuesto de las cuatro dependencias del sector seguridad (1993–2012)*).

²⁰⁸ Raúl Benítez Manaut, "La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", p. 185, *op. cit.*

²⁰⁹ Laura Jimena Ambrosio Jaramillo, *Los efectos del narcotráfico mexicano en la seguridad humana...*, *op. cit.*, p. 118.

²¹⁰ Raúl Benítez Manaut, "La crisis de seguridad en México", *Nueva sociedad Democracia y política en América Latina*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, marzo–abril 2009, Dirección URL, <https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/> [consulta: 19 de agosto de 2019].

²¹¹ De acuerdo con el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación, fracción I, y el artículo 1 del Código Penal Federal.

²¹² Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Políticas de Seguridad en México: Análisis de cuatro sexenios", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, CASEDE, 2012, p. 74.

entre ellos, la delincuencia organizada, el terrorismo y los movimientos sociales. Aunque el narcotráfico no fue considerado una amenaza a la seguridad nacional por parte del Estado mexicano en su Ley de Seguridad Nacional, sino solo un riesgo potencial,²¹³ el fenómeno por fin cobró relevancia en la agenda nacional y bilateral durante la gestión de Felipe Calderón Hinojosa, estudiada con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

2.2 La Guerra contra el Narcotráfico: estrategia nacional de seguridad de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012)

Cinco años después de la inauguración de la «guerra global contra el terrorismo» y con ésta el cambio en la política de seguridad y defensa de Estados Unidos, devino el cuestionado triunfo electoral de Felipe Calderón en el año 2006 en México y la distensión de la relación bilateral en el rubro entre estos dos Estados.²¹⁴ Sobre el asunto de la elección y los problemas de legitimación de Calderón, Jorge Castañeda, ex titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2000–2006) señaló:

Cobra cada día más fuerza la idea de que la única explicación satisfactoria, *aunque no demostrada*, de declaración de guerra consistió en el deseo de Calderón de legitimarse, en vista de las dudas entorno a su elección en 2006, dudas que sus seguidores nunca compartimos. Lo logró: sus índices de popularidad subieron y se han mantenido a niveles comparables a los de sus predecesores.

Otra versión publicada en la prensa contada por un funcionario anónimo del gobierno mexicano señalaba a la *DEA* como la instigadora de la estrategia que sería aceptada e implementada por la administración.²¹⁵

Motivación presuntamente explicada por una reunión llevada a cabo en 2006 entre Karen Tandy (administradora general de la DEA), David Gaddis (Director general de esa agencia par la región en cuestión), Eduardo Medina Mora y Genaro García Luna, estos dos últimos titulares de la PGR y SSP (2006–2012) y personajes que contribuyeron a la transición Fox–Calderón.

A nivel interno, se gestó la lucha violenta por la hegemonía en el campo criminal, el cambio en la correlación de fuerzas entre el Estado y las organizaciones criminales, la

²¹³ Laura Jimena Ambrosio Jaramillo, *Los efectos del narcotráfico mexicano en la seguridad humana*, op. cit., p. 74.

²¹⁴ Eric L. Olson y Ximena Rodríguez, “La seguridad México–Estados Unidos: responsabilidad compartida”, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 231.

²¹⁵ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera?*, Grijalbo, México, 2015, p. 71.

fragmentación de la capacidad del gobierno por las diferencias políticas partidistas, la complicidad de algunos sectores con los operadores ilícitos, situaciones de ingobernabilidad en algunas zonas del territorio; y lo más visible, la explosión de los niveles de inseguridad en el país así como la propagación del miedo en la población, expuestos en los medios de comunicación.²¹⁶

Estas circunstancias fueron decisivas para que el gobierno de Calderón Hinojosa tomara la decisión de lanzar su «Guerra contra el narcotráfico», que las Fuerzas Armadas salieran de sus cuarteles y se desempeñaran en las tareas de seguridad pública sin el diseño de una política de seguridad de Estado, sin conocer el verdadero potencial del enemigo e ignorando las limitaciones técnicas y logísticas de su complejo de seguridad, explica Luis Astorga en *¿Qué querían que hiciera?*.²¹⁷

La ausencia de esta política sólida se debió a que privaron los intereses personales, partidistas y electorales, de ahí la debilidad inicial y la fragmentación de la capacidad del Estado al tiempo que se sostenían los intereses específicos del grupo dominante en turno en México bajo el auspicio norteamericano.²¹⁸ Cabe recordar, que esta iniciativa no fue necesariamente apoyada por todas las entidades federativas, municipios y los Congresos.

En este sentido, el despliegue de militares mexicanos en el país se legitimó por la amenaza que constituyó el narcotráfico y sus efectos visiblemente catastróficos a nivel de delitos de fuero común y federal, fue así que las Fuerzas Armadas se convirtieron en el recurso más viable, según la perspectiva de Calderón Hinojosa desde el año 2006 para hacer frente al problema. Los objetivos del poder Ejecutivo fueron dismantelar los cárteles, recuperar el territorio aprehendido por los mismos, reducir los niveles de violencia en las entidades federativas y transformar las instituciones procuradoras de justicia y seguridad.

Pascual Sansó–Rubert a este respecto, explica que las capacidades de incursión de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, la contención de la criminalidad organizada, y por otro lado el número y el equipo de los cuerpos policiacos se vieron desbordados e impotentes, en el último caso por la carencia de efectivos suficientes y bajos salarios.

Sobre las bajas percepciones, en 2018 el salario mensual promedio en la Policía

²¹⁶ *Ibidem.*, pp. 20-21.

²¹⁷ *Ibidem.*, p. 55.

²¹⁸ César Daniel Diego Chimal, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina...*, op. cit., pp. 241 y 248.

Federal se encontraba entre los \$5 000 y los \$14 919 (para percibir esta última cifra se debía contar con una profesión), tomando en cuenta que los policías laboran en una actividad de alto riesgo todos los días, por una cantidad proporcionalmente muy baja.

Con respecto al número de policías por cada mil habitantes, por un lado, se tiene la referencia de la ONU que indica que el promedio internacional es de 2.8 frente al estándar nacional mínimo que fue de 1.8 en 2017. Es así que el estatus nacional, con corte al 31 de octubre de 2017, fue de 0.8 policías por cada 1 000 habitantes, al 31 de enero del mismo año las entidades federativas en el mismo sentido registraron un promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes, lo que indica una clara necesidad de efectivos por la cantidad señalada de personas para alcanzar al menos el estándar mínimo del país.²¹⁹ Sobre este asunto de la escasez policiaca Nicolás González Perrín agrega que,

El diagnóstico deja claro que en el país faltan 115,943 elementos policiales para cubrir la meta requerida, es decir, más de la mitad del porcentaje establecido. Si las variables planteadas por el diagnóstico se cruzan con los valores que determina la ONU para la atención policial por cada mil habitantes, se tiene que mientras este organismo internacional propone la cifra de 333.33 personas por policía, en México la meta es lograr la atención de 5555.55 por cada uno.²²⁰

De los cuerpos de seguridad existentes, la mayoría no contaba con la formación adecuada, su conciencia del servicio público era escasa y en ese entonces no había regulación jurídica a sus labores en el rubro, sino hasta el final de 2017, con la Ley de Seguridad Interior. Por ello, Sansó–Rubert afirma que los cuerpos militares y policiales se hicieron vulnerables a la corrupción.²²¹

Una de las primeras acciones del entonces gobierno de Felipe Calderón, en el marco de su visita a Estados Unidos, fue anunciar la «Guerra contra el Narcotráfico» (*sic.*) como la estrategia central de su administración. En consonancia con este hecho el presidente estadounidense George W. Bush, impulsó el programa antinarcóticos Iniciativa Mérida.

Sobre la expansión del narcotráfico entre 2006–2012, los cárteles mexicanos valiéndose de su consolidación y poder adquirido entre la década de 1980 y el final del gobierno de Vicente Fox, mostraron su adaptación a la globalización y a la demanda del

²¹⁹ Nicolás González Perrín, *Para hacer posible lo imposible*, LEEA Editorial, México, 2018, pp. 101 y 106.

²²⁰ *Ibidem*, p. 106.

²²¹ Pascual Daniel Sansó–Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, op. cit., p. 31.

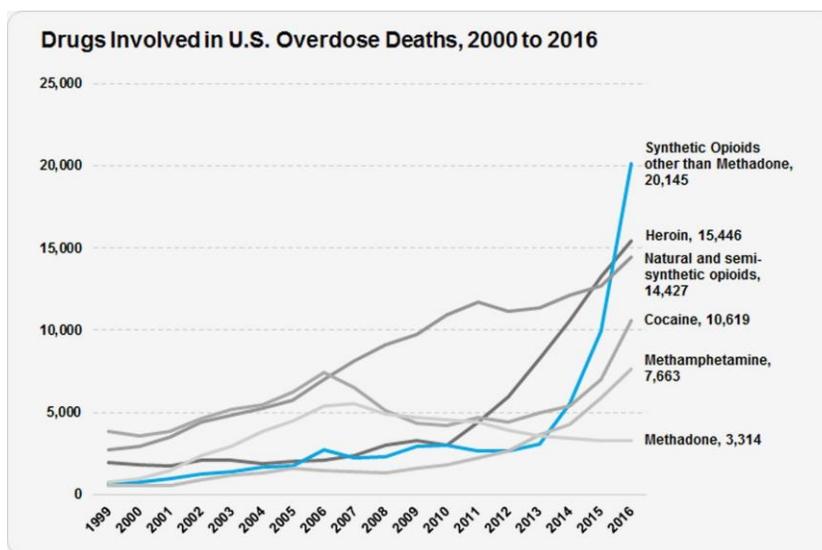
consumo de drogas del mercado estadounidense.²²²

Pese a las pretensiones hegemónicas de las organizaciones, ninguna logró imponerse sobre el resto, ello generó un ambiente de constante competencia, pero fue el binomio de los cárteles Sinaloa–Zetas con sus respectivas esferas de influencia, el que se hizo del control del 80% del mercado de narcóticos.²²³

Sobre el problema de las drogas en Estados Unidos, las más consumidas en el año 2012 fueron la marihuana, las psicoterapéuticas (los medicamentos psicotrópicos prescritos) y la cocaína, en ese orden, según las cifras obtenidas de los *Resultados de la Encuesta nacional sobre el uso de drogas y la salud de 2012* del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos.²²⁴

Mientras que las muertes por sobredosis relacionadas al consumo de dichas drogas ilícitas en este país incrementaron de forma acelerada. Para 2012, los narcóticos que se mantuvieron como los primeros causantes de dichas muertes fueron los opioides sintéticos, la heroína, los opioides naturales y semisintéticos, la cocaína y por último las metanfetaminas (Ver *Imagen III. Muertes por sobredosis de drogas en Estados Unidos (2000–2016)*).²²⁵

Imagen III. Muertes por sobredosis de drogas en Estados Unidos (2000–2016)



²²² Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Narcotráfico S.A.", *Revista Nexos*, México, Nexos, enero de 2009.

²²³ BBC, "El nuevo mapa del narcotráfico", [en línea], México, *BBC Mundo*, 10 de octubre de 2012, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_carteles_jp [consulta: 21 de agosto de 2018].

²²⁴ U.S. Department of Health and Human Services, *Resultados de la Encuesta nacional sobre el uso de drogas y la salud de 2012: resumen de los hallazgos nacionales*, [en línea], Estados Unidos, p. 15, dirección URL: <https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/NSDUHresults2012/NSDUHresults2012.pdf> [consulta: 16 de enero de 2019].

²²⁵ *Idem*.

Fuente: *National Institute of Health*, Estados Unidos de América, 2018.²²⁶

La demanda de estupefacientes en territorio estadounidense –incentivo para el abastecimiento de drogas– mantuvo al narcotráfico como una de las actividades ilícitas más rentables por encima de otros tráficos ilícitos, sin excluir a otro tipo de actividades predatorias,²²⁷ centrales en la redistribución de los riesgos y la diversificación de sus fuentes de ingreso.²²⁸

El crecimiento del consumo de narcóticos en territorio nacional fue lento pero sostenido,²²⁹ al norte de la República su disponibilidad fue mayor por ser una zona de concentración para el tráfico sur–norte del hemisferio.²³⁰ La siguiente imagen publicada por *The Washington Post* muestra el crecimiento de consumidores de drogas ilegales (de personas entre 12 y 65 años) entre 2008 y 2011 en territorio nacional y el repunte de la cifra a partir del año 2011.²³¹

Imagen IV. Consumo de drogas en México (2002–2016)

²²⁶ National Institutes of Health, “Statement from the NIH Director on Combating the Opioid Crisis with Scientific Solutions”, [en línea], Estados Unidos, *National Institutes of Health*, 26 de octubre de 2017, Dirección URL: <https://www.nih.gov/about-nih/who-we-are/nih-director/statements/statement-nih-director-combating-opioid-crisis-scientific-solutions> [consulta: 28 de agosto de 2018].

²²⁷ Juan Carlos Garzón, “El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, CASEDE, 2012, p. 36.

²²⁸ En este último punto vale la pena destacar que entre las actividades ilícitas que giraron alrededor de este fenómeno, se encuentra el contrabando de bienes y servicios diversos, las ejecuciones de funcionarios públicos, la extorsión, la falsificación de dinero/bonos/valores, la falsificación de documentos, los fraudes de tarjeta de crédito, los homicidios calificados, la infiltración patrimonial, el lavado patrimonial, el robo de vehículos, el secuestro, el tráfico de armas, y la trata de personas, todas estas actividades por cierto categorizadas en la Convención de las Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Organizada (Palermo, 2000). (Attolini Murra Antonio, Los 22 delitos del crimen organizado mexicano, [en línea], México, *ADN Político*, 15 de octubre de 2012, Dirección URL: <http://static.adnpolitico.com/opinion/2012/10/15/attolini-los-22-delitos-del-crimen-organizado-mexicano> [consulta: 31 de agosto de 2018].

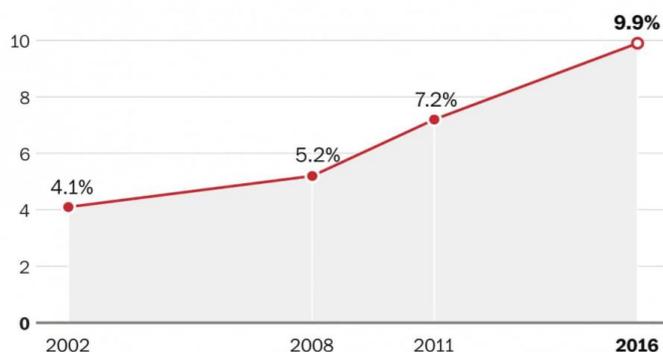
²²⁹ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 29.

²³⁰ *Ibidem*, p. 32.

²³¹ Joshua Partlow, “Mexico’s drug trade hits home”, [en línea], Estados Unidos, *The Washington Post*, 21 de diciembre de 2017, Dirección URL: https://www.washingtonpost.com/graphics/2017/world/mexico-s-drug-traffic-is-now-hitting-home/?noredirect=on&utm_term=.f867fd0652a [consulta: 17 de agosto de 2018].

Drug use in Mexico

The share of Mexicans between 12 and 65 who have used illegal drugs has increased in every survey by the Health Ministry since 2002.



Fuente: Joshua Partlow, *The Washington Post*, 2017.²³²

En México la estrategia del presidente Calderón: *Para que la droga no llegue a tus hijos*, no sirvió el efecto que se esperaba, pese a la inversión de más de 6.6 millones de pesos en la prevención y el tratamiento de adictos, el número de personas dependientes aumentó en 100 000. Es decir, la cifra pasó de 450 000 personas dependientes en el año 2008 a 550 000 en el año 2011.²³³

Eduardo Guerrero Gutiérrez señala que la estrategia de seguridad nacional «Guerra contra el narcotráfico» fue emprendida con el fin de mejorar la imagen del entonces gobierno entrante de Calderón Hinojosa y elevar sus niveles de aprobación luego de su controvertida y cuestionada campaña electoral de 2006.²³⁴ Dicha operación se basó en cuatro ejes principales: la *desarticulación* de las bandas criminales, la *disrupción* del mercado de drogas, la *recuperación* de las instituciones y el *robustecimiento* del gobierno en todos sus niveles.²³⁵

Como se asumió que las organizaciones funcionaban de manera jerárquica, Felipe Calderón retomó y ejecutó la *Kingpin strategy*, estrategia creada por la DEA, que en principio se planeó para desmantelar los cárteles colombianos,²³⁶ atacó a varios principales mandos y

²³² *Idem*.

²³³ Elías Camahji, "Año 11 de la Guerra contra el narco", [en línea], México, *El País*, s/f, Dirección URL: <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/> [consulta: 28 de agosto de 2018].

²³⁴ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La estrategia fallida", [en línea], *Revista Nexos*, México, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2012, Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083> [consulta: 13 de agosto de 2019].

²³⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Narcotráfico S.A.", *Revista Nexos*, México, Nexos, enero de 2009.

²³⁶ «*Grosso modo* puede definirse como una estrategia que dedica recursos desproporcionados a la eliminación de supuestos jefes criminales. La estrategia se enfoca en los criminales, no en el crimen *per se*; la persecución del *Kingpin* es la meta, y no el medio. (...) las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas (OTD) están verticalmente integradas. Así, al eliminar a los jefes de éstas las organizaciones se debilitan. Su fragmentación y debilidad les impediría participar activamente en el tráfico de drogas por lo cual la oferta de narcóticos tenderá a reducirse en los Estados Unidos.» En Carlos A. Pérez, "La *Kingpin Strategy*: ¿qué es y cómo llegó a México?", *Revista Nexos*, México, Nexos, octubre de 2009.

desarticuló sus redes internas. La escalada de violencia derivada de los vacíos de poder por las capturas y las consecuentes disputas sucesorias dentro de éstas generaron su dispersión geográfica y su fragmentación en células y organizaciones menores,²³⁷ más difíciles de detectar y por lo tanto, de dismantelar.

Para proyectar una imagen de éxito a los medios de comunicación, el gobierno de Calderón evidenció las capturas de grandes capos y otros operadores medianos. Tan sólo entre 2007 y 2012, se detuvieron a 25 de los 37 principales líderes de las organizaciones criminales.²³⁸ Carlos Pascual señala que una de las capturas emblemáticas, en colaboración con el gobierno de Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida, fue la detención en Zapopan Jalisco de Ignacio Coronel alias «Nacho» (Coronel).²³⁹

Cabe decir que el enfoque militarista de México y la adopción de la *Kingpin Strategy* para los fines antes descritos fueron impulsados y respaldados por el gobierno estadounidense. Este beneplácito fue expresado por el general Victor Renuart, jefe del Comando Norte, en uno de sus discursos en el Senado estadounidense en 2009 y por Anthony Placido, el entonces mando superior de la DEA.²⁴⁰

Las extradiciones de narcotraficantes hacia la Unión Americana se volvieron más frecuentes. Desde la gestión de Vicente Fox Quesada se recurrió a este tipo de acciones para proyectar una imagen de confianza en el exterior a diferencia de las anteriores administraciones priístas que creían que las extradiciones proyectaban una imagen de debilidad institucional y fragilidad en el sistema de impartición de justicia.²⁴¹ Las extradiciones pasaron de 12 en el año 2000, a 63 en 2006, con Calderón crecieron de manera estrepitosa, pasó de 63 en 2006, a 115 en 2012.²⁴² (*Ver Imagen V*).

Imagen V. Extradiciones de México a Estados Unidos (1998–2018)

²³⁷ Alejandro Hope, "Violencia 2007–2011. La tormenta perfecta.", *Revista Nexos*, México, Nexos, noviembre de 2013.

²³⁸ *Ibidem*, p. 57.

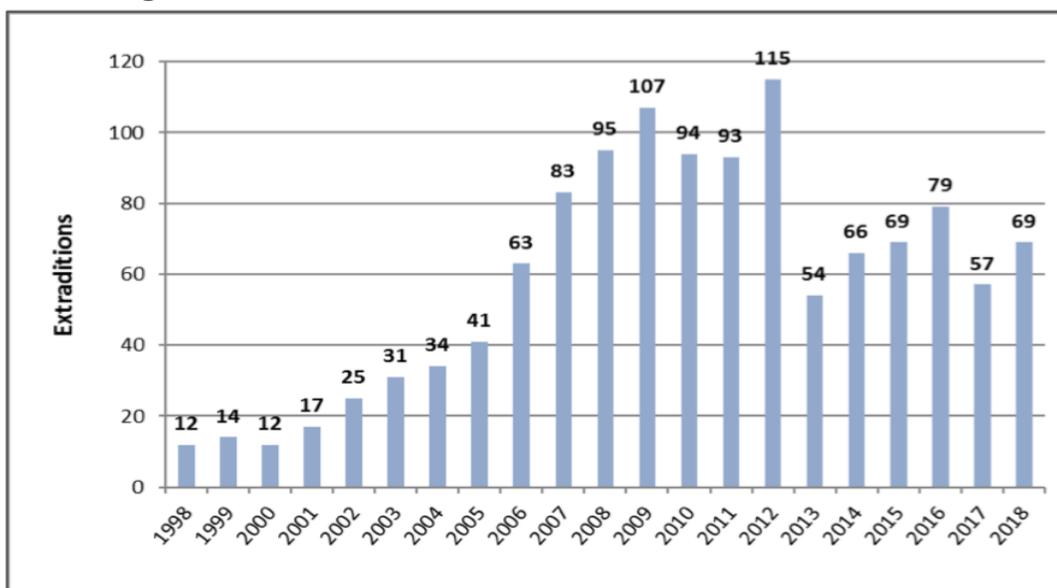
²³⁹ La Redacción, "Atribuye Pascual caída de Coronel a Iniciativa Mérida", [en línea], *Proceso*, México, 30 de julio de 2010, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/104410/atribuye-pascual-caida-de-coronel-a-iniciativa-merida> [consulta: 12 de enero de 2020].

²⁴⁰ Fuensanta Medina Martínez, "La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad", *op. cit.*, p. 185.

²⁴¹ Carlos Rodríguez Ulloa, "La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, p. 245.

²⁴² Ana Langner, "Extradición, una historia de cuatro décadas", [en línea], México, *El Economista*, 11 de abril de 2017, Dirección URL: https://elpais.com/diario/2005/07/25/internacional/1122242410_850215.html [consulta: 16 de agosto de 2018].

Figure 6. Extraditions from Mexico to the United States: 1998-2018



Fuente: Departamento de Justicia y de Estado, Estados Unidos de América, 2019.²⁴³

La violencia en México en el periodo 2000–2012 fue utilizada de manera recurrente por las organizaciones para la intimidación de víctimas, autoridades, rivales, disciplina interna y operación. La lucha por el control territorial y por las rutas de tráfico de drogas hacia el norte se tornó en un motor de violencia e incremento de la inseguridad pública.²⁴⁴ Informes de la PGR y la CNDH señalaron que los homicidios sucedidos durante el mandato de Vicente Fox fueron equivalentes a los homicidios ocurridos tan sólo en los dos primeros años de gestión de Felipe Calderón Hinojosa.²⁴⁵

La expiración de la Ley Federal *Assault Weapons Ban* en 2004 en territorio estadounidense, que consistió en el levantamiento de la prohibición de venta de rifles de asalto en Estados Unidos de América, influyó en el aumento de la disponibilidad y el uso de armas semiautomáticas y de grueso calibre en el mercado ilegal entre México y Estados Unidos lo que incentivó el aprovisionamiento de armamento de las organizaciones criminales mexicanas.

El periodo 2000–2006 formó parte de una tendencia a la baja de los homicidios, que inició en 1990 y vivió sus últimos años durante la administración de Vicente Fox, en este

²⁴³ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. Relations*, p. 21, *op. cit.*

²⁴⁴ Eric L. Olson y Ximena Rodríguez, “La seguridad México–Estados Unidos: responsabilidad compartida”, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 232.

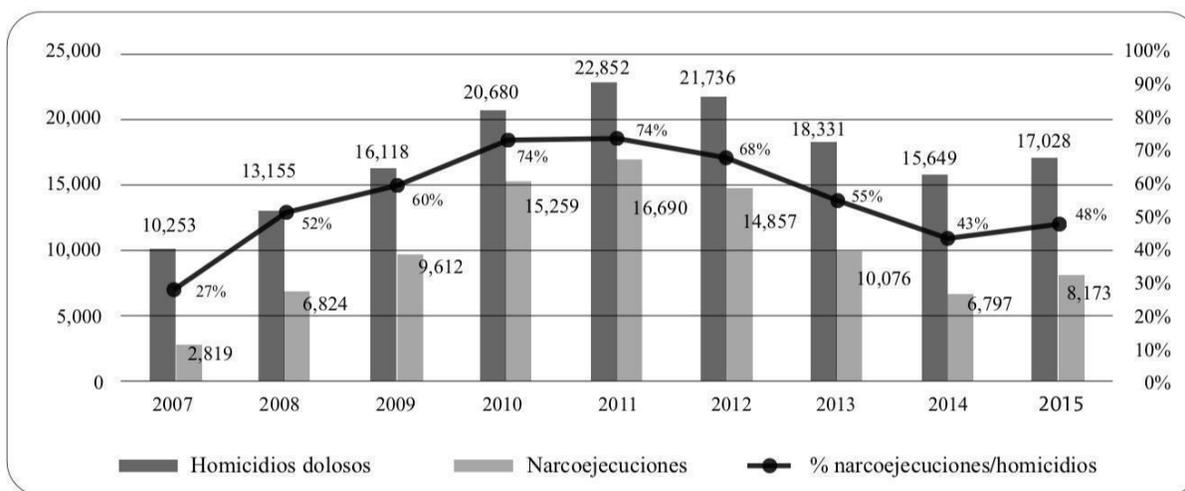
²⁴⁵ Marcos Pablo Moloeznik, “Sistema de defensa, fuerzas armadas y profesionalización militar”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, p. 55.

lapso los homicidios se redujeron a la mitad.²⁴⁶ En un sentido contrario, la percepción de la violencia y la inseguridad por parte de la sociedad mexicana creció debido al posicionamiento del crimen organizado como su primer causante a nivel nacional a partir del año 2006.²⁴⁷

Desde 2007, en los subsecuentes 48 meses los homicidios se triplicaron,²⁴⁸ la violencia se concentró en las ciudades fronterizas y en los puertos del país.²⁴⁹ El año 2007 arrancó con 10 253 homicidios dolosos y 2 816 *narcoejecuciones*; para el final de la gestión se registró el doble de homicidios dolosos, es decir, 21 736. Por su parte, las *narcoejecuciones* se quintuplicaron, alcanzando la cifra de 14 857 en el año 2012.²⁵⁰

De manera general, el número de homicidios y ejecuciones se mantuvo en ascenso entre 2007 y 2011, el año más violento en este periodo fue 2011, con 27 213²⁵¹ homicidios, 22 852 homicidios dolosos y 16 690 ejecuciones. Posterior a este año, la tasa de homicidios disminuyó, la cifra más baja se alcanzó en el año 2014.²⁵² Los homicidios volvieron a repuntar durante la administración de Enrique Peña Nieto, según datos proporcionados por la SNSP y el INEGI. (Ver Imagen VI. Porcentaje de *narcoejecuciones* en México (2007–2015) e Imagen VII. Homicidios dolosos en México (1997–2017)).

Imagen VI. Porcentaje de *narcoejecuciones* en México (2007–2015)



²⁴⁶ Alejandro Hope, "Violencia 2007–2011. La tormenta perfecta", *Revista Nexos*, México, Nexos, noviembre de 2013.

²⁴⁷ Malgorzata Polanska, "Los homicidios y la violencia organizada en México", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, pp. 122–125.

²⁴⁸ Alejandro Hope, "Violencia 2007–2011. La tormenta perfecta", *op. cit.*

²⁴⁹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Narcotráfico S.A.", *Revista Nexos*, México, Nexos, enero de 2009.

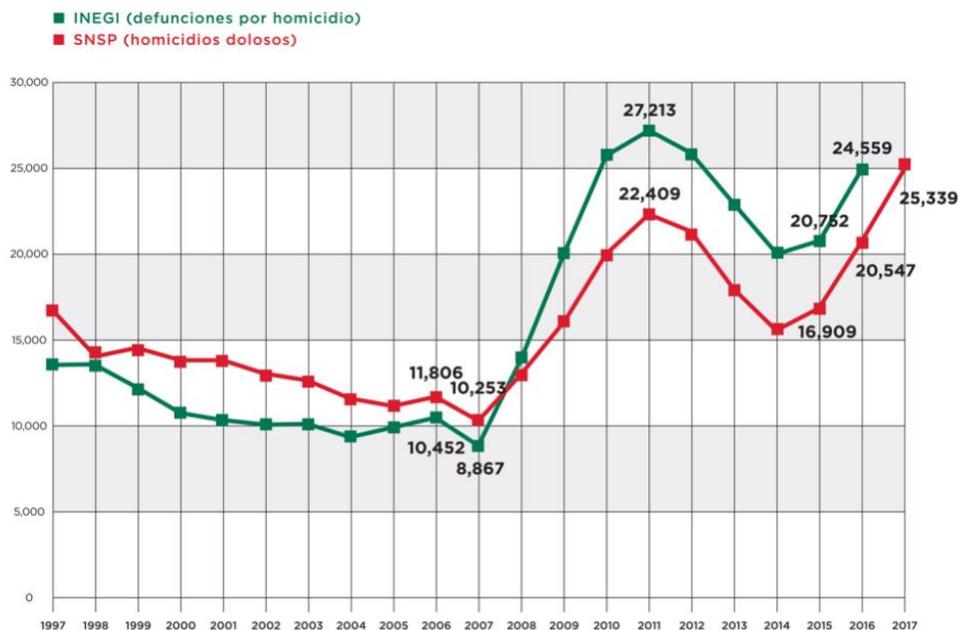
²⁵⁰ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, "Una década de narcoviencia en México 2006–2016", *op. cit.*, p. 62.

²⁵¹ Actualidad RT, "Estrategia fallida: 250.000 asesinatos en México desde el inicio de la 'guerra contra el narco'", [en línea], México, RT, 24 de mayo de 2018, Dirección URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/272788-mexico-llega-250000-asesinatos-inicio-guerra-narcotrafico> [consulta: 22 de enero de 2019].

²⁵² Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, "Una década de narcoviencia en México 2006–2016", *op. cit.*, p. 62.

Fuente: Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, 2016.²⁵³

Imagen VII. Homicidios dolosos en México (1997–2017)



Fuente: Actualidad RT con base en INEGI y SNSP, México, 2018.²⁵⁴

Se calcula que 10% del total de homicidios relacionados a la delincuencia organizada en este periodo fueron cometidos contra personas inocentes, policías y militares y el 90% restante, contra criminales y miembros de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.²⁵⁵ Se estima que las personas asesinadas y enterradas en *narcofosas* durante la administración de Calderón fueron al menos 10 000.²⁵⁶

Por su parte, los delitos de fuero federal entre el periodo 2000–2012 alcanzaron su máximo en 2007, luego de ese año, cayeron de manera lenta. Los delitos de fuero común,²⁵⁷ que constituyeron 90% del total de delitos, aumentaron de manera sostenida.²⁵⁸

²⁵³ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, “Una década de narcoviencia en México 2006–2016”, *op. cit.*, p. 62.

²⁵⁴ Actualidad RT, “Estrategia fallida: 250.000 asesinatos en México desde el inicio de la “guerra contra el narco””, *op. cit.*

²⁵⁵ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, “Una década de narcoviencia en México 2006–2016”, *op. cit.*, p. 58.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 57.

²⁵⁷ En cuanto al rubro de la seguridad pública, en México, los delitos se dividen entre el fuero común y el federal, en la primera clasificación se incluyen aquellos que afectan habitualmente a la población: robo, homicidio, violación, secuestro y fraude.

²⁵⁸ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Políticas de Seguridad en México: Análisis de cuatro sexenios”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, CASEDE, 2012, p. 75.

Imagen VIII. Incidencia delictiva a nivel nacional (1997–2012)



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, México, 2013.²⁵⁹

En el contexto de la entrada en vigor de la Iniciativa Mérida, fue aprobada una reforma a la constitución para el tránsito hacia un sistema penal acusatorio y oral, que enfatiza el debido proceso, los derechos de los acusados, una mejor coordinación entre las instituciones del gobierno federal,²⁶⁰ mejoras en las actividades de investigación de la Policía y leyes más estrictas para los delitos de crimen organizado.²⁶¹

Las disposiciones más rigurosas referentes a la impartición de justicia fueron la capacitación a funcionarios judiciales para apoyar la implementación de la reforma y el apoyo

²⁵⁹ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018*, [en línea], México, Gobierno de la República, 2013, p. 36, dirección URL: https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013–2018.pdf [consulta: 22 de septiembre de 2019].

²⁶⁰ David A. Shirk, “Avances y retos de la reforma de justicia penal en México”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, CASEDE, 2012, p.101.

²⁶¹ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, op. cit., p. 30.

a la infraestructura para ponerla en marcha. La reforma también pretendió armonizar algunas cuestiones del modelo penal mexicano con el estadounidense.²⁶² En este contexto y junto con la reforma los gobiernos de México y de Estados Unidos recurrieron a la firma estadounidense *Management Systems International*, con el fin de impulsar los programas:

- Proderecho, gestionado desde el gobierno de Vicente Fox Quesada (2004–2007),²⁶³
- Justicia y Seguridad (2009–2014) gestionado por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa para la asistencia técnica
- Projusticia gestionado por el gobierno de Enrique Peña Nieto (2014–2019), Un proyecto de cooperación mucho más ambicioso que los anteriores, ya que incluso ocupó 10% de los recursos anuales de la Iniciativa Mérida.²⁶⁴

La percepción sobre el relativo éxito que tuvieron los anteriores fondos para la seguridad estatal y municipal, creados desde 1997 (el Fondo de Aportación para la Seguridad Pública y el Fortamun), sirvieron de antecedentes para la creación del Subsidio para la Seguridad de los Municipios en 2008 y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) en 2011. Estos últimos, fueron diseñados con el fin de que las unidades acreditadas subsanaran las debilidades de las policías municipales y estatales, abriendo la posibilidad de relevarlas en caso de ser necesario por la penetración de la corrupción en sus cuerpos operativos.²⁶⁵

Los resultados fueron limitados, el SUBSEMUN y el SPA terminaron por convertirse en unidades de reacción semi militarizadas, la reforma al SNSP tampoco se consolidó,²⁶⁶ y la capacidad de operación de las unidades policiacas municipales fue limitada, ello desembocó en la cancelación del SPA y del programa de prevención del delito en 2016.²⁶⁷

La falta de supervisión, interés social y voluntad política por parte de los gobernadores estatales para darle seguimiento a estas medidas aplicadas dejaron en manos de policías y militares las tareas de seguridad del país, sin entender las necesidades reales de la

²⁶² Cfr. Expansión, “10 años de la Iniciativa Mérida: Un recuento de la cooperación entre México y EU”, [en línea], México, *Expansión*, 10 de abril de 2017, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 29 de septiembre de 2019].

²⁶³ Eric L. Olson y Ximena Rodríguez, “La seguridad México–Estados Unidos: responsabilidad compartida”, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 239.

²⁶⁴ *Idem*.

²⁶⁵ Carlos Barranchina Lisón, “Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios 2008–2015”, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 121.

²⁶⁶ *Ibidem*, pp. 117–119.

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 124 y 128.

población.²⁶⁸ En el caso de la impunidad, entendida como la falta de aplicación a la ley persistió, de hecho, 98% de los homicidios ocurridos durante esta gestión (2006–2012) no derivaron en sentencias condenatorias.²⁶⁹

Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la CNDH en 2012 afirmó que para ese año apenas se denunciaron dos de cada 10 delitos cometidos en México y sólo 1.6% de los 1.6 millones de delitos denunciados llegaron a ser sentenciados de manera judicial, esta situación, afirma Gloria Leticia Díaz, se tradujo en un nivel de impunidad de 99%.²⁷⁰

La vulnerabilidad del país por la corrupción facilitó el desarrollo de la *narcopolítica*, que refiere las relaciones entre funcionarios y miembros de la delincuencia organizada a cambio de beneficios mutuos, por ejemplo, el financiamiento de las candidaturas de presidentes municipales con recursos ilícitos.²⁷¹

La corrupción permitió la infiltración de miembros del crimen organizado en los tres niveles de gobierno, las enormes ganancias de los cárteles les permitieron reinvertir parte de sus ingresos en la rentabilidad de la corrupción política, la *narcopolítica*, con el fin de facilitar sus operaciones ilícitas. Sobre el tema de la corrupción Daniel Sansó–Rubert dice que:

El acceso a los estratos de poder es una salvaguarda de su estatus (*status quo criminal*). Estrategia que persigue ganar autonomía y control sobre el espacio geográfico donde opera la estructura criminal, en detrimento del Estado. El objetivo obedece al aseguramiento de la libertad de movimiento y capacidad de maniobra para desarrollar sin interferencias sus actividades lícitas e ilícitas, convirtiéndose en una amenaza directa a la integridad (territorial, política y social) del Estado, constriñendo su legitimidad y anulando, de facto, su control territorial y capacidad de respuesta.²⁷²

Al final –menciona Sansó–, la corrupción se identifica como un síntoma y no como la causa directa del narcotráfico, considerada «factor netamente dañino para el desarrollo económico, el funcionamiento del estado de derecho, la gobernabilidad y en relación con la confianza depositada en las instituciones.»²⁷³

Los frecuentes sobornos a policías por parte de los miembros de los cárteles del narcotráfico, restaron credibilidad a las instituciones policiacas mexicanas, hubo casos en los

²⁶⁸ Carlos Barranchina Lisón, “Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios 2008–2015”, *op. cit.*, p. 119.

²⁶⁹ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 28.

²⁷⁰ Gloria Leticia Díaz, “Impunidad casi total caracterizó el sexenio de Calderón: CNDH”, [en línea], *Proceso*, México, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2012, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/325817/impunidad-casi-total-caracterizo-el-sexenio-de-calderon-cndh> [consulta: 3 de abril de 2019].

²⁷¹ Carlos Flores Pérez, “Narcotráfico y política”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, CASEDE, 2009, pp. 109–111.

²⁷² Pascual Daniel Sansó–Rubert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, *op. cit.* p. 28.

²⁷³ *Ibidem* p. 29.

que se detectaron estos elementos dentro de las nóminas de las organizaciones criminales.²⁷⁴ Según un *ranking* de percepción de la corrupción, donde la primera posición era la menos corrupta, en el año 2000 México ocupó el lugar 57 de 175 países calificados, para 2012 su posición se deterioró, llegó a ocupar la posición 105 de 175 países.²⁷⁵

Los intentos del gobierno de Felipe Calderón por reformar esta corporación fueron los «controles de confianza», realizados a 40 mil agentes de la Policía Federal activos entonces, de una totalidad de efectivos estatales y municipales de más de 200 000.²⁷⁶ La medida fue aplicable para una pequeña proporción de todos los efectivos en el país, de esa cantidad, menos de 50% realizó la prueba de confianza, de ellos se obtuvo un índice de reprobación de 65%.²⁷⁷

Las quejas sobre funcionarios públicos federales fueron expuestas por el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien afirmó que entre 2005 y 2012 se recibieron más de 34 000 quejas contra los órganos de Seguridad Pública en el país referentes a los delitos de cateos ilegales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones y tortura.²⁷⁸

Las Fuerzas Armadas incursionaron en un mayor número de operaciones en las zonas urbanas y en enfrentamientos directos abiertos entre 2006–2012 sin el marco jurídico necesario.²⁷⁹ Los intentos para regular sus acciones fracasaron, las violaciones sistemáticas fueron reclamadas y evidenciadas por la prensa nacional e internacional, entre 2006 y junio de 2012 se registraron 6 717 imputaciones de violación a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas mexicanas.²⁸⁰

El presupuesto destinado a las funciones de justicia, seguridad nacional, asuntos de orden público y seguridad interior se disparó, pasando de 102 650 millones de pesos en 2007 a 197 925 millones en 2012. La siguiente gráfica recopila el notable crecimiento de dichas instituciones durante los periodos entre los años 1989–2012 (Ver *Imagen IX. Presupuesto de las cuatro dependencias del sector seguridad (1989–2012)*), también se muestra cómo la

²⁷⁴ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, “Una década de narcoviolencia en México 2006–2016”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 57.

²⁷⁵ *Idem*.

²⁷⁶ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 30.

²⁷⁷ *Idem*.

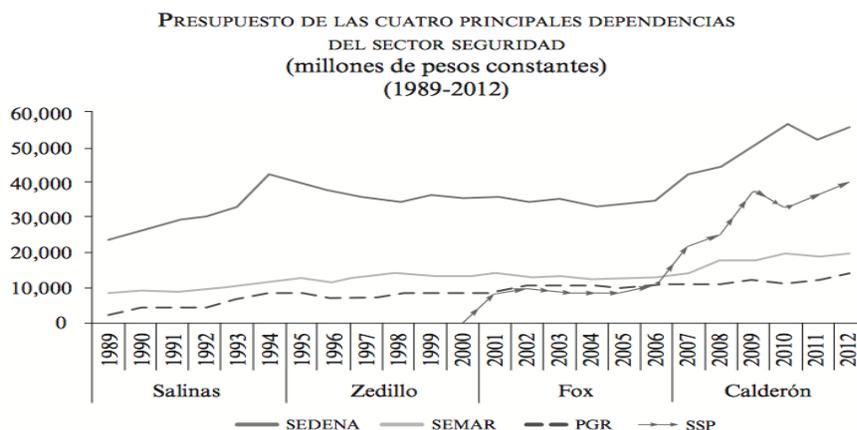
²⁷⁸ Gloria Leticia Díaz, “Impunidad casi total caracterizó el sexenio de Calderón: CNDH”, [en línea], *Proceso*, México, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2012, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/325817/impunidad-casi-total-caracterizo-el-sexenio-de-calderon-cndh> [consulta: 3 de abril de 2019].

²⁷⁹ *Idem*.

²⁸⁰ *Ibidem*, pp. 112–116.

SEDENA y la SSP encabezaron el ritmo de crecimiento.²⁸¹

Imagen IX. Presupuesto de las cuatro dependencias del sector seguridad (1989–2012)



Fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez, 2012.²⁸²

El conjunto presupuestal de las cuatro dependencias de seguridad superó el crecimiento del PIB nacional desde el año 2009, la prioridad del rubro de la seguridad desplazó a otros del gasto público.²⁸³ El gobierno de Calderón destinó 1.42% del PIB, a diferencia de su antecesor, quien destinó apenas 0.85% de este mismo.²⁸⁴

Imagen X. Evolución del PIB y del presupuesto de las cuatro dependencias del sector seguridad (1993–2012)

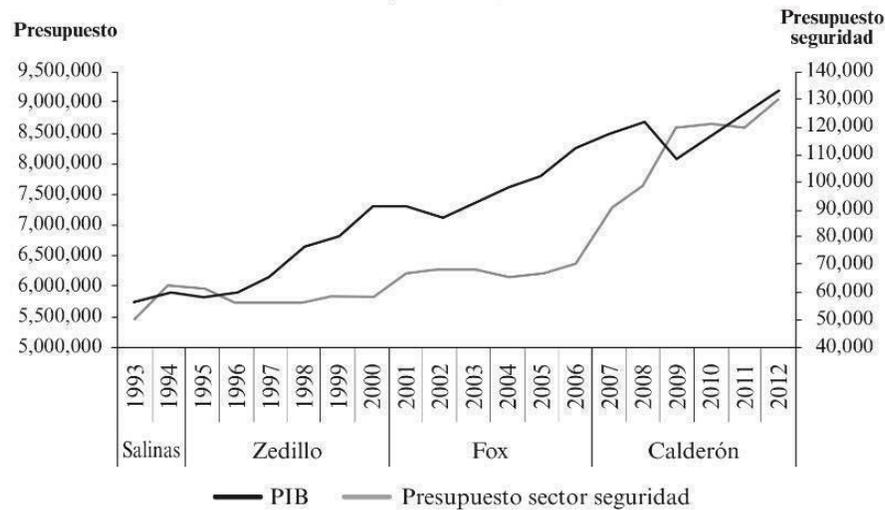
²⁸¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Políticas de Seguridad en México: Análisis de cuatro sexenios", Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012, México, CASEDE, 2012, p. 80.

²⁸² *Ibidem*, p. 80.

²⁸³ *Ibidem*, p. 82.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 81.

EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PRESUPUESTO
DE LAS CUATRO DEPENDENCIAS DEL SECTOR SEGURIDAD
(millones de pesos)
(1993-2012)



Fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez, 2012.²⁸⁵

La alternancia partidista encabezada por los gobiernos de Vicente Fox Quesada (2000–2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) se caracterizó por las altas expectativas que la opinión pública tuvo en un inicio sobre el triunfo electoral del partido que irrumpió con la hegemonía imperante del PRI, que duró más de setenta años en el poder ejecutivo en México.

Con la llegada de la alternancia partidista, también devino la decepción social sobre los resultados de estos gobiernos *panistas* y de sus estrategias de seguridad nacional. La denominada «Guerra contra el narcotráfico» inauguró uno de los capítulos más violentos en la historia del país, que tampoco cesó bajo la gestión de su sucesor, Enrique Peña Nieto (priísta).

Contrario a la puesta en marcha de la estrategia doméstica «Guerra contra el narcotráfico», con su respectiva continuidad durante la gestión de Enrique Peña Nieto y de la Iniciativa Mérida, se generaron las condiciones necesarias para que el crimen organizado expandiera y consolidara sus capacidades adquiridas en el plano transnacional, ello amenazó la estructura de seguridad nacional de México y de Estados Unidos.

²⁸⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Políticas de Seguridad en México: Análisis de cuatro sexenios", *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, CASEDE, 2012, p. 81.

2.3 La estrategia de seguridad de Enrique Peña Nieto (2012–2018)

Para el año 2012, la reputación de México ante el mundo por los resultados de la estrategia nacional de «Guerra contra el narcotráfico» se deterioró; durante el gobierno *calderonista* se alcanzó una tasa de homicidios de 22/100 000 en 2012, contra poco menos de 10/100 000 seis años antes.²⁸⁶ En 2012, se observó esto como una de las causas para que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresara al poder ejecutivo tras 12 años de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN).²⁸⁷

Desde el inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto, se reconoció a la seguridad pública como una asignatura pendiente, el mandatario prometió realizar los cambios pertinentes a la estrategia implementada por el gobierno de Felipe Calderón. De igual manera, manifestó su intención de transitar de un conflicto frontal y publicitado contra los cárteles de la droga a uno menos abierto para apaciguar la crisis de violencia que azotaba al país, método acompañado del refuerzo de las labores de inteligencia.²⁸⁸

La forma de cumplir sus promesas referentes al rubro de la seguridad y atender los aspectos menos contemplados, entre ellos, la prevención, la reducción de la violencia y el respeto a los derechos humanos en el país, consistió en expedir un plan nacional para la prevención del delito, un código unificado de procedimientos penales, una reforma al sistema penal, la creación de la gendarmería (un cuerpo de seguridad híbrido que pretendió reemplazar al Ejército en lo referente a las labores de seguridad pública).²⁸⁹

En el marco de su Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, se expidió la Estrategia de Seguridad *México en Paz*, una de las cinco Metas Nacionales, con el fin de «mejorar la coordinación operativa entre los tres órdenes de gobierno; fortalecer las capacidades institucionales de las corporaciones policiales; hacer uso intensivo de sistemas de inteligencia y fortalecer la prevención social de la violencia y el delito».²⁹⁰

En el contexto de su estrategia de seguridad interior algunos objetivos tuvieron más

²⁸⁶ Arturo Santa Cruz, «La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización», en *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 3–4, México, COLMEX, julio–diciembre 2019.

²⁸⁷ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 1, *op. cit.*

²⁸⁸ Diego Badillo, «Estrategia de seguridad de Peña Nieto eliminó la SSP y acciones de prevención», [en línea], México, *El Economista*, 28 de julio de 2018, dirección URL: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Pena-Nieto-elimino-la-SSP-y-acciones-de-prevencion-20180728-0013.html> [consulta: 22 de septiembre de 2019].

²⁸⁹ *Idem.*

²⁹⁰ Presidencia de la República EPN, «Sexto Informe de Gobierno», [en línea], México, Gobierno de México, 2018, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 22 de septiembre de 2019]. s/p.

éxito que otros, la gendarmería, por ejemplo, fue considerada un proyecto no muy exitoso debido a que para el final de su gestión se terminó su autonomía y acabó incorporándose a la Policía Federal. Por su parte, la ininterrumpida participación de las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública en territorio mexicano suscitó un alza continua de casos de violación a los derechos humanos, que de inmediato se vio bajo la auscultación de la comunidad internacional.

Bajo la gestión de Enrique Peña Nieto operaron nueve organizaciones criminales,²⁹¹ ocurrió la escisión de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios y se presenció el fortalecimiento del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).²⁹² Por otro lado, durante su administración también desapareció la Secretaría de Seguridad Pública a doce años de su creación, en su lugar, creó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en enero de 2013, dependiente de la SEGOB.²⁹³

El periodo de Peña Nieto es recordado como una etapa violenta, con un saldo de 157 mil 158 homicidios. Su gestión cerró con un incremento en la tasa de asesinatos u homicidios dolosos de 14%, 35 mil homicidios más, en comparación con el gobierno de Felipe Calderón. (Ver Tabla I. *Homicidios por administración 2000–2018*).²⁹⁴ En 2018, su último año, todos los días fueron asesinadas un promedio de 94 personas en el país, además del estigma de varios casos impunes, el más polémico, la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa.²⁹⁵

Tabla I. Homicidios por administración 2000–2018
(por año de ocurrencia y año de homicidio)

Sexenio y total de homicidios	Año	Homicidios
Vicente Fox Quesada	2000	10 737

²⁹¹ Elías Camahji, “Año 11 de la Guerra contra el narco”, *El País*, [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/> [consulta: 28 de agosto de 2019].

²⁹² Elda Arroyo Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *Revista Análisis Plural*, primer semestre de 2018, Jalisco, México, ITESO, 2018, p. 212.

²⁹³ *Ibidem*, p. 204–205.

²⁹⁴ INEGI, *Defunciones por homicidios*, INEGI, [en línea], México, 2018, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c= [consulta: 12 de septiembre de 2019].

²⁹⁵ Rubén Migueles, “Inegi: sexenio de Peña Nieto rompe récord en homicidios”, *El Universal*, [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inegi-sexenio-de-pena-nieto-rompe-record-en-homicidios> [consulta: 12 de septiembre de 2019].

<p>70 899</p>  <p>²⁹⁶</p>	<p>2001</p> <p>2002</p> <p>2003</p> <p>2004</p> <p>2005</p> <p>2006</p> <p>Total</p>	<p>10 285</p> <p>10 088</p> <p>10 087</p> <p>9 329</p> <p>9 921</p> <p>10 452</p> <p>70 899</p>
<p>Felipe Calderón Hinojosa</p> <p>121 613</p>  <p>²⁹⁷</p>	<p>2007</p> <p>2008</p> <p>2009</p> <p>2010</p> <p>2011</p> <p>2012</p> <p>Total</p>	<p>8 867</p> <p>14 006</p> <p>19 803</p> <p>25 757</p> <p>27 213</p> <p>25 967</p> <p>121 613</p>
<p>Enrique Peña Nieto</p> <p>157 158</p>  <p>²⁹⁸</p>	<p>2013</p> <p>2014</p> <p>2015</p> <p>2016</p> <p>2017</p> <p>2018</p> <p>Total</p>	<p>23 063</p> <p>20 010</p> <p>20 762</p> <p>24 559</p> <p>32 079</p> <p>36 685</p> <p>157 158</p>

Total sexenios 349 670

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019.²⁹⁹

La desaparición de los estudiantes tuvo resonancia en el exterior por los medios impresos y digitales, lo que expuso al gobierno de Peña Nieto al escrutinio internacional.³⁰⁰ La

²⁹⁶ Ariel Gutiérrez Vivanco, *Vicente Fox flag.jpg*, Presidencia de la República, [en línea], México, 2005, Dirección URL: https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Vicente_Fox_flag.jpg [consulta: 1 de abril de 2020].

²⁹⁷ Daniel Rom, *Presidentes MX*, Wordpress, [en línea], México, 2005, Dirección URL: <https://presidentesmx.wordpress.com/2014/11/15/de-felipe-de-jesus-calderon-hinojosa/> [consulta: 1 de abril de 2020].

²⁹⁸ Forbes staff, *Gobierno de Peña gastó más de lo previsto y aumentó 46% la deuda nacional*, [en línea], México, 2005, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/gobierno-de-pena-gasto-mas-de-lo-previsto-y-aumento-46-la-deuda-nacional-imco/> [consulta: 1 de abril de 2020].

²⁹⁹ INEGI, *Defunciones por homicidios*, INEGI, [en línea], México, 2018, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c= [consulta: 12 de septiembre de 2019].

investigación plagada de irregularidades sobre el caso Ayotzinapa por parte de su gobierno en 2014, contribuyó a la desaprobación y al descontento generalizado de la población mexicana sobre su gestión en materia de seguridad.³⁰¹ A este respecto, John Saxe Fernández dice que este acontecimiento, junto con otros casos similares de asesinatos extrajudiciales:

desnuda[ron] la barbarie, crisis político-constitucional y rampante ilegalidad que acompaña a la militarización del combate al crimen organizado o al terrorismo. Apoyada por el Pentágono y la Iniciativa Mérida (IM) esa militarización se expresa en guerra irregular con espionaje, contraespionaje, fuerzas especiales y contrainsurgencia ante un enemigo interno que opera entre los civiles, como dice el Pentágono, asignando a las Fuerzas Armadas de México tareas de represión interna, sin mayor efecto sobre lo que dice querer erradicar.³⁰²

Por su parte, Eric L. Olson afirma que los acontecimientos en Ayotzinapa fueron decisivos para que el Congreso estadounidense detuviera 5.5 mdd programados para el año 2014³⁰³ y 5 mdd para 2015, por los cuestionamientos del poder legislativo sobre la violación a los derechos humanos en el país. A dos meses de lo sucedido en la Normal Rural Isidro Burgos, el gobierno de Peña Nieto presentó un paquete de acciones para combatir al crimen organizado entre las que destacan:

- La Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las autoridades municipales con el fin de que el gobierno federal tomara el control de la seguridad de los municipios con indicios de que la autoridad estuviera coludida con el crimen organizado.
- Iniciativa para redefinir la competencia de cada autoridad en el combate al delito para que los diferentes órganos asuman su respectiva responsabilidad en la materia.
- Creación obligatoria de policías únicas estatales que sean más confiables, profesionales y eficaces, las cuales sustituirían a más de 1800 policías municipales débiles.
- Operativo en Tierra Caliente. Se propuso un despliegue de fuerzas especiales en municipios de Michoacán y Guerrero.³⁰⁴

Sobre la relación del gobierno de Enrique Peña Nieto con el estadounidense, si bien su prioridad fue la atención al aspecto económico,³⁰⁵ los mandatarios no dejaron de lado el tema

³⁰⁰ David Saúl Vela, "Seguridad, el principal pendiente del gobierno de Enrique Peña Nieto", *El Financiero*, [en línea], México, 26 de noviembre de 2018, Dirección URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/seguridad-el-principal-pendiente-del-gobierno-de-enrique-pena-nieto> [consulta: 12 de septiembre de 2019].

³⁰¹ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 2, op. cit.

³⁰² John Saxe Fernández, "Iguala e Iniciativa Mérida", [en línea], México, *La Jornada*, 11 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2014/12/11/opinion/030a1eco> [consulta: 11 de diciembre de 2019].

³⁰³ Expansión, "10 años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y EU", [en línea], México, *Expansión*, 10 de abril de 2017, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 6 de septiembre de 2019].

³⁰⁴ Diego Badillo, "Estrategia de seguridad de Peña Nieto eliminó la SSP y acciones de prevención", [en línea], México, *El Economista*, 28 de julio de 2018, dirección URL: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Pena-Nieto-elimino-la-SSP-y-acciones-de-prevencion-20180728-0013.html> [consulta: 22 de septiembre de 2019].

de la seguridad en sus agendas, por la imperante necesidad de atender la grave crisis de seguridad que dejó Calderón Hinojosa, con un saldo de 121 683 muertes, según cifras del INEGI.³⁰⁶

En lo concerniente a los aspectos poco contemplados durante esta gestión, Elda Arroyo Macías retoma la relevancia de la prevención social del delito como una de las causas directas de la violencia relacionada al narcotráfico, que comienza desde el nivel local.³⁰⁷ A propósito de ello, Lilian Chapa realiza la siguiente crítica a la perspectiva de Enrique Peña Nieto en su *Quinto Informe de gobierno* por deslindarse de un porcentaje de los homicidios que se encuentran en una zona gris, atribuyéndolos a la falta de atención de los gobiernos municipales por pertenecer (supuestamente) a los delitos de fuero común, así como a su desvinculación de la violencia desprendida del crimen organizado:

Peña afirmó que “Hoy, una parte significativa de los homicidios no está relacionada con el crimen organizado, sino con delitos del fuero común, aquellos que son responsabilidad de los estados y municipios”. El primer problema es que el Presidente utilizó información –generada por el CISEN– que no es pública y que resulta de una presunción, porque la categoría no se basa en la resolución de un juez.

[...] Aunque el presidente responsabilizó, acertadamente, en su Informe de Gobierno a los gobiernos locales de atender una parte de la violencia, su demanda se desvirtúa cuando no recurre al mismo ímpetu para definir al responsable de atender aquellos vinculados a delitos federales. Si Peña no lo tiene claro, ¿quién sí en los estados y municipios? Un México donde se mata sin consecuencias no es un México en paz.³⁰⁸

En este contexto Enrique Peña Nieto hizo hincapié en la necesidad de formar cuerpos policíacos sólidos y confiables, tomando en cuenta el panorama desolador en que las organizaciones criminales se mueven, las cuales sobrepasan las capacidades del complejo policíaco y hasta militar.

En *México en paz*, uno de los ejes en su informe de gobierno, expuso la puesta en marcha de iniciativas vinculadas al tema, tales como la permanencia de las Fuerzas Armadas para la defensa interior y exterior del Estado, la seguridad interior y la creación del Instituto Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Respecto a esto señaló que, si bien

³⁰⁵ DEAN.

³⁰⁶ Elda Arroyo Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *Revista Análisis Plural*, primer semestre de 2018, Jalisco, México, ITESO, 2018, p. 203.

³⁰⁷ *Ibidem*, pp. 205–206.

³⁰⁸ Lilian Chapa Koloffon, “México, enfermo crónico de violencia homicida”, *Revista Nexos*, [en línea], México, 4 de septiembre de 2017, Dirección URL, <https://seguridad.nexos.com.mx/?tag=enrique-pena-nieto> [consulta: 12 de septiembre de 2019], s/p.

respaldaría la continuidad de las fuerzas federales fuera de los cuarteles, la presencia de las mismas en las entidades federativas no debía ser permanente.

De igual forma reiteró sus avances en los productos de inteligencia estratégica, táctica y operativa sobre el crimen organizado a través de los análisis realizados para los ámbitos estatal y municipal y el seguimiento de indicadores de seguridad pública en las cinco regiones en las que se dividió el territorio nacional, procurando atender la violencia derivada del narcotráfico, así como los delitos con gran impacto en la sociedad, sobre todo el robo en sus distintas modalidades y el secuestro.³⁰⁹ Asimismo concuerdo en la necesidad de reforzar a nivel local las instituciones de seguridad, resaltando el número de efectivos policiales que debería de haber (con base en el argumento de carencia de Nicolás González Perrin, citado en esta investigación), su grado de profesionalización y la posibilidad de aumentar su remuneración para evitar que pasen al lado contrario así como para aumentar la confiabilidad de la ciudadanía hacia los mismos.

Recapitulando, en lo que respecta al citado informe de gobierno coincido en que aunque los gobiernos municipales no tienen atribuciones para investigar todos los delitos, éstos pueden implementar distintas acciones para atender sus causales directos, y de esta forma contribuir en la lucha contra el crimen. Aunado a ello, resulta importante también combatir las dificultades y limitaciones que enfrentan los mismos, ya que si éstos cumplieran a cabalidad con su responsabilidad de realizar con eficiencia las labores de seguridad y procuración e impartición de justicia, sería posible disminuir la presencia federal en los estados.

Ello, debido a que de los cuerpos militares y policiales existentes, la mayoría no contó con la formación adecuada, su conciencia del servicio público fue escasa, sin contar la nula regulación jurídica a sus labores en el rubro sino hasta 2017 con la Ley de Seguridad Interior.³¹⁰

Estamos ante un problema que se dejó progresar durante años mediante redes de corrupción e impunidad originadas por los vínculos entre autoridades y criminales, llevando a una alta infiltración en las estructuras gubernamentales, principalmente en las policías estatales y municipales, pero la situación también creció por la omisión de acciones eficientes y eficaces en contra del crimen organizado por parte del gobierno de Peña Nieto.

³⁰⁹ Presidencia de la República 2017 *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno Federal, 2017, p. 80.

³¹⁰ Pascual Daniel Sansó-Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, op. cit., p. 31.

Es decir, la política de seguridad nacional es una política de Estado, lo cual implica que es su responsabilidad preservarla, obligando a que el gobierno y el presidente de la República como jefe supremo de las fuerzas armadas y jefe de Estado salvaguarde la seguridad nacional (en consonancia con la definición de la misma en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional) y la seguridad pública.

Retomando de manera general la estrategia de seguridad nacional de Peña Nieto (2012–2018) y la relación bilateral con el gobierno estadounidense, el rumbo de la Iniciativa Mérida cambió en marzo de 2010 cuando bajo el acompañamiento de Obama se modificó su contenido, enfocó los esfuerzos en la asistencia técnica para la consolidación de las instituciones y ya no solo en el aprovisionamiento de equipo. A continuación, se revisarán los elementos destacados de las relaciones entre los gobiernos de Peña Nieto–Obama y Peña Nieto–Trump.

2.4 La relación de cooperación bilateral Enrique Peña Nieto – Barack Obama y Enrique Peña Nieto – Donald J. Trump

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en el año 2009 fue una oportunidad importante para que su equipo, con ayuda de la mayoría del partido Demócrata en el Congreso, redujera el presupuesto de la Iniciativa Mérida, por encontrarse en el último año del compromiso presupuestario con el gobierno mexicano.

A pesar de las dudas expresadas por parte de ambos países, el Congreso estadounidense transfirió \$400 millones de dólares de la Iniciativa Mérida al gobierno mexicano en 2008. Un año después, se retrasó el segundo paquete de recursos para el año 2009 por las preocupaciones referentes a los derechos humanos en México antes descritas.³¹¹ La administración de Obama por fin liberó el presupuesto y reorientó la estrategia bajo los cuatro pilares con la tutela del embajador Carlos Pascual.³¹²

Este diplomático estadounidense –de ascendencia cubana– tensó la relación con el gobierno de Calderón Hinojosa a partir de la revelación y difusión, por parte de *Wikileaks*,³¹³ de los memorándums confidenciales elaborados por este mismo y dirigidos a su gobierno. En

³¹¹ Eric L. Olson, *The Merida Initiative and shared responsibility in U.S.–Mexico security relations*, op. cit.

³¹² *Idem*.

³¹³ La redacción, “Pascual, el embajador Wikileaks”, [en línea], México, *Proceso*, 22 de marzo de 2013, dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/265886/pascual-el-embajador-wikileaks> [consulta: 12 de enero de 2020].

ellos se expresaban fuertes críticas a su contraparte mexicana, que referían la corrupción presente en las instituciones y las diversas fallas en su sistema de procuración de seguridad y de justicia.³¹⁴ El embajador apoyó la continuidad de la Iniciativa Mérida, dijo que si bien esta misma «no es una solución para el problema del narcotráfico, [es] una instancia con capacidad para combatir un fenómeno que se seguirá reinventando de manera creativa.»³¹⁵

La reestructuración de la Iniciativa en la que participó el embajador se concretó en los cuatro pilares (I. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado, II. Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho, III. Crear la estructura fronteriza del siglo XXI, y IV. Construir comunidades fuertes y resilientes),³¹⁶ en ésta se establecieron enfoques a corto y largo plazo para abordar las preocupaciones sobre los temas bilaterales de seguridad. Los pilares I y II pertenecieron a los de corto plazo, se centraron en mejorar la colaboración de inteligencia con el fin de detener el liderazgo de las redes criminales, dismantelar sus redes e interceptar el dinero y las armas de norte a sur.³¹⁷

Elementos adicionales que se aunaron a la reformulación de la iniciativa fueron los de largo plazo, los pilares III y IV ya no solo se abocaron a los temas de seguridad y aplicación de la ley, sino también a la detención de los impulsores de la violencia por medio de programas de prevención y reducción de la misma, con la colaboración de la sociedad civil, así como programas para la mejora de los espacios públicos y la creación de empleos.³¹⁸

En lo que refiere al panorama de consumo de narcóticos en Estados Unidos, George W. Bush heredó a Obama un país con severos problemas, 3 500 000 de consumidores de narcóticos, más de un millón de tratamientos de rehabilitación para los adictos y una población carcelaria cercana a los 100 000 vinculada al uso y comercio de fármacos ilegales, cifra que representó 52% de los prisioneros de ese país.³¹⁹

³¹⁴ Redacción AN, "Calderón pidió la cabeza del embajador de EU, Carlos Pascual", [en línea], México, *Aristegui noticias*, 24 de febrero de 2013, dirección URL: <https://aristeguinoticias.com/2402/mexico/calderon-pidio-la-cabeza-del-embajador-de-eu-carlos-pascual-narcoleaks/> [consulta: 12 de enero de 2020].

³¹⁵ David Carrizales, "La información de civiles, la más eficaz para combatir el narco: Carlos Pascual", [en línea], México, *La Jornada*, 21 de abril de 2010, dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2010/04/21/politica/009n1pol> [consulta: 6 de noviembre de 2019].

³¹⁶ *Pilar I*: combatir a las organizaciones criminales transnacionales a través del intercambio de inteligencia y las operaciones de aplicación de la ley.

Pilar II: institucionalizar el estado de derecho y, al mismo tiempo, proteger los derechos humanos a través de la reforma del sector de la justicia, el equipo forense, la capacitación, la reforma policial y correccional a nivel federal y estatal.

Pilar III: crear una frontera entre Estados Unidos y México en el siglo XXI y mejorar la seguridad en la frontera del sur de México.

Pilar IV: fortalecer la cohesión social a través de programas piloto, abordar las causas profundas de la violencia, reducir la demanda de drogas y apoyar la construcción de una cultura de la legalidad a través de programas educativos.

³¹⁷ Eric L. Olson, *The Merida Initiative and shared responsibility in U.S.-Mexico security relations*, op. cit.

³¹⁸ *Idem*.

³¹⁹ Cfr. Fuensanta Medina Martínez, "La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad", op. cit., p. 182.

Por su parte, el gobierno mexicano estableció la política de ventanilla única en la Secretaría de Gobernación, en consonancia con una reforma orgánica, con el fin de centralizar las funciones de seguridad y cooperación con Washington antes tratadas por distintas dependencias.³²⁰ Tal disposición se hizo efectiva durante la visita de Barack Obama a México en mayo de 2013.³²¹

Los servicios de inteligencia estadounidenses impulsaron la posición mexicana de política de seguridad pública enfocada en arrestar y extraditar a los principales líderes de las organizaciones, empero sus esfuerzos se vieron rebasados por la rápida reorganización de estos grupos criminales.³²² Los arrestos más destacados durante la gestión de Enrique Peña Nieto fueron los del líder del Cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera en 2014 y 2016, su extradición en 2017 y el arresto de Miguel Ángel Treviño Morales.³²³ Estos arrestos y extradiciones, posibilitaron que el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) desafiara el consolidado dominio de la organización sinaloense en el territorio mexicano.³²⁴

Con la llegada del gobierno de Donald J. Trump, se manifestó el rechazo de su gobierno a la ayuda y/o cooperación en recursos otorgada a países extranjeros, por lo que ordenó la revisión de los fondos de apoyo en materia de seguridad destinados a México en los últimos cinco años y propuso la reducción de 30% al apoyo internacional.³²⁵

Por lo que respecta a la ejecución de la Iniciativa Mérida, las administraciones estadounidenses de George W. Bush y Barack Obama continuaron sin priorizar la reducción de la demanda de drogas. Obama, en ese sentido, distribuyó más o menos en la misma proporción los recursos para la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas (NDSC) que su antecesor, destinó cerca de un tercio para reducir la demanda y dos tercios para reducir la oferta, mediante la aplicación de la ley e intercepción a nivel doméstico e internacional.³²⁶ Por su parte, el gobierno mexicano de Enrique Peña Nieto apostó por mantener, de igual forma, el

³²⁰ Expansión, "10 años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y EU", [en línea], México, *Expansión*, 10 de abril de 2017, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 6 de septiembre de 2019].

³²¹ *Idem*.

³²² Cfr. Congressional Research Service, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007–2020*, p. 1, *op. cit.*

³²³ Arturo Santa Cruz, "La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización", *op. cit.*

³²⁴ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 7, *op. cit.*

³²⁵ Milenio digital, "Iniciativa Mérida ¿qué es y porque AMLO quiere desaparecerla?", [en línea], México, *Político.mx*, 07 de mayo de 2019, dirección URL: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/iniciativa-merida-que-es-como-quiere-usar-amlo-esos-recursos/> [consulta: 30 de septiembre de 2019].

³²⁶ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, p. 139.

enfoque coercitivo de la estrategia y no considerar en primera instancia los aspectos de prevención del consumo de narcóticos y del delito.³²⁷

Los fondos de la Iniciativa Mérida hasta 2018 alcanzaron casi los 3 mil millones de dólares a lo largo de sus 10 años de operación, entre 2008 y 2018. No obstante, esta gran inversión y las condiciones del gobierno estadounidense para otorgar los recursos al gobierno mexicano por los problemas referentes al respeto a los derechos humanos, –tema aún pendiente– sobre todo después del caso Ayotzinapa.³²⁸

Los mejores años presupuestales para la Iniciativa Mérida fueron 2008–2010, con casi 1500 millones de dólares en transferencias militares y financieras, periodo que coincide con la ejecución de la estrategia interior de seguridad nacional de «Guerra contra el narcotráfico».³²⁹

El accionamiento de la estrategia de seguridad de Peña Nieto no tuvo los resultados deseados en el escenario mexicano, debido a que –plantea Elda Arroyo Macías– posterior a su ejecución, no se realizó de manera periódica un diagnóstico ni una retroalimentación para subsanar sus debilidades ni ajustes con el fin de obtener mejores resultados.³³⁰ En apoyo a esta idea, sostiene Benítez Manaut que los resultados tampoco fueron los esperados, debido a los vacíos legales y administrativos existentes entre los dos gobiernos que obstaculizaron la cooperación interinstitucional.³³¹

Las debilidades de dichas estrategias nacional y bilateral se centraron en el aparato militar–policial a través de la creación de la Gendarmería dentro de la Policía Federal y en el refuerzo al combate de la oferta de drogas, lo que relega otros aspectos fundamentales como la reducción de la demanda, programas para la prevención de su consumo, programas de prevención del delito y de la violencia,³³² rubros a los que no se les invirtió en la misma proporción.

Se pensó superada la «Guerra contra el narcotráfico»; sin embargo, el panorama delictivo durante y hasta el último año de la gestión de Enrique Peña Nieto incrementó los homicidios dolosos y ejecuciones; se sumió al país más en la violencia. Otras categorías como la extorsión y el secuestro experimentaron un lento descenso, en específico la tasa de

³²⁷ *Ibidem*, p. 67.

³²⁸ Milenio digital, “Iniciativa Mérida ¿qué es y porque AMLO quiere desaparecerla?”, [en línea], op., cit.

³²⁹ *Idem*.

³³⁰ Elda Arroyo Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *Revista Análisis Plural*, primer semestre de 2018, Jalisco, México, ITESO, 2018, p. 205.

³³¹ *Ibidem*, p. 67.

³³² *Ibidem*, pp. 140–141.

secuestros en 2018 bajó en 23% con relación a 2012, lo cual se explica, según el *Sexto Informe de Gobierno*, por la efectividad temporal de la estrategia de la Coordinación Nacional Antisecuestro creada durante su gestión.³³³ En 2012 Enrique Peña Nieto declaró lo siguiente:

Estoy consciente de que no alcanzamos el objetivo de recuperar la paz y la seguridad para los mexicanos en todos los rincones del país, [...] para hacer realidad este anhelo compartido por todos los mexicanos se requerirá de un esfuerzo sostenido por largo tiempo y firmemente apoyado con recursos públicos.³³⁴

Los gobiernos estadounidenses de Barack Obama y Donald J. Trump señalaron el origen externo del narcotráfico como una de las mayores causas para su crecimiento al interior de la nación de Martin Luther King, omitiendo la relación que guardan las redes de crimen organizado mexicano con la enorme y creciente demanda de estupefacientes de sus ciudadanos.³³⁵

Como Corolario de este capítulo, la inacabada consolidación democrática fue testigo de la incorporación del narcotráfico (y de la inseguridad pública y violencia desprendidas de este mismo fenómeno) a las prioridades nacionales y bilaterales de México, por su creciente y potencial amenaza a su seguridad, viabilidad y permanencia, además del terrorismo, en consonancia con la influencia del discurso estadounidense.³³⁶

A partir de los ataques del 9/11 el paradigma de cooperación bilateral para preservar la seguridad nacional de Estados Unidos cambió.³³⁷ El combate al tráfico de drogas pasó de ser una responsabilidad unilateral a una lucha compartida impulsada por los intereses del Estado norteamericano con sus Estados vecinos en la que México por supuesto formó parte.³³⁸

La corrupción y la *narcopolítica* en México fue una característica en gran medida heredada y continuada por el entramado institucional de los gobiernos del PAN entre los años 2000 a 2012, la cual, al mismo tiempo fue aprovechada por el crimen organizado y utilizada como un medio político para facilitar sus fines económicos.

Cabe decir que la tendencia a la baja de los homicidios dolosos que comenzó desde la década de 1990 finalizó bajo la gestión de Vicente Fox, en 2005. En adelante, la violencia en el país se detonó por una multiplicidad de factores, entre ellos, el colapso del modelo de

³³³ Presidencia de la República EPN, "Sexto Informe de Gobierno", *op. cit.*

³³⁴ *Idem.*

³³⁵ Fuensanta Medina Martínez, "La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad", en *Revista De Raíz Diversa*, vol. 2, núm. 3, México, UNAM, enero-junio 2015, p. 183.

³³⁶ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa...*, *op. cit.*, p. 66.

³³⁷ Raúl Benítez Manaut, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, p. 9.

³³⁸ Raúl Benítez Manaut, "La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y...", *op. cit.*, p. 207.

seguridad anterior, la debilidad institucional, la demanda de estupefacientes por parte de ciudadanos estadounidenses y de manera creciente de mexicanos, primero en la frontera y luego en el resto del país y la disponibilidad de armas provenientes de Estados Unidos aprovechada por las organizaciones delictivas.³³⁹

Si bien el gobierno de Felipe Calderón apoyó de manera categórica la instrumentación de este tipo de políticas norteamericanas antinarco (primero con la *Prosperous and Secure Neighbor Alliance* of 2007 y luego con la Iniciativa Mérida) reprochó al gobierno estadounidense la falta de acciones en contra de la venta de armas de fuego, puesto que al final, gran parte de éstas terminaron en manos del crimen organizado generando, permitiendo que éstas adquirieran una gran capacidad de fuego, superando en algunos casos a las del Estado mexicano, en palabras de Luis Miguel Morales:

La declaración de la guerra al narcotráfico caracterizó al régimen calderonista y dejó profundas secuelas en la seguridad de las personas (...) pues carecía de una estrategia clara y definida. (...) en su lucha contra el narcotráfico, la cual abrió diversos frentes, desplegó a un Ejército con poca preparación, adiestramiento y equipo frente a un enemigo disperso en territorio nacional, con arraigo social de base, amplia capacidad económica para corromper, con operaciones transnacionales y fuertemente armado. (...) Sin una estrategia clara, la violación de los derechos humanos se propició como nunca antes en México, tanto por el personal de las instituciones de seguridad como por las organizaciones criminales. (...) El poder de los narcotraficantes mexicanos creció y la violencia en las calles manifestó su objetivo de darse a conocer ante otras organizaciones.³⁴⁰

La violencia también tuvo un importante crecimiento debido a la lucha por el control de las plazas, las rutas de transporte, tráfico,³⁴¹ y las áreas de disputa entre las organizaciones criminales mexicanas. Éstas diversificaron sus negocios y recurrieron a otras actividades ilícitas como el robo de combustible, cuestión que durante el gobierno de Peña Nieto cobró mayor atención,³⁴² ello influyó de manera directa en el incremento de la incidencia delictiva y en los niveles de violencia e ingobernabilidad en algunas zonas del territorio mexicano.³⁴³

Eric L. Olson explica que, parte de la violencia se produjo como resultado del cambiante panorama político de México, de la descentralización del Partido Revolucionario

³³⁹ Joaquín Villalobos, "Nuevos mitos de la guerra contra el narco", *Revista Nexos*, México, Nexos, 1 de enero de 2012.

³⁴⁰ Luis Miguel Morales Gámez, "Seguridad humana, derechos y lucha contra el narcotráfico en México (2006-2012)", en *Revista de Ciencias Sociales*, Puebla, México, junio de 2016, pp. 139, 140, 141, 146 y 149.

³⁴¹ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, "Una década de narcoviencia en México 2006-2016", *op. cit.*, p. 56.

³⁴² Raúl Benítez Manaut, "La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", pp. 197, 200 y 201, *op. cit.*

³⁴³ Sebastián Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008-2011: evaluación...*, *op. cit.*, p. 30.

Institucional y de los cambios en las rutas internacionales para el tráfico de drogas fuera del Caribe, hacia México y Centroamérica. El empoderamiento de los grupos del crimen organizado mexicanos y los conflictos sobre las rutas y el control del territorio se convirtieron en una fuerza impulsora de la ola de violencia criminal.³⁴⁴

Uno de los errores de la estrategia de «Guerra contra el narcotráfico» secundado por la Iniciativa Mérida fue la preferencia del rubro militar–policial por encima de otros aspectos relacionados con la prevención del delito, el combate y la prevención del consumo de estupefacientes, el refuerzo del Estado de Derecho y la reconstrucción del tejido social.

Los costos de la estrategia, sobre todo a nivel social, fueron más altos que sus beneficios, al término de este periodo el expresidente Felipe Calderón dejó un país con al menos 121 mil 613 muertos y 24 mil 956 desaparecidos, reconocidos por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).³⁴⁵

El combate al narcotráfico es un problema compartido entre México y Estados Unidos; sin embargo, los resultados de su combate, en los aspectos político y social, son distintos en ambos escenarios. En el caso mexicano, las consecuencias se reflejan sobre todo en términos de violencia e inseguridad; en el caso estadounidense, el problema impacta en el acelerado consumo de narcóticos y en los homicidios vinculados a éste.

La penetración del problema y el control territorial por parte de las organizaciones criminales en ambos países no fueron los mismos, ello, explica Joaquín Villalobos, se debe a la diferencia de la solidez institucional, cultura de legalidad, sistemas impartición de justicia y comunicación interinstitucional que es más fuerte en Estados Unidos que en México.³⁴⁶

Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda concluyeron que las victorias de estos gobiernos sobre las organizaciones delictivas fueron parciales y limitadas, la estrategia de «Guerra contra el narcotráfico» no logró afectar de raíz las estructuras de la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes, en tanto que la renovación de los liderazgos criminales tampoco se detuvo.³⁴⁷

³⁴⁴ Eric L. Olson, *The Evolving Mérida Initiative and the Policy of Shared Responsibility in U.S.–Mexico Security Relations*, Wilson Center, [en línea], Estados Unidos de América, febrero de 2017, Dirección URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_evolution_of_merida_initiative_and_the_policy_of_shared_responsibility_in_u.s.–mexico_security_relations_0.pdf [consulta: 10 de noviembre de 2019]. Traducción libre.

³⁴⁵ Rafael Croda, «México y Colombia: Dos guerras con medio millón de muertos», [en línea], *Proceso*, México, editado por Proceso, 6 de agosto de 2018, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/545829/mexico-y-colombia-dos-guerras-con-medio-millon-de-muertos> [consulta: 8 de agosto de 2018].

³⁴⁶ Joaquín Villalobos, «Nuevos mitos de la guerra contra el narco», *Revista Nexos*, México, Nexos, 1 de enero de 2012.

³⁴⁷ Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda, «Una década de narcoviencia en México 2006–2016», *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 65.

La falta de acciones concretas y eficientes para enfrentar esta problemática durante los primeros doce años del siglo XXI le permitieron al narcotráfico seguir extendiendo sus redes ilícitas,³⁴⁸ incluso durante la siguiente administración. El contexto estudiado en estos primeros dos capítulos, permite comprender la facilidad de imposición de la Iniciativa Mérida al gobierno mexicano por parte de Estados Unidos por el carácter de potencia hegemónica e imperialista regional–mundial.

Ante este panorama, el siguiente capítulo aborda la continuidad del enfoque punitivo de Enrique Peña Nieto en la estrategia antinarcóticos, la disminución del presupuesto de la Iniciativa Mérida a lo largo de los años 2008–2018, así como de sus fondos ESF e INCLE, la eliminación del fondo FMF y el descuido presupuestal de los rubros de prevención social del delito así como de prevención de las adicciones.

De igual forma, en el tercer capítulo se analizan los resultados y el balance de la Iniciativa Mérida. En el caso de Estados Unidos, el problema de las drogas y las tasas de mortalidad relacionadas a dicho consumo y en el mexicano, el impacto en las cifras de violencia e inseguridad pública. Al final, se exponen las perspectivas actuales de la Iniciativa Mérida en la era de la Cuarta Transformación, con Andrés Manuel López Obrador al frente del Poder Ejecutivo en México.

3. Balance de los resultados de la Iniciativa Mérida durante la gestión de Enrique Peña Nieto (2012–2018)

En el presente apartado, se estudian los resultados de la ejecución de la Iniciativa Mérida obtenidos en México y Estados Unidos entre los años 2012–2018; para el primer caso, con base en las estadísticas sobre los niveles de violencia que incluyen: homicidios totales, homicidios relacionados con el crimen organizado, ejecuciones de crimen organizado, porcentaje de ejecuciones sobre el total de homicidios e incidencia delictiva. Para el caso estadounidense, con cifras que conciernen al consumo de estupefacientes y las tasas de mortalidad relacionadas a este dispendio.

De igual forma, se hace hincapié en la hipótesis de esta investigación, misma que establece que los resultados derivados de la implementación de la Iniciativa Mérida durante la

³⁴⁸ Joaquín Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *op. cit.*

gestión de Enrique Peña Nieto, se debieron en gran medida a la insistencia de los gobiernos mexicano y estadounidense por continuar con el enfoque de criminalización y combate a la oferta de drogas y otorgó mayor peso al fortalecimiento del complejo militar–policial por encima de otros aspectos como la prevención del delito y del consumo de narcóticos, acciones consideradas pero poco implementadas dentro de la misma.

Para confirmar tal supuesto, en la primera parte se exponen las prioridades presupuestales de la Iniciativa Mérida, que contemplan sus fondos constitutivos: *Economic Support Fund*, *Foreign Military Financing* e *International Narcotics Control and Law Enforcement*. Por último, se exponen las expectativas de la Iniciativa bajo la gestión de Andrés Manuel López Obrador en la era de la Cuarta Transformación.

3.1 El enfoque punitivo de Enrique Peña Nieto contra el narcotráfico y la disminución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2018)

Al inicio de la gestión de Enrique Peña Nieto, el paquete de reformas estructurales realizadas en distintas materias, dieron a la opinión pública nacional e internacional expectativas optimistas en torno a su mandato; sin embargo, al finalizar su gestión el entonces presidente terminó con índices de aprobación muy bajos y el panorama en el país continuó con una creciente violencia e inseguridad.

Dichas reformas fueron apoyadas por la entonces Secretaria de Estado de Estados Unidos Hillary Clinton 2009–2013 (como confirman algunos de sus correos electrónicos desclasificados por *Wikileaks*); así como por el embajador Carlos Pascual, David Goldwyn y Neil Brown a través del *Pacto por México*, una coalición en la que intervinieron la Presidencia de Enrique Peña Nieto, el poder legislativo y algunos partidos políticos mexicanos.³⁴⁹ Pretendió atacar los problemas de Seguridad Nacional a través de su tercer eje *Seguridad y Justicia*, el cual apuntó que para recuperar la paz y disminuir la violencia se contemplaron los siguientes puntos:

- Un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria: con el avance del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal, programas de combate a la pobreza, escuelas de tiempo completo, el programa de empleo para jóvenes, recuperación de espacios

³⁴⁹ Salvador González Briceño, *Hillary-Pascual-Peña, traición a México*, Rebelión, [en línea], México, 22 de agosto de 2015, Dirección URL: <https://rebelion.org/hillary-pascual-pena-traicion-a-mexico/> [consulta: 8 de marzo de 2020].

públicos y la *alineación* de todos los presupuestos para la prevención del delito para que fuera una verdadera prioridad nacional.

- La reforma de los cuerpos de policías: que consistía en que los policías estatales asumirían todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades, así como un esquema de coordinación con las autoridades municipales. También se apoyó la idea de crear la Gendarmería Nacional, un cuerpo de seguridad híbrido que pretendió reemplazar al Ejército en lo referente a las labores de seguridad pública.
- La implantación del sistema de justicia penal, acusatorio y oral: en el contexto de la entrada en vigor de la Iniciativa Mérida, que enfatiza el debido proceso, los derechos de los acusados, una mejor coordinación entre las instituciones del gobierno federal, mejoras en las actividades de investigación de la Policía y leyes más estrictas para los delitos de crimen organizado. Pretendió armonizar también algunas cuestiones del modelo penal mexicano con el estadounidense.³⁵⁰
- La implantación de un Código Penal y de Procedimientos Penales Únicos: para homogeneizar las causales del delito en todo el país y establecer elementos procesales homogéneos, congruentes con el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.
- Reforma a la Ley de Amparo: para hacerla compatible con las recientes reformas constitucionales.
- Reforma integral del sistema penitenciario: para la construcción de centros de readaptación social y el nuevo sistema de cumplimiento de penas con servicios comunitarios por delitos menores.³⁵¹

No obstante, estos puntos contemplados en el documento, González Briceño en su artículo *Rebelión* aseguró que el *Pacto por México* fue un instrumento aprovechado por Estados Unidos, para abrir el estratégico sector energético a las empresas particulares y en su propio beneficio, bajo las reformas constitucionales pertinentes, hecho que se traduce en una clara violación a la seguridad nacional del Estado mexicano.

³⁵⁰ Cfr. Expansión, “10 años de la Iniciativa Mérida: Un recuento de la cooperación entre México y EU”, [en línea], México, *Expansión*, 10 de abril de 2017, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 29 de septiembre de 2019].

³⁵¹ Relaciones Exteriores, *Pacto por México*, [en línea], México, 2012, dirección URL: https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf [consulta 8 de marzo de 2020], pp. 15-16.

La permisibilidad del gobierno de México hacia el entonces embajador Carlos Pascual en los asuntos internos del país significó su acordonamiento a la órbita de la seguridad de América del Norte según los preceptos del *US–Northcom*, el TLCAN³⁵² y la Iniciativa Mérida. El autor, en este sentido, sugiere que la «Guerra contra el narcotráfico» fue un «distractor para avanzar en terrenos que realmente interesan a los gringos, como es el de su seguridad energética.»³⁵³

Retomando al mandatario mexicano, en su último año, 2012, Peña Nieto apenas obtuvo 20% de aprobación por parte de la población,³⁵⁴ su impopularidad se reforzó con las cifras récord de homicidios totales, homicidios dolosos, ejecuciones relacionadas al crimen organizado, entre otros varios casos de corrupción e impunidad.³⁵⁵

El Cártel Jalisco Nueva Generación –crimen organizado– cobró relevancia durante este periodo por su rápido empoderamiento, capacidad disuasoria y armamentista de amenaza a las fuerzas de seguridad policiaco–militares del Estado mexicano. La diversificación de las redes ilícitas en torno a la actividad central del tráfico de estupefacientes de igual manera se extendió en estos años hacia el robo de combustible.³⁵⁶

No obstante, el discurso de Peña Nieto sobre dejar de lado la estrategia coercitiva de «Guerra contra el narcotráfico» emprendida por Calderón Hinojosa y optar por el refuerzo de las labores de inteligencia, su administración mantuvo el mismo enfoque reactivo, privilegiando el despliegue de fuerzas federales, policiales y armadas para el combate al crimen organizado, por encima de la solidez de las instituciones procuradoras de justicia y seguridad.³⁵⁷

El aumento de la violencia no solo se debió a la continuidad de una estrategia que probó ser ineficaz para combatirla: la militarización del país a través de estas estrategias de carácter bilateral y nacional,³⁵⁸ también a:

1. La escasa relevancia de atender la prevención social del delito como una de las causas directas de la violencia relacionada al narcotráfico, así como la metodología aplicada

³⁵² Salvador González Briceño, *Hillary-Pascual-Peña, traición a México*, Rebelión, [en línea], México, 22 de agosto de 2015, Dirección URL: <https://rebellion.org/hillary-pascual-pena-traicion-a-mexico/> [consulta: 8 de marzo de 2020].

³⁵³ *Idem*.

³⁵⁴ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 2, *op. cit.*

³⁵⁵ *Idem*.

³⁵⁶ *Ibidem*, p. 7.

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 8.

³⁵⁸ Enciso Froylán, *La Ley de Seguridad Interior*, [en línea], Estados Unidos, 22 de febrero de 2018, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/22/espanol/opinion/opinion-enciso-ley-seguridad-interior-fracaso.html> [consulta: 25 de enero de 2020].

en lo que respecta al programa “Prevención social de la violencia y la delincuencia” durante 2012–2018, debido a que los municipios en los que se aplicaron tales recursos fueron aquellos que enfrentaron consecuencias de la violencia y no los que presentaron factores de riesgo para la población, excluyendo a los más vulnerables y/o marginados.

2. El empleo de la *Kingpin strategy*, que promovió la decapitación de liderazgos claves al interior de las organizaciones criminales, desencadenando el efecto globo (la presión aplicada en un extremo no elimina la actividad criminal sino que la recorre a otra área), generando vacíos de poder, fragmentándolas en unidades menores y provocando mayor violencia entre sí, contra las fuerzas del Estado y la población civil.
3. La debilidad, bajos salarios y carencia de efectivos suficientes en los cuerpos de seguridad pública, sobre todo en las policías municipales y estatales, para enfrentar a las robustecidas agrupaciones criminales.
4. Las capacidades armamentistas, económicas, químicas (para la elaboración de nuevas drogas) y hasta militares adquiridas por parte de la criminalidad organizada ya no solo para contener, sino también para disuadir a las fuerzas de seguridad del Estado mexicano. Lo que implica su extensión hacia otras actividades ilícitas que se reflejan de manera numérica en el aumento de delitos de fuero común y fuero federal.
5. La corrupción dentro de las instituciones de gobierno y las corporaciones policíacas mexicanas que permitió la infiltración de miembros del crimen organizado, facilitando sus operaciones ilícitas, el control de los territorios y la *narcopolítica*. Todo ello en detrimento del Estado, estado de derecho, sistema de procuración de seguridad y de justicia y gobernabilidad.

Se tiene registro que, hasta el mes de agosto de 2018, las fuerzas de seguridad detuvieron a por lo menos 110 de los 122 miembros de organizaciones de alto valor, identificados como objetivos prioritarios de su gobierno,³⁵⁹ de esta cifra, tan sólo nueve personas recibieron sentencias.³⁶⁰ Ello, evidenció el éxito parcial de las medidas coercitivas para la detención de operadores y la debilidad del sistema de justicia para sentenciar al total de detenidos.

³⁵⁹ Los más importantes fueron los líderes del CJNG, de Sinaloa y de los hermanos Beltrán Leyva, grupos que encabezan Nemesio Oseguera Cervantes, El Mencho; Ismael El Mayo Zambada y Fausto Isidro Meza Flores, El Chapo Isidro, respectivamente. En Rubén Mosso, “Ya no hay guerra: AMLO”, Milenio, [en línea], México, 31 de enero de 2019, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/ya-no-hay-guerra-amlo> [consulta: 3 de noviembre de 2019].

³⁶⁰ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 8, *op. cit.*

En agosto de 2018, el gobierno mexicano y la Administración para el Control de Drogas estadounidense anunciaron un nuevo esfuerzo bilateral para arrestar al líder del CJNG. La preeminencia de los despliegues de las fuerzas federales condujo de forma paralela a un rápido aumento de los abusos de derechos humanos contra civiles mexicanos, cometidos tanto por militares como por policías.³⁶¹

Los esfuerzos gubernamentales por confiscar los activos delictivos de las organizaciones criminales y los intentos por enjuiciar los casos referentes al lavado de dinero tuvieron defectos importantes.³⁶² Si bien el apoyo financiero estadounidense a México para la Iniciativa Mérida en un inicio se centró en la capacitación y equipamiento de las fuerzas de seguridad mexicanas, conforme pasó el tiempo en 2010 la asistencia intentó dar un giro hacia el énfasis en las instituciones procuradoras de justicia mexicanas.³⁶³

Los programas realizados en el marco de este acuerdo, entre 2012 y 2018, se centraron en combatir la producción y distribución de opioides, mejorar los controles fronterizos, la interdicción de estupefacientes, en capacitar a expertos forenses y en combatir el lavado de dinero. Los homicidios relacionados con el crimen organizado en México y las muertes causadas por el consumo de opioides en Estados Unidos siguieron en aumento, lo que llevó a cuestionar la eficacia de los esfuerzos bilaterales.³⁶⁴

En la última década, el programa binacional recibió el apoyo de ambos partidos, (Republicano y Demócrata) en el Congreso estadounidense para su continuidad, aunque con un menor presupuesto año tras año como se observa en la *Imagen II. Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020)*.³⁶⁵

Por lo que respecta al año 2019, la Ley de Asignaciones Consolidadas FY2019 P.L. 116–6, su gobierno norteamericano aprobó cerca de \$145 millones para las cuentas de la Iniciativa, lo que equivale a \$68 millones por encima de la solicitud de su presupuesto para ese año.³⁶⁶ La mayor parte de estos recursos se destinó al combate del tráfico de opioides, por ser las drogas más consumidas y por ser las que más muertes causaron en este país en las últimas décadas.³⁶⁷

³⁶¹ *Idem.*

³⁶² *Idem.*

³⁶³ *Ibidem*, pp.18–19.

³⁶⁴ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 19, *op. cit.*

³⁶⁵ *Ver infra*, *Imagen II. Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020)*.

³⁶⁶ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 19, *op. cit.*

³⁶⁷ *Idem.*

La mencionada Ley, se acompañó de una Declaración explicativa conjunta (H.Rept. 116–9) que requirió al Departamento de Estado una estrategia y un informe sobre los avances bilaterales de la iniciativa sobre los temas de combate a los flujos de opioides, cocaína y metanfetamina. Cabe decir que, la solicitud de presupuesto dirigida al Congreso por parte de la administración estadounidense para financiarla para el año fiscal 2020, fue de \$76.3 millones de dólares.³⁶⁸

A diferencia del Plan Colombia, el Departamento de Defensa no desempeñó un papel activo ni para el diseño de la estrategia bilateral ni para su financiamiento permanente. Su participación se limitó a la supervisión de la entrega de equipos de seguridad proporcionados al gobierno mexicano. En un inicio a través de recursos bajo la partida *Foreign Military Financing (FMF)* se apoyó a la estrategia de seguridad nacional de México en áreas geográficas de alta criminalidad, en el rastreo y captura de sospechosos, en la seguridad fronteriza y en la interrupción de los flujos ilícitos de drogas.³⁶⁹

En el segundo capítulo se observó que los recursos del programa binacional emitidos por el gobierno estadounidense se repartieron los fondos provenientes del Departamento de Estado: *Economic Support Fund (ESF)*, *Foreign Military Financing (FMF)* e *International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)*. A continuación, en la *Imagen II (Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020))* se expone su comportamiento presupuestal que permite observar la prioridad de ambos gobiernos a los fondos *INCLE* y *ESF*, por encima del tercer fondo (el *FMF*), condición que prevaleció y se acentuó con el paso de los años.

La disminución que estos fondos experimentaron a lo largo de una década de operación (2008–2018) se explica a partir de la falta de resultados exitosos en el tema de la seguridad en México, por las deficiencias del gobierno mexicano para cumplir con las obligaciones impuestas por el Congreso estadounidense en materia de derechos humanos, así como por el crecimiento de la producción, tráfico y consumo de estupefacientes en Estados Unidos.³⁷⁰ Uno de los ejemplos más claros sobre el aumento del consumo de estupefacientes es la crisis de opioides durante la gestión del mandatario Donald Trump, desde el año 2017.

³⁶⁸ *Idem*.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 20.

³⁷⁰ Ver *supra*, Subcapítulo 3.3.1.

Ello se reflejó en el presupuesto para la Iniciativa Mérida, los incumplimientos del gobierno de Enrique Peña Nieto también fueron expresados en el reporte *Mexico: Background and U.S. relations*, elaborado por el *Congressional Research Service* en el año 2019. En este se señalaron las preocupaciones de funcionarios estadounidenses y mexicanos sobre las ejecuciones extrajudiciales cometidas por parte de las fuerzas de seguridad mexicanas, los abusos de migrantes centroamericanos y el uso de *software* espía contra activistas de derechos humanos, sólo por mencionar algunos casos.³⁷¹

Regresando al tema presupuestal, antes de analizar su evolución, es menester conocer los rubros y las actividades específicas a las que se dirigieron estos tres fondos. En el caso del *Economic Support Fund*, fueron destinados al desarrollo y fortalecimiento del Estado de Derecho, al respeto a los Derechos Humanos y a las reformas del sistema de justicia penal nacional en México.³⁷² El presupuesto del ESF se duplicó desde su primer año hasta 2018, pasó de 20 mdd en el año 2008 a 39 mdd en 2018.

Los recursos del *Foreign Military Financing* por su parte, se destinaron a la compra de equipo con el objetivo de reforzar el complejo militar–policial, para la protección del territorio nacional y el control fronterizo. Entre las adquisiciones del FMF se encuentran helicópteros, aviones enfocados al transporte táctico y la patrulla marítima, además de escáneres de iones para detectar explosivos, armas y drogas.³⁷³ Cabe decir que este fondo desapareció desde el año 2012.

Los recursos del *International Narcotics Control and Law Enforcement* se dirigieron al desarrollo de capacidades del gobierno mexicano para la interceptación y aseguramiento de drogas, explosivos, armas y personas.³⁷⁴ Si se compara su presupuesto inicial con el del año 2018, es notable su reducción a menos de la mitad (Ver *Imagen II. Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020)*).³⁷⁵

Entre 2008 y 2018, la Iniciativa recibió fondos de alrededor de 2876.8 millones de dólares, es decir, cerca de 55 003 500 000 pesos mexicanos por parte de Estados Unidos. El grueso de estos recursos se gestionó, como se observa en la *Imagen II. Evolución del*

³⁷¹ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 21, *op. cit.*

³⁷² Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, *op. cit.*, pp. 17–18.

³⁷³ *Ibidem*, p. 18–19.

³⁷⁴ *Idem*.

³⁷⁵ Ver *infra*, *Imagen II. Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020)*.

presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008–2020), a través de los fondos *Economic Support Fund e International Narcotics Control and Law Enforcement*.³⁷⁶

3.2 El descuido presupuestal de los rubros de prevención social del delito y prevención de las adicciones

En un análisis desarrollado por Elda Arroyo Macías sobre el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (dependiente de la SEGOB) en el documento hemerográfico *Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda*, se recupera la crítica referente a las deficiencias encontradas en la metodología para elegir los municipios en los que se aplicaron los recursos de este mismo durante el periodo de gestión de Enrique Peña Nieto.³⁷⁷

En tal sentido, los municipios seleccionados fueron aquellos que enfrentaron las consecuencias de la violencia y no los que presentaron factores de riesgo para la población. Tal metodología, explica Arroyo Macías, excluyó a los municipios con condiciones vulnerables importantes, entre ellos, los municipios con altos índices de marginación.³⁷⁸

En lo sucesivo, se contraponen los *fondos de la Iniciativa Mérida* frente a los *presupuestos del gobierno de Enrique Peña Nieto para la seguridad (2013–2018)*. La mayor parte de los recursos de la Iniciativa se destinaron al complejo policiaco–militar del INCLE y ESF, en sentido contrario los destinados a la prevención social del delito y de las adicciones no fueron retomados. Empero, estos últimos si se tomaron en cuenta en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 y en el Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración (2012–2018) de la SEDENA.

Para la sistematización de la información, en apoyo a la comprobación de la hipótesis, se clasifican dos tipos de variables en la *Tabla II. Programas y fondos destinados a la prevención contra las adicciones y el delito, versus los destinados a la seguridad pública* y la *Gráfica I. Fondos de la Iniciativa Mérida y de otros presupuestos del gobierno de Enrique*

³⁷⁶ *Idem.*

³⁷⁷ Elda Arroyo Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *Revista Análisis Plural*, primer semestre de 2018, Jalisco, México, ITESO, 2018, p. 206.

³⁷⁸ *Idem.*

Peña Nieto para la seguridad (2013–2018), con el fin de observar la diferencia presupuestaria entre los rubros mencionados.

Tabla II.

Programas y fondos destinados a la prevención contra las adicciones y el delito, versus los destinados a la seguridad pública

Programas y fondos destinados a la prevención contra las adicciones	Programas y fondos destinados a la seguridad pública
<ul style="list-style-type: none"> → Variable 1: Prevención y atención contra las adicciones (Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de los espacios públicos y promoción de proyectos productivos). → Variable 2: Programa Nacional de Prevención del Delito (Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de los espacios públicos y promoción de proyectos productivos). 	<ul style="list-style-type: none"> → Variable 3: El Economic Support Fund (ESF) y el International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE). <p>Por otro lado, los presupuestos del gobierno de Enrique Peña Nieto se destinaron de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Variable 4: El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) → Variable 5: el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN) → Variable 6: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN) → Variable 7: el Subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTASEG) → Variable 8: el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA)

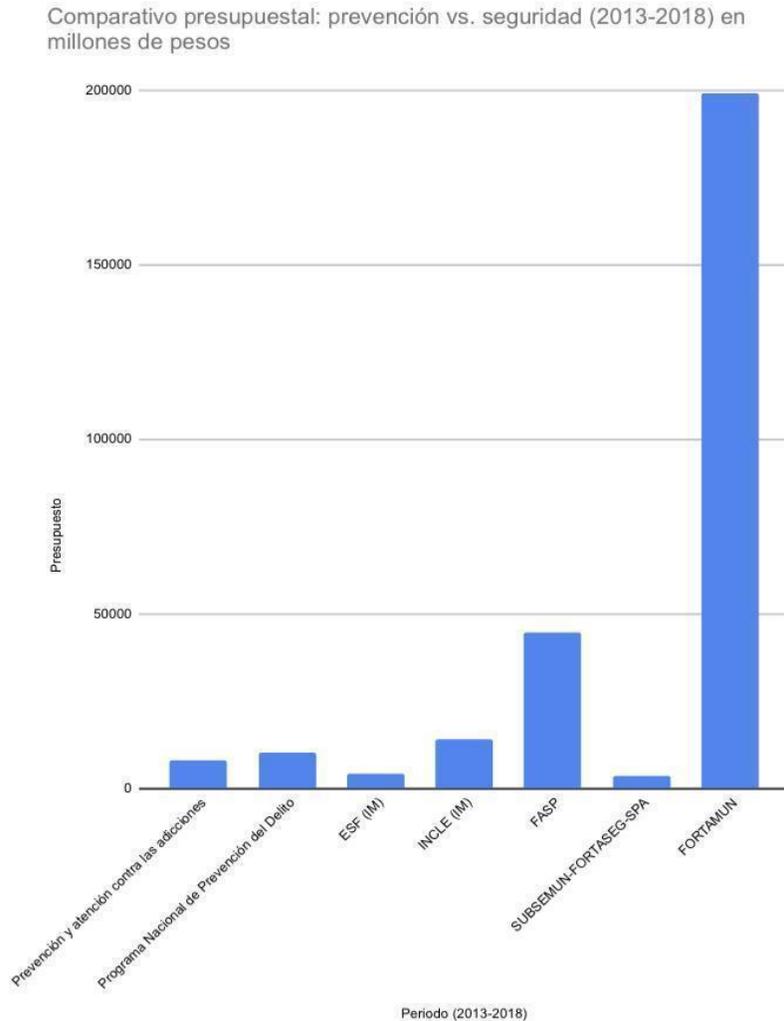
Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, el Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración (2012–2018) de la SEDENA y el informe *México: Background and U.S. relations* del Congressional Research Service.

La *Gráfica I.* pretende exponer las prioridades presupuestales que dieron los gobiernos mexicano y estadounidense a sus estrategias de seguridad unilateral y bilateral en el periodo señalado. La poca atención a los rubros de prevención del delito y combate a las adicciones es mencionada por Arroyo Macías, quien concluye que:

[la] falla en la estrategia de seguridad de Peña Nieto es evidente y significativa, pues si el fenómeno delictivo no se atiende, desde la prevención y como prioritario, es natural experimentar un dramático ascenso en la macrocriminalidad. A menor prevención, mayor inseguridad.³⁷⁹

Gráfica I.

Fondos de la Iniciativa Mérida y de otros presupuestos del gobierno de Enrique Peña Nieto para la seguridad



Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 e Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012–2018

Tabla III.

³⁷⁹ Elda Arroyo Macías, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *op. cit.*, p. 207.

Comparativo presupuestal entre los fondos destinados a la prevención del delito, la prevención de las adicciones durante la gestión de Enrique Peña Nieto, versus los fondos de la Iniciativa Mérida (ESF, INCLE y FMF) y los fondos para la seguridad nacional de México 2013–2018

AÑO	Prevención y atención contra las adicciones (ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO, COMBATE A LAS ADICCIONES, RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS (pesos))	Programa Nacional de Prevención del Delito (ACCIONES PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO, COMBATE A LAS ADICCIONES, RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS (pesos))	Economic Support Fund (Iniciativa Mérida)	International Narcotics Control and Law Enforcement (Iniciativa Mérida)	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	Inversión SUBSEMUN–FORTASEG–SPA 2012–2017	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN)
2013	1 253 346 103	2 500 000 000	32 100 000	190 100 000	7 631 760 775	944 400 000	Sin información
2014	1 358 805 372	2 595 000 000	35 000 000	143 100 000	7 921 641 079	1 001 600 000	Sin información
2015	1 379 323 059	2 683 230 000	33 600 000	110 000 000	8 190 964 440	1 012 800 000	59 263 903 039
2016	1 405 026 988	2 015 311 756	39 000 000	100 000 000	7 000 000 000	127 500 000	62 218 480 919
2017	1 273 920 046	213 992 264	40 900 000	90 000 000	7 000 000 000	588 600 000	3 414 858 691
2018	1 291 663 382	300 000 000	39 000 000	100 000 000	7 000 000 000	Sin información	74 376 443 244
TOTAL	7 962 084 950	10 307 534 020	219 600 000	733 200 000	44 744 366 294	3 674 900 000	199 273 685 893

Fuente: Elaboración propia con base en los Presupuestos de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 y el Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012–2018.

En un comparativo entre los *fondos de la Iniciativa Mérida* y los *presupuestos del gobierno de Enrique Peña Nieto para la seguridad (2013–2018)*³⁸⁰ se observó que la mayor parte de los recursos de la Iniciativa se destinaron, en primer lugar, al fondo para el desarrollo de capacidades del gobierno mexicano para la interceptación y aseguramiento de drogas, explosivos, armas y personas (*INCLE*). En segundo lugar, al fondo destinado al fortalecimiento del Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos y las reformas del sistema de justicia penal nacional en México (*ESF*), mientras que los enfocados al complejo policiaco–militar (*FMF*) desaparecieron desde el año 2012.

³⁸⁰ Ver Tabla II, Tabla III y Gráfica I.

Por su parte, los recursos para la prevención social del delito y la prevención y atención a las adicciones fueron rubros desatendidos por la Iniciativa Mérida, no obstante, se incluyeron dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2013 a 2018. Para el primer caso, en el marco del *Programa Nacional de Prevención del Delito* se destinaron 10 307 534 020 pesos, en tanto que para la atención a las adicciones, 7 962 084 950 pesos.

Cabe señalar que, aunque la suma de estas dos últimas cantidades para los rubros preventivos y de atención fueron sustanciales (18 269 618 970 pesos), la sumatoria de los recursos destinados a la seguridad pública y al fortalecimiento de las instituciones por parte del presupuesto de egresos, que contemplan los fondos: FASP, SUBSEMUN–FORTASEG–SPA y FORTAMUN (247 692 952 187) así como los destinados al desarrollo de capacidades del gobierno mexicano para la interceptación de drogas y al fortalecimiento del Estado de derecho por parte de la Iniciativa Mérida con los fondos *INCLE* y *ESF* (952 800 000 pesos), fue 13.6 veces mayor, por acumular un total de 248 645 752 187 pesos para el mismo periodo.

Asimismo, la inversión realizada por parte del gobierno estadounidense para la Iniciativa Mérida aún con todos esos recursos continuó siendo menor a lo gastado por el gobierno mexicano en la lucha policial–militar contra el narcotráfico.³⁸¹ Por mencionar un ejemplo, para el año 2015 el presupuesto destinado a la misma fue de 143.6 millones de dólares, en ese mismo año el presupuesto mexicano para su seguridad nacional en el que se incluye el rubro de combate al narcotráfico fue cerca de 13 000 millones de dólares.³⁸²

3.3 Resultados y balance de la Iniciativa Mérida

3.3.1 Estados Unidos: el problema de las drogas y las tasas de mortalidad relacionadas a las adicciones en México y en Estados Unidos

Este apartado pretende estudiar el problema de las drogas tomando en cuenta la importancia de ambos Estados en el mismo y los resultados de la fallida estrategia de seguridad bilateral en

³⁸¹ Alberto Nájjar, "Iniciativa Mérida ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU?", *BBC mundo*, [en línea], Reino Unido, 19 de febrero de 2015, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an [consulta: 11 de diciembre de 2019].

³⁸² *Idem*.

territorio estadounidense y mexicano en términos de consumo y muertes por consumo de narcóticos.

El fenómeno del narcotráfico se entiende como un ciclo compuesto por tres partes constitutivas, la producción de drogas que forma parte de la oferta, el trasiego para su distribución como un punto transitorio entre ambos y, por último, su consumo final que es el punto donde se origina la demanda. El papel de México resulta relevante, además de su posición geopolítica, por ser origen de distintos tipos de estupefacientes, entre ellos, la heroína, marihuana, anfetaminas, cocaína; y por formar parte de la ruta del tránsito de opioides andinos y asiáticos que tienen por destino final Estados Unidos, su principal receptor.

Durante la gestión de Enrique Peña Nieto México mantuvo el monopolio de la venta de drogas en el vecino del norte. Según el reporte *Background and U.S. relations* del *Congressional Research Service* (2019) 90% del total de heroína (segundo enervante causante de muertes en Estados Unidos) incautada en territorio estadounidense, por mencionar un ejemplo, fue de origen mexicano.

En esta última década, México se posicionó pieza fundamental para el transbordo del fentanilo, un poderoso opioide sintético que va de Asia a Norteamérica. Al respecto, la *DEA* reafirmó su preocupación por las capacidades desarrolladas por las organizaciones criminales en los laboratorios clandestinos mexicanos para producir este tipo de opioides,³⁸³ este creciente fenómeno repensó la visión de México más allá de ser un país de tránsito, a uno con potencial para el origen de estas drogas.

Se presenció una feroz competencia entre las organizaciones criminales para abastecer la demanda de opioides de la población estadounidense.³⁸⁴ A este respecto, la *DEA* reafirmó su preocupación y en su Evaluación Nacional de Amenazas de Drogas (2018) clasificó a las organizaciones mexicanas la mayor amenaza criminal para su país en el contexto de la declarada «crisis del fentanilo» por Donald Trump en su país.³⁸⁵

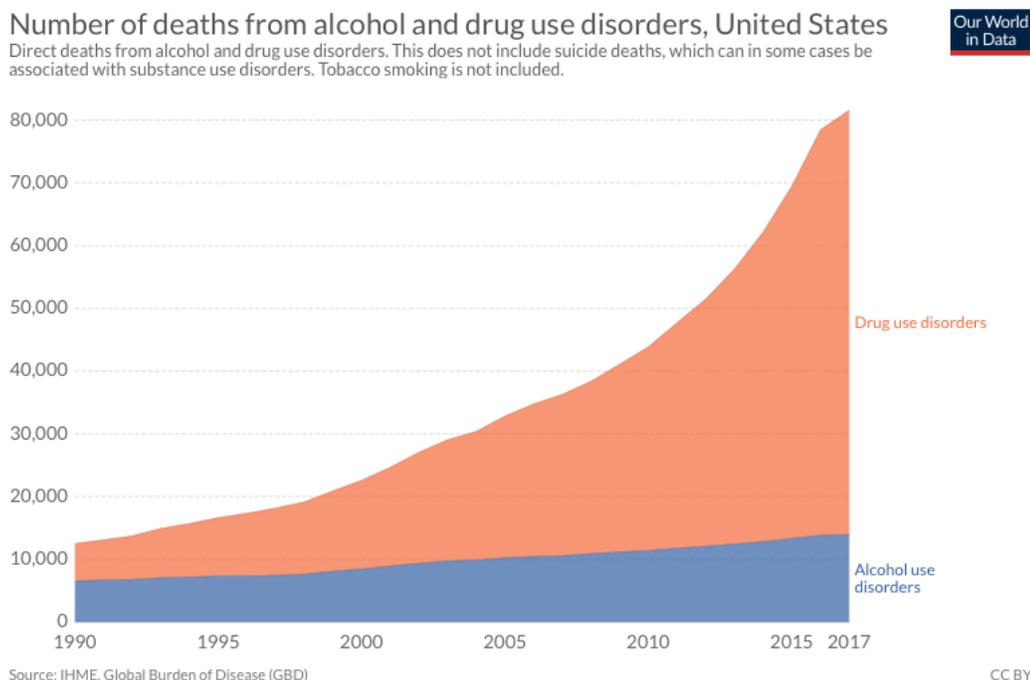
Con el fin de corroborar lo planteado, se exponen algunos indicadores que refieren su impacto en el ámbito de la salud pública en la población estadounidense, entre ellos, la adicción de narcóticos, los trastornos provocados por su consumo y el número de muertes causadas por dicho consumo.

³⁸³ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 18, *op. cit*

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 7.

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 18.

Imagen XI. Número de muertes por trastornos por consumo de drogas en Estados Unidos (1990–2017)³⁸⁶



Fuente: *Our World in Data* con base en los datos del IHME y del *Global Burden of Disease*, 2019.³⁸⁷

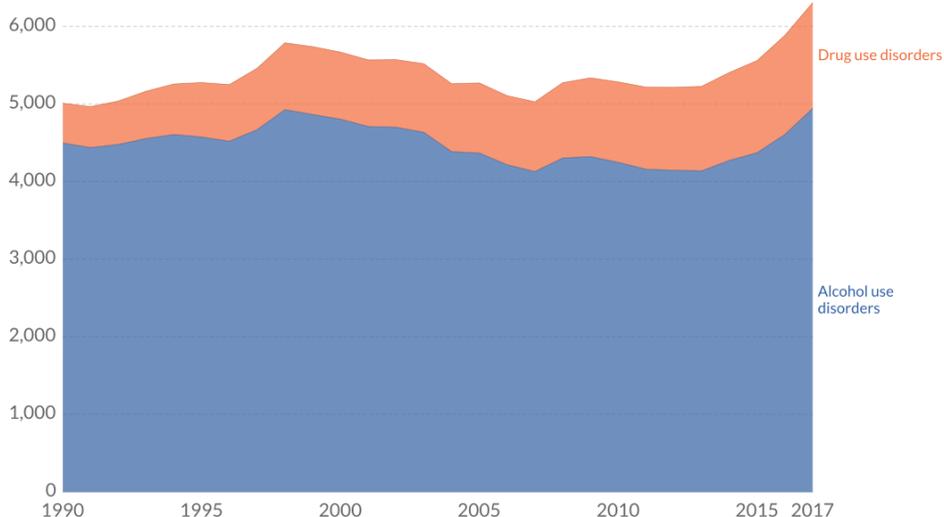
Imagen XII. Número de muertes por trastornos por consumo de drogas en México

³⁸⁶ Muertes directas por trastornos por consumo de alcohol y drogas. Esto no incluye las muertes por suicidio, que en algunos casos pueden estar asociadas con trastornos por uso de sustancias. Fumar tabaco no está incluido.

³⁸⁷ Hanna Ritchie y Max Roser, *Drug use*, Our World in Data, [en línea], Reino Unido, 2019, Dirección URL: <https://ourworldindata.org/drug-use> [consulta: 22 de octubre de 2019]. Traducción libre.

Number of deaths from alcohol and drug use disorders, Mexico

Direct deaths from alcohol and drug use disorders. This does not include suicide deaths, which can in some cases be associated with substance use disorders. Tobacco smoking is not included.



Source: IHME, Global Burden of Disease (GBD)

CC BY

Fuente: *Our World in Data* con base en los datos del IHME y del *Global Burden of Disease*, 2019.³⁸⁸

Tabla IV. Comparativo cifras de muertes por trastornos por consumo de drogas en México y en Estados Unidos

AÑO	Número de muertes por trastornos por consumo de drogas en Estados Unidos	Número de muertes por trastornos por consumo de drogas en México
2012	39 395	1 069
2013	43 818	1 090
2014	49 329	1 135
2015	56 156	1 188
2016	64 620	1 278

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del *Our World in Data*, IHME y del *Global Burden of Disease*, 2019.³⁸⁹

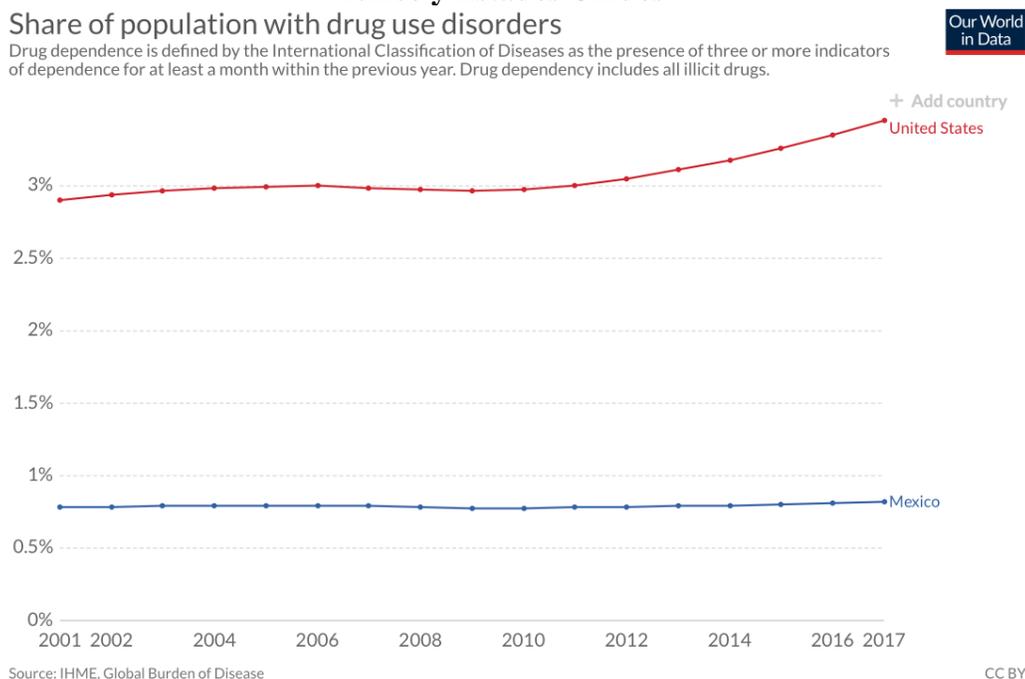
En las *Imágenes XI* y *XII*, se observa que la curva de muertes causadas por trastornos derivados del consumo de drogas en Estados Unidos tuvo un comportamiento ascendente y exponencial si se compara con el comportamiento en la población mexicana. Según la *Tabla IV. Comparativo cifras de muertes de trastornos por consumo de drogas* las muertes por esta

³⁸⁸ *Idem.*

³⁸⁹ *Idem.*

causa en territorio mexicano fueron cincuenta veces menores que las ocurridas en Estados Unidos tomando como referencia el año 2017, es decir, 1 258 en México frente a 64 620 en territorio estadounidense.

Imagen XIII. Proporción de la población con trastornos por consumo de drogas en México y Estados Unidos³⁹⁰



Fuente: *Our World in Data* con base en los datos del IHME y del *Global Burden of Disease*, 2019.³⁹¹

Tabla V. Comparativo proporción de la población con trastornos por consumo de drogas en México y Estados Unidos

AÑO	Proporción de la población con trastornos por consumo de drogas en Estados Unidos	Proporción de la población con trastornos por consumo de drogas en México
2012	3.05%	0.79%
2013	3.11%	0.79%
2014	3.18%	0.80%
2015	3.26%	0.80%
2016	3.35%	0.81%

³⁹⁰ La clasificación internacional de enfermedades define la drogodependencia como la presencia de tres o más indicadores de dependencia durante al menos un mes dentro del año anterior. La drogodependencia incluye todas las drogas ilícitas.

³⁹¹ Hanna Ritchie y Max Roser, *Drug use*, Our World in Data, *op. cit.*

2017	3.45%	0.82%
-------------	-------	-------

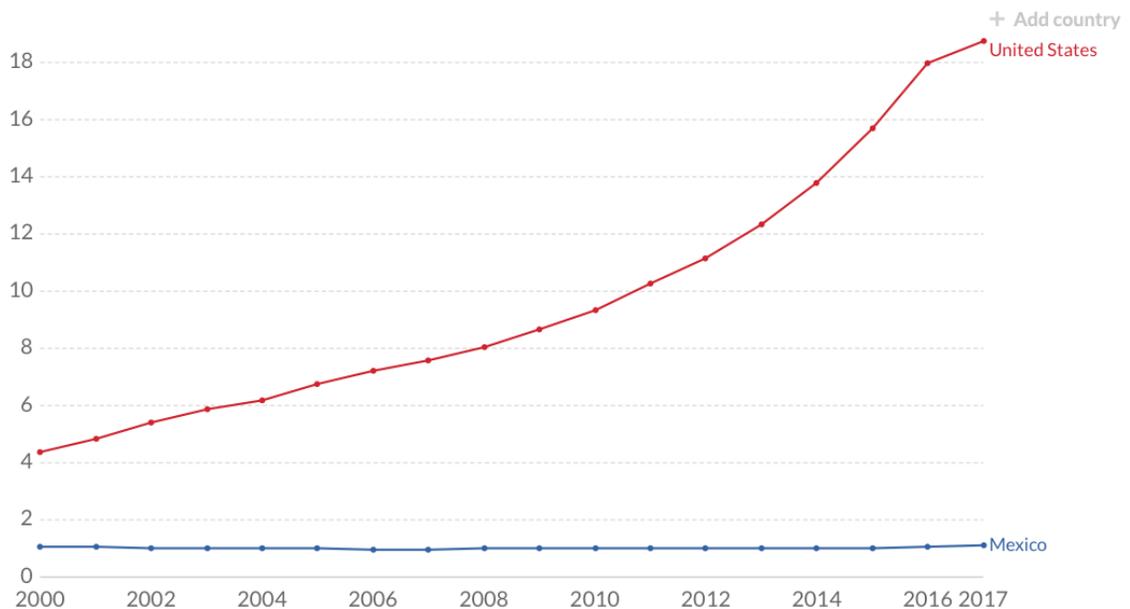
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Our World in Data* con base en IHME y del *Global Burden of Disease*, 2019.³⁹²

Por su parte, las siguientes *Imagen XIII* y *Tabla V* muestran a tal efecto que la proporción de la población con trastornos por consumo de drogas en México, en términos de porcentaje siempre fue menor a 1% entre 2001–2017, alcanzando su mayor cifra en 2017 con 0.82%. Y con respecto a Estados Unidos la propensión sobrepasó el 3% de su población desde 2014 en adelante. Lo cual dilucida que el índice estadounidense constituye más del triple que el de su contraparte.

Imagen XIV. Tasas de mortalidad por trastornos por consumo de drogas en México y Estados Unidos³⁹³

Death rates from drug use disorders

Age-standardized death rates from drug use disorders, measured per 100,000 individuals. Drug use here refers to illicit drugs including opioids, cocaine, amphetamine, and cannabis. Figures do not include indirect suicide deaths which may otherwise be related to drug use disorders.



Source: IHME, Global Burden of Disease

CC BY

Fuente: *Our World in Data* con base en los datos del IHME y del *Global Burden of Disease*, 2019.³⁹⁴

³⁹² *Idem.*

³⁹³ Tasas de mortalidad estandarizadas por edad por trastornos por consumo de drogas, medidas por cada 100,000 individuos. El uso de drogas aquí se refiere a drogas ilícitas que incluyen opioides, cocaína, anfetaminas y cannabis. Las cifras no incluyen las muertes por suicidio indirecto que de otro modo podrían estar relacionadas con trastornos por consumo de drogas.

³⁹⁴ Hanna Ritchie y Max Roser, *Drug use*, *Our World in Data*, *op. cit.*

Tabla VI. Comparativo tasas de mortalidad por trastornos por consumo de drogas en México y Estados Unidos

AÑO	Tasas de mortalidad por trastornos por consumo de drogas en Estados Unidos	Tasas de mortalidad por trastornos por consumo de drogas en México
2012	11.16%	0.99%
2013	12.32%	0.99%
2014	13.80%	01.01%
2015	15.69%	01.03%
2016	18.00	01.08
2017	18.75	1.12

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Our World in Data*, IHME y *Global Burden of Disease*, 2019.³⁹⁵

Las muertes por trastornos por consumo de drogas (tasas estandarizadas por edad, medidas por cada 100.000 habitantes) que ocurrieron en territorio estadounidense desde el año 2000 a 2017, mostradas en la *Imagen XIV. Tasas de mortalidad por trastornos por consumo de drogas en México y Estados Unidos*, se basan en estadísticas oficiales del Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de Estados Unidos.³⁹⁶ Cabe aclarar que el uso de drogas en la misma refiere la mortalidad por opioides, cocaína, anfetaminas y cannabis.

En ella, se observa que el país norteamericano experimentó un aumento sostenido en este tipo de muertes durante el periodo 2000–2012. Del año 2012 en adelante, tal comportamiento aceleró su ritmo de manera significativa. Por el contrario, en México las muertes por esta causa se mantuvieron en términos generales, estables y muy por debajo de los índices del vecino del norte durante todo el periodo de estudio.

En relación a la *Tabla VI.* que hace un comparativo de las tasas de mortalidad entre ambos Estados, arroja que los peores años del indicador fueron 2016 y 2017. Y si tomamos como referencia el año 2017, podemos concluir que la tasa de muertes por trastornos por

³⁹⁵ *Idem.*

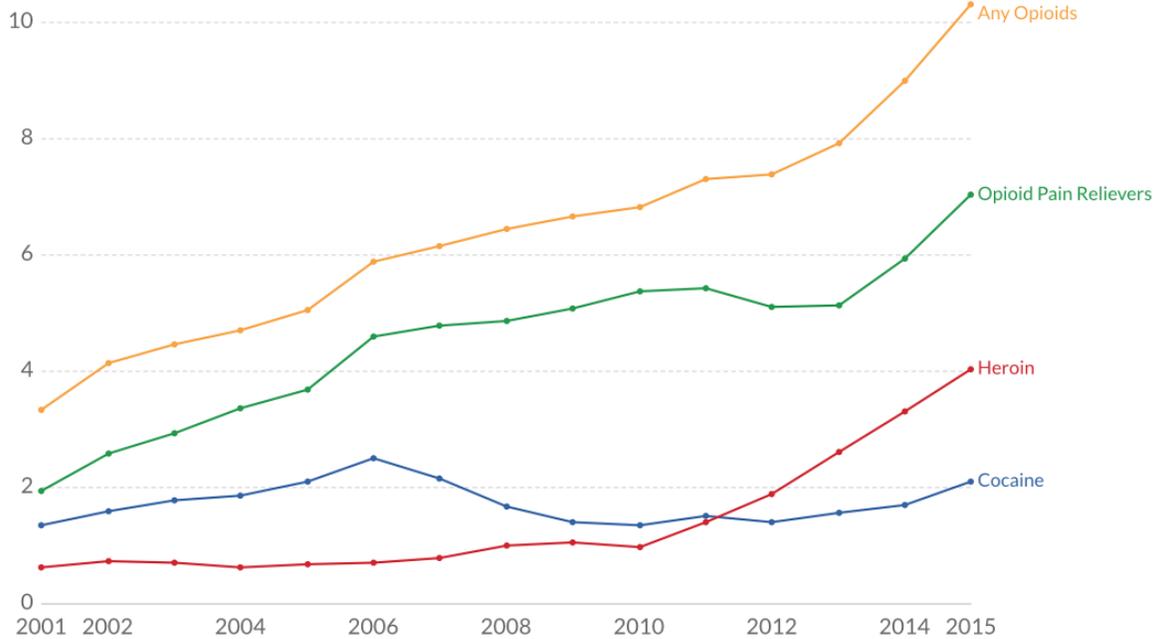
³⁹⁶ *Idem.*

consumo de drogas fue casi 17 veces más grande en Estados Unidos que en México.

Imagen XV. Tasas de mortalidad por sobredosis de drogas en Estados Unidos

Drug overdose death rates, United States

Death rates from drug overdoses in the United States, measured as the number of deaths per 100,000 individuals (of all ages, not age-standardized).



Fuente: *Our World in Data* con base en los datos de IHME y del Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades, Estados Unidos, 2019.³⁹⁷

En la *Imagen XV. Tasas de mortalidad por sobredosis de drogas en Estados Unidos* se observa que de los cuatro tipos de droga, los índices más alarmantes son los que acaparan los opioides con y sin prescripción, con una acelerada tendencia de crecimiento desde 2012. Enseguida se encuentra la heroína, droga que cobró relevancia en términos numéricos desde 2011; y en tercer lugar la cocaína, que descendió desde ese mismo año para mantenerse sin variaciones importantes.

En el contexto de la evolución y las coyunturas del problema de las drogas más actuales, vale la pena recordar que en el año 2017, bajo la gestión del mandatario Donald Trump, el Departamento de Salud y Servicios Humanos estadounidense declaró una crisis por consumo de opioides en calidad de *emergencia nacional* por las graves implicaciones a nivel de salud pública en su población.

³⁹⁷ Hanna Ritchie y Max Roser, *Drug use*, Our World in Data, *op. cit.*

De igual forma, en el *Quinto Informe de gobierno* de Enrique Peña Nieto se destacó el Diálogo Estratégico sobre Crimen Organizado Transnacional celebrado el 18 de mayo de 2017, en el que por primera vez, la delegación estadounidense reconoció que el consumo de narcóticos de su población se encontraba relacionada de manera directa a los crecientes índices de violencia, y a la presencia de los grupos narcotraficantes en México, reflejando que éste es un problema de responsabilidad compartida.

3.3.2 La estrategia de seguridad nacional de Enrique Peña Nieto en México: violencia e inseguridad pública

Los resultados de la estrategia bilateral en la sociedad mexicana se confirman con base en las estadísticas sobre los niveles de violencia, entre ellos, los homicidios totales, los homicidios relacionados al crimen organizado, las ejecuciones de crimen organizado y el porcentaje de ejecuciones sobre el total de homicidios. Así como con los indicadores sobre la inseguridad pública, que constituyen tres de los delitos de alto impacto: homicidios, extorsión y secuestros.

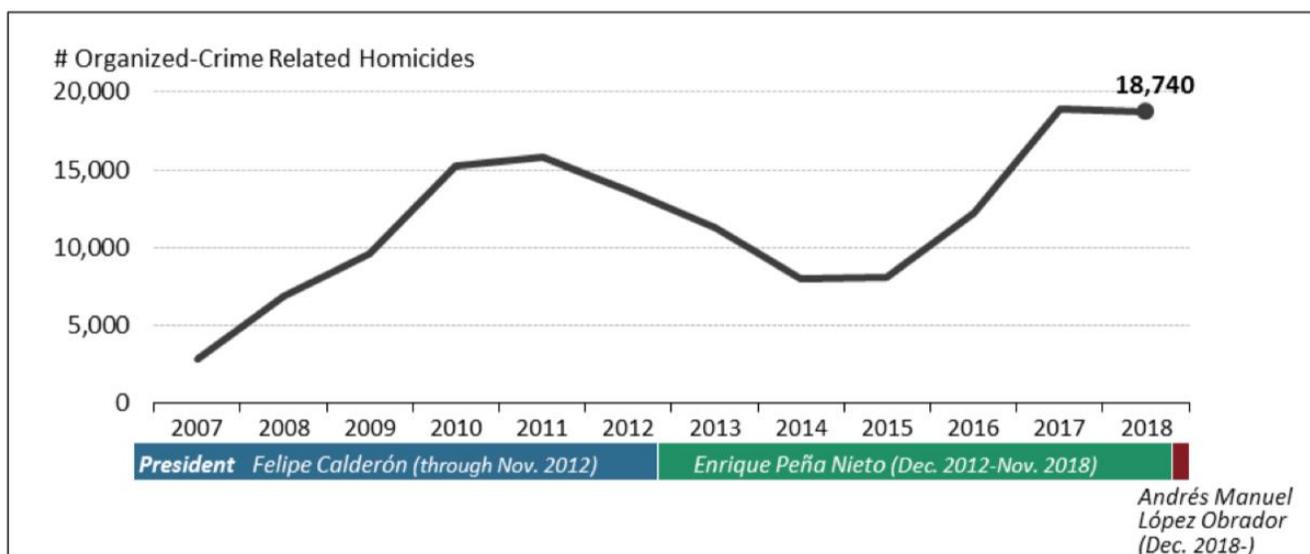
En tal sentido, se hace un comparativo entre dichos delitos durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa *versus* los ocurridos durante la administración de Enrique Peña Nieto, consecuencia de una serie de políticas implementadas y el contexto nacional e internacional descritos en los anteriores capítulos.

- a) **Los homicidios totales en territorio mexicano** tuvieron un comportamiento al alza hasta 2018. Se destaca el año 2007 como un punto de inflexión y año en el que comenzó el repunte de la cifra, dicho aumento coincide con la puesta en marcha de la estrategia binacional y de la «Guerra contra el narcotráfico». En el periodo que va de 2011 a 2014, los homicidios disminuyeron de manera temporal, de 2014 en adelante la tendencia recobró su vertiginoso crecimiento.
- b) **Los homicidios relacionados con el crimen organizado en México** presentaron un ligero aumento en 2015 y de manera significativa en 2016. En 2017, los homicidios totales y los relacionados con el crimen organizado alcanzaron niveles récord; de hecho, para el último

año de gestión de Enrique Peña Nieto (2018), se cometieron 18 740 homicidios relacionados al crimen organizado.

En la *Imagen (XVI)* se observa cómo la cifra recabada del año 2018 logró rebasar el récord anterior de homicidios del año 2011.³⁹⁸ Cabe mencionar que, de manera oficial el año 2018 tuvo un saldo final de 34 mil 202 personas asesinadas, incluyendo a las víctimas de homicidios dolosos y feminicidios.³⁹⁹

Imagen XVI. Estimación de la violencia relacionada con el crimen organizado en México



Fuente: *Mexico: Background and U.S. Relations* con base en datos de Lantia Consultores, 2019.⁴⁰⁰

- c) **Ejecuciones de crimen organizado a nivel nacional:** a lo largo de los diez años de operación de la Iniciativa Mérida, entre 2008 y 2018 (con corte a junio de 2018), se cometieron un total de 133 309 ejecuciones de crimen organizado a nivel nacional según cifras de Lantia Consultores y la organización civil Semáforo Delictivo.⁴⁰¹

Imagen XVII. Ejecuciones de crimen organizado total desde 2008

³⁹⁸ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations, op. cit.*, p. 7.

³⁹⁹ Rubén Mosso, "Ya no hay guerra: AMLO", *Milenio*, [en línea], México, 31 de enero de 2019, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/ya-no-hay-guerra-amlo> [consulta: 3 de noviembre de 2019].

⁴⁰⁰ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. Relations, op. cit.*, p. 7.

⁴⁰¹ Semáforo delictivo, *Ejecuciones de crimen organizado desde el Plan Mérida (2018, datos hasta junio)*, 2018, [en línea], México, CRS Report, 2018, dirección URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf> [consulta: 23 de octubre de 2019].



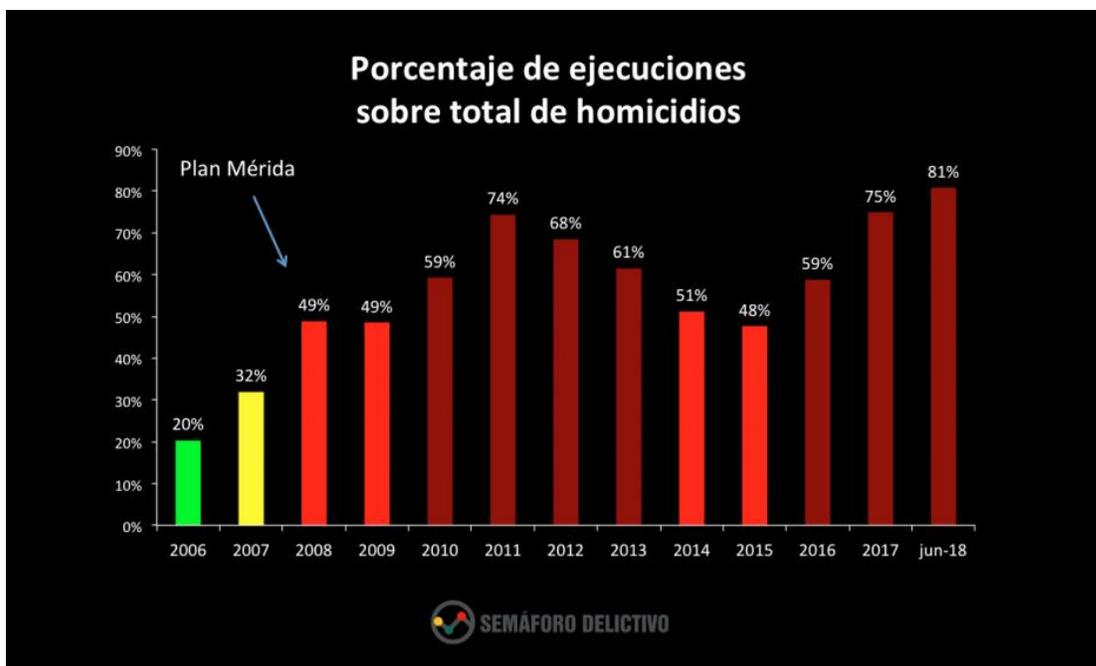
Fuente: Semáforo delictivo, con base en datos de Lantia Consultores y del SESNSP⁴⁰²

d) **Porcentaje de ejecuciones sobre el total de homicidios:** por lo que respecta al porcentaje de ejecuciones sobre el total de homicidios (2008–2018) su comportamiento fue similar al de los homicidios totales. En la *Imagen (XVIII)* se observa que tales ejecuciones alcanzaron hasta un 81% sobre la cifra total de homicidios cometidos en el país en el año 2017.⁴⁰³ El porcentaje reafirma que el crimen organizado fue el causante intencional principal de los homicidios cometidos al menos desde el año 2008, lo que coincide con el primer año de la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida.

Imagen XVIII. Porcentaje de ejecuciones sobre total de homicidios

⁴⁰² *Idem.*

⁴⁰³ *Idem.*



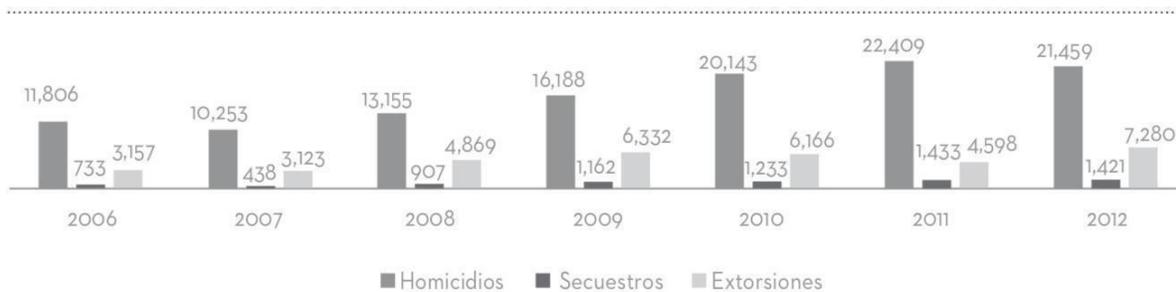
Fuente: Semáforo delictivo, con base en datos de Lantia Consultores y del SESNSP

En lo referente a la inseguridad pública, se retoman indicadores de los siguientes delitos de alto impacto: homicidios, extorsión y secuestro, durante la gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) *versus* los ocurridos durante la gestión de Enrique Peña Nieto (2012–2018).

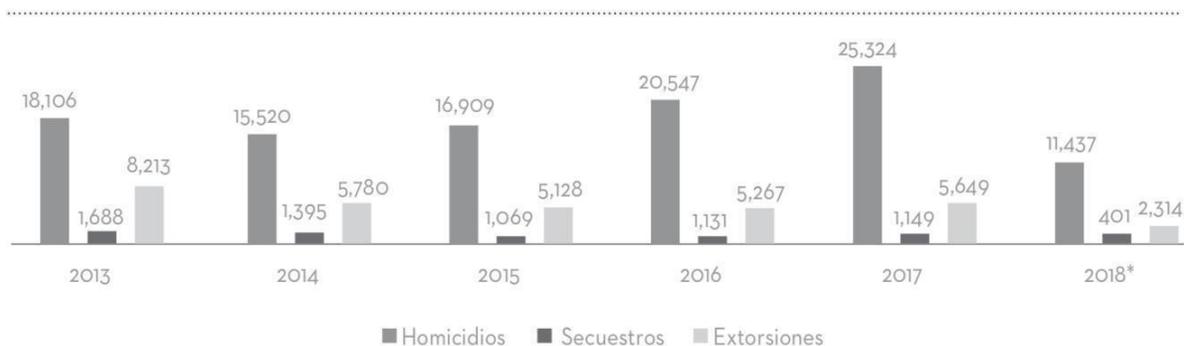
- e) Como se observa en la *Imagen XIX*, aunque la categoría de homicidios repuntó hacia el año 2018, otros delitos de alto impacto –v. gr., la extorsión y los secuestros– experimentaron un lento descenso. La tasa de secuestros, por ejemplo, bajó en 23% con relación al año 2012. Sobre esta cuestión, Arroyo Macías explica que tal comportamiento de disminución de secuestros se debió, al menos en parte, por la creación y los aciertos de la Coordinación Nacional Antisecuestro durante la gestión de Enrique Peña Nieto.⁴⁰⁴

Imagen XIX. Panorama de incidencia delictiva durante la gestión de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto (2006–2018)

⁴⁰⁴ Presidencia de la República EPN, “Sexto Informe de Gobierno”, [en línea], México, Gobierno de México, 2018, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 20 de septiembre de 2019].



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



* Los datos corresponden hasta mayo de 2018, el último registro de las autoridades, quienes informaron que, a partir de este año, cambió la forma de medición de las estadísticas.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Fuente: Elda Arroyo Macías y Sin embargo.mx, 2018.⁴⁰⁵

Aunque en efecto, la extorsión como delito de alto impacto afectó a las pequeñas demarcaciones territoriales y a las pequeñas empresas del país, desde el periodo de gestión de Enrique Peña Nieto el robo de combustible, otra de las actividades ilícitas realizadas por las organizaciones criminales, se popularizó, convirtiéndose también en una grave amenaza para la seguridad nacional de México. Según el *Congressional Research Service*, el robo de combustible le costó a México al menos mil millones de dólares al año.⁴⁰⁶

3.4 Perspectivas de la Iniciativa Mérida en la era de la Cuarta Transformación

⁴⁰⁵ Elda Arroyo Macías, "Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda", *Revista Análisis Plural*, primer semestre de 2018, Jalisco, México, ITESO, 2018, p. 210.

⁴⁰⁶ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, op. cit., p. 7.

Sobre la continuidad o no de la estrategia frontal impulsada por Felipe Calderón Hinojosa en 2006, luego retomada por Enrique Peña Nieto, el presidente Andrés Manuel López Obrador en una de sus conferencias matutinas de enero de 2019, manifestó «No hay guerra, oficialmente ya no hay guerra. Nosotros queremos la paz, vamos a conseguir la paz»,⁴⁰⁷ como respuesta al cuestionamiento sobre si ésta se iba a mantener.

En este sentido, el mandatario también planteó su preocupación por abordar la corrupción, la pobreza y la desigualdad así como el combate al aumento de la delincuencia y de la violencia.⁴⁰⁸ Contrario a tales afirmaciones, de manera paradójica, el gobierno morenista redujo el presupuesto de la comisión nacional anticorrupción y de la nueva oficina del fiscal general independiente.⁴⁰⁹

Antes de empezar su gestión, durante su campaña en 2018, la tendencia del crecimiento de homicidios continuó, en general, la tasa de éstos alcanzó un nivel récord, las cifras aumentaron aún más que en 2018, durante el primer trimestre del año 2019. Ello se explica, según un reporte del Congreso estadounidense, por el crecimiento paralelo y la intensificación de los enfrentamientos entre organizaciones criminales mexicanas.⁴¹⁰

Con estas cifras históricas sobre la violencia en el país, la estrategia de seguridad nacional 2018–2024 de Andrés Manuel López Obrador resultó ser uno de los focos de atención. La respuesta de su gobierno fue la priorización de un enfoque que contempla factores socioeconómicos.⁴¹¹ Entre las medidas que se adoptaron se encuentra el programa de becas a los jóvenes para asistir a la universidad o completar pasantías y el apoyo a la despenalización de la producción y distribución de marihuana.⁴¹²

En mayo de 2019, el mandatario mexicano dijo no querer apoyar el uso de la fuerza en la Iniciativa Mérida, sino en la cooperación para el desarrollo, con lo que externó la propuesta de redirigir esos recursos hacia un plan de desarrollo para el sureste del país, así como para los países centroamericanos.⁴¹³

⁴⁰⁷ Rubén Mosso, “Ya no hay guerra: AMLO”, *Milenio*, [en línea], México, 31 de enero de 2019, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/ya-no-hay-guerra-amlo> [consulta: 3 de noviembre de 2019].

⁴⁰⁸ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, *Op, cit*, p. 5.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, p. 6.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 7.

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 8.

⁴¹² *Idem*.

⁴¹³ Forbes staff, “AMLO deja en el pasado la Iniciativa Mérida”, *Forbes*, [en línea], México, 7 de mayo de 2019, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/amlo-deja-en-el-pasado-la-iniciativa-merida-quiere-reorientar-dinero-de-eu/> [consulta: 3 de noviembre de 2019].

Sobre la participación militar en las labores de seguridad pública, su gobierno respaldó las reformas constitucionales para mantenerlas cinco años más, ello se contrapone a un fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia en 2018 en el que se declaró inconstitucional la participación militar prolongada en la seguridad pública. Andrés Manuel López Obrador aprobó la creación de la Guardia Nacional compuesta por 80 000 efectivos, policías militares, policías federales y nuevos reclutas para combatir el crimen organizado bajo un mando civil,⁴¹⁴ y aseguró que su financiamiento no dependería de los recursos del programa bilateral.⁴¹⁵

Aunque las predicciones, en su mayoría negativas, sobre la relación entre México–Estados Unidos bajo el mandato de Andrés Manuel López Obrador se mantuvo cordial con su contraparte, el presidente Donald J. Trump.

Las relaciones de México con el exterior en materia de seguridad fueron determinadas por el presidente y su Secretario de Relaciones Exteriores Marcelo Ebrard, a partir del enfoque tradicional de la Doctrina Estrada, que refiere la posición no intervencionista del Estado mexicano en los asuntos externos de otros Estados.⁴¹⁶

Para enero de 2019, el Congreso estadounidense proporcionó \$145 millones de dólares para la estrategia bilateral; es decir, \$68 millones de dólares por encima de la solicitud de presupuesto programado en la Ley de Asignaciones Consolidadas FY2019. Por su parte, el legislativo estadounidense continuó solicitando informes sobre los esfuerzos bilaterales realizados para el combate a los flujos de drogas, en especial de opioides, metanfetamina y cocaína.⁴¹⁷

Para el presupuesto fiscal de 2020, el mandatario Donald J. Trump solicitó al Congreso la aprobación de \$76.3 millones de dólares, lo que se traduce en una disminución de 35% con respecto al año fiscal 2018.⁴¹⁸ Aunque el tema migratorio en efecto acaparó gran parte de la agenda bilateral, en consecuencia a la Iniciativa Mérida se le relegó un poco, el problema de las drogas y de la inseguridad continuaron y continúan presentes en la agenda compartida.

Andrés Manuel López Obrador también pidió al vecino del norte destinar sus fondos de cooperación para el desarrollo, actividades productivas y la creación de empleos, no para

⁴¹⁴ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, op. cit., p. 8.

⁴¹⁵ Forbes staff, "AMLO deja en el pasado la Iniciativa Mérida", Forbes, [en línea], op. cit.

⁴¹⁶ *Ibidem*. p. 13.

⁴¹⁷ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 1, op. cit.

⁴¹⁸ *Idem*.

finés militares que prioricen el uso de la fuerza para el combate a las amenazas internas y transnacionales.⁴¹⁹ Sobre ello, en su *conferencia mañanera* del 7 de mayo de 2019, dijo «No queremos helicópteros artillados, no queremos recursos para otro tipo de apoyos militares, lo que queremos es producción y trabajo.»⁴²⁰

Por último, se retoma un ejercicio plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio 2019–2024 en el que se le preguntó a la población mexicana por su preferencia sobre ciertas alternativas para que el gobierno mexicano combatiera la inseguridad en el país (*Imagen XX. Encuesta sobre cómo debe el gobierno mexicano combatir la inseguridad en México*), los resultados arrojaron la preferencia en un primer lugar por «mejorar las oportunidades de educación y trabajo de la población» con 35%, en segundo lugar «evitando la complicidad entre los grupos delictivos y las autoridades» con 32%.

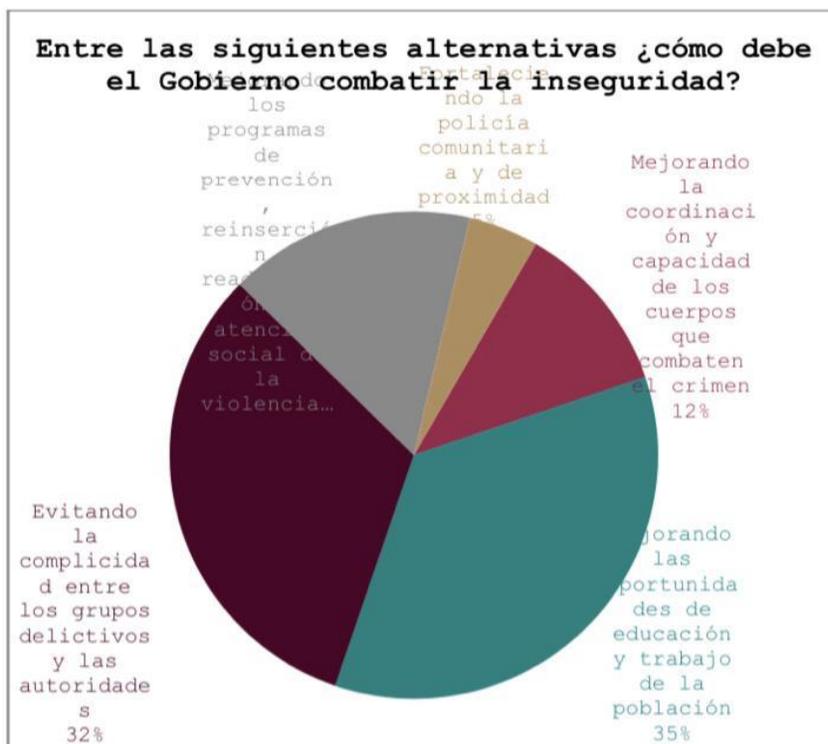
Tales respuestas resaltan a la vista en tanto que, al igual que la hipótesis sostenida en esta tesis, en las respuestas de la encuesta sobre cómo debe el gobierno mexicano combatir la inseguridad en México, la población mexicana optó por escoger las alternativas que no contemplan la priorización del enfoque punitivo en la estrategia de seguridad para el combate al crimen organizado.⁴²¹

Imagen XX. Encuesta sobre cómo debe el gobierno mexicano combatir la inseguridad en México

⁴¹⁹ Milenio digital, «¿Qué es la Iniciativa Mérida y por qué quiere desaparecerla AMLO?», *Milenio*, [en línea], México, 7 de mayo de 2019, Dirección URL: <https://www.google.com.mx/amp/s/amp.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo-quiere-desaparecerla> [consulta: 29 de septiembre de 2019].

⁴²⁰ *Idem*.

⁴²¹ Cámara de Diputados, Plan Nacional de Desarrollo, Gaceta Parlamentaria, [en línea], México, 30 de abril de 2019, p. 197, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2019].



Mejorando las oportunidades de educación y trabajo de la población 35%

Evitando la complicidad entre los grupos delictivos y las autoridades 32%

Mejorando los programas de prevención, reinserción, readaptación y atención social a la violencia 16%

Mejorando la coordinación y capacidad de los cuerpos que combaten el crimen 12%

Fortaleciendo la policía comunitaria y de proximidad 5%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024, México, 2019.⁴²²

Como reflexión de este tercer y último capítulo, se observa, en primera instancia al narcotráfico en México, una de las versiones más acabadas del crimen organizado en su vertiente transnacional, fenómeno humano que se globalizó y que significó un gran cambio

⁴²² *Idem.*

para lo público como para la actividad privada ilícita,⁴²³ mismo que ocupa un lugar relevante en la agenda bilateral México–Estados Unidos en el rubro de la seguridad.

Varios analistas mexicanos y estadounidenses como George P. Shultz, Pedro Aspe, Roberto Zepeda, Jonathan D Rosen, entre otros, resaltaron que la guerra contra las drogas está perdida desde hace varios años. En los tres capítulos de esta investigación se observa que a más de una década del inicio del programa bilateral que acompaña a la «Guerra contra el narcotráfico» y, se sostiene su fracaso por los resultados arrojados en lo que va del siglo XXI, por el abandono de otras soluciones integrales que contemplan los aspectos preventivos y por la incapacidad del gobierno mexicano para exigir el cumplimiento de dichas políticas en el marco del acuerdo.⁴²⁴

Gutiérrez Canet, afirma que el enfoque no se ha cambiado por parte de ambos lados de la frontera por su utilidad como medida de presión y propaganda electoral.⁴²⁵ Es importante mencionar que los resultados no fueron los mismos en ambos escenarios, en el caso mexicano se vieron sobre todo en términos de inseguridad y violencia, en el caso estadounidense en el aumento de consumo de drogas y muertes relacionadas a dicho consumo.⁴²⁶

Además del ya descrito enfoque militarista y prohibicionista sobre el asunto de las drogas, discurso arraigado a los prejuicios, temores y visiones ideológicas del hegemón norteamericano,⁴²⁷ basado en medidas represivas para la reducción de la oferta y tráfico de estupefacientes, surgió una propuesta alternativa realizada por la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, en su informe titulado *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma* (2011),⁴²⁸ que resulta de gran valor para esta tesis por sus aportaciones diferentes del enfoque tradicional.

La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia con el objetivo de evaluar los resultados de la política antidrogas y la elaboración de propuestas alternativas [...] presentó una declaración pública (2009) en la cual afirma que las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y distribución, así como la criminalización al consumo, no han producido los resultados esperados. Señalan que no es solamente que los niveles de consumo sigan en expansión y que América Latina se mantenga como la región de mayor producción de cocaína y marihuana, sino que la

⁴²³ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa...*, op. cit., p. 7.

⁴²⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁴²⁵ Julián Andrade, Plantar la cara a Donald Trump con las drogas, [en línea], México, 15 de agosto de 2019, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/plantar-la-cara-a-donald-trump-con-las-drogas/> [consulta: 5 de noviembre de 2019].

⁴²⁶ Viviana García Pinzón, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, op. cit., p. 14.

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 76.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 73.

“guerra contra las drogas” ha traído consigo un aumento en la violencia, la corrupción y el fortalecimiento de agrupaciones criminales.⁴²⁹

En tal sentido se propone que, a partir de los argumentos explicados por esta comisión latinoamericana, para que la Iniciativa Mérida tenga resultados distintos, los gobiernos contratantes deben priorizar en su estrategia la atención al combate del consumo y la adicción de drogas, un mayor presupuesto a la prevención del delito y el combate directo a las finanzas de las organizaciones, de la siguiente manera:⁴³⁰

- 1) Terminar con la criminalización, la marginalización y la estigmatización de las personas que usan drogas pero que no hacen ningún daño a otros,
- 2) Desafiar los conceptos erróneos comunes acerca de los mercados de drogas, el uso de drogas y la dependencia de drogas en lugar de reforzarlos,
- 3) Experimentar con modelos de regulación legal de las drogas a fin de socavar el poder del crimen organizado y para salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos y
- 4) Comenzar con la transformación [...] de prohibición de drogas, reemplazando las políticas y las estrategias de drogas orientadas por la ideología y la conveniencia política, por políticas económicas responsables y estrategias basadas en la ciencia, la salud, la seguridad y los derechos humanos.⁴³¹

Eric L. Olson también propone que la Iniciativa continúe con la cooperación militar que se lleva a cabo de por sí entre estos países, trabajar en la inversión y ampliación del trabajo para la construcción de comunidades resilientes, aumentar al apoyo público para los gobiernos locales, otorgar recursos para la evaluación y retroalimentación del impacto de los programas de prevención de consumo de drogas y del delito y tomar acciones para abordar el tema del tráfico de armas de fuego en Estados Unidos.⁴³²

De igual forma, es menester apoyar la consolidación de la reforma al sistema de justicia penal acusatorio en México a través de asistencia técnica continua, capacitación de fiscales y jueces, instar el fomento de las carreras policiales, la creación de procedimientos objetivos para la promoción de los mismos, leyes de profesionalización que ayuden a esta

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 76.

⁴³⁰ *Idem*.

⁴³¹ *Ibidem*, p. 46.

⁴³² Eric L. Olson, *The Evolving Mérida Initiative and the Policy of Shared Responsibility in U.S.–Mexico Security Relations*, Wilson Center, [en línea], Estados Unidos de América, febrero de 2017, Dirección URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_evolution_of_the_merida_initiative_and_the_policy_of_shared_responsibility_in_u.s.–mexico_security_relations_0.pdf [consulta: 10 de noviembre de 2019].

institución de seguridad pública, fortalecer la supervisión interna y externa para la policía y los fiscales y elevar las prácticas de derechos humanos en ambos países a través de la emisión de informes y de diálogos bilaterales.⁴³³

⁴³³ *Idem.*

Reflexiones finales

Pese a la continuidad que la gestión de Enrique Peña Nieto (2012–2018) dio al programa bilateral Iniciativa Mérida para combatir el narcotráfico, la eclosión de este último desde los primeros años del siglo XXI continuó desafiando la permanencia, gobernabilidad y estabilidad de los Estados contratantes en cuestión, por su potencial lesivo, extrema nocividad de sus actividades y costos sociales generados en sus poblaciones en distintas proporciones.⁴³⁴

La *securitización* de las relaciones de Estados Unidos con México para combatir las amenazas venideras, producto de los ataques terroristas del 11 de septiembre del año 2001 a las Torres Gemelas y al Pentágono, aunado a las estrategias implementadas en el rubro durante las gestiones de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa (2000–2012), determinaron el contexto en el que surgió y se desarrolló el programa antinarcóticos en cuestión.

En un inicio, la Iniciativa Mérida (en el mismo tenor que la Guerra contra el narcotráfico) fue una respuesta rápida del gobierno de Felipe Calderón a las imperantes demandas de la población mexicana para frenar la violencia e inseguridad que azotaron al país y de paso, legitimar su cuestionado triunfo electoral por la estrecha cifra con la que lo obtuvo. Ello, evidenció las limitaciones del aparato institucional estatal, del sistema de justicia, penitenciario y de la corporación policiaca mexicana, herramientas imprescindibles para hacer frente al problema.⁴³⁵

En el ámbito externo y retomando la parte teórica, el imperialismo fue de utilidad para comprender el comportamiento de uno de los actores estatales, el cual se entiende como una política latente en el sistema capitalista que ya no solo tiene que ver con la ocupación geográfica o el ámbito bélico, que coadyuva a la dinámica de relaciones entre las clases dominantes para mantener el flujo constante de capitales, que ancla la condición de dependencia de los países periféricos y procura el mantenimiento de alguna clase control, esto último, mediante la preservación de áreas estratégicas al interior de sus zonas de interés para nutrir el ciclo de acumulación.⁴³⁶

⁴³⁴ Pascual Daniel Sansó-Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, op. cit., p. 23.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 30.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 19.

Según este pensamiento, Estados Unidos, actor político de gran relevancia que lidera en la escena internacional con gran poderío militar, buscó de manera concurrente el dominio, influencia y/o presencia en algún rubro en lo que considera su zona estratégica así como la exportación de sus proyectos bajo un discurso democrático y moral, perceptible o no.

El interés en su vecino sureño como parte de tal zona estratégica se explica por considerarlo un Estado receptor, retorno de inversiones, excedentes y ganancias (por el pago de regalías, el uso de derechos de patentes, pago de intereses por concepto de empréstitos), y que además, le permite externalizar costos socioambientales, todo ésto con el aval de los grupos poderosos al interior de la(s) nación(es) latinoamericana(s).⁴³⁷

Desde esta visión, a la Iniciativa Mérida se le observó como uno de dichos proyectos de exportación implementados bajo el discurso democrático y de corresponsabilidad para mantener el estatus hegemónico del poder estadounidense en la región, considerado así por la ausencia del mero ánimo genuino en este marco para la «cooperación» y «promoción de la paz» con el Estado mexicano.

A través de estos preceptos de cooperación para atacar el problema en cuestión, Estados Unidos, sujeto que refuncionaliza continuamente su papel en la región, instó a México, vecino y receptor integrado al sistema capitalista mundial, a adoptar estrategias similares en los temas de seguridad, a aprehender su mismo enfoque coercitivo de lucha contra el narcotráfico, impulsado, como se vio con anterioridad, desde la gestión de los expresidentes estadounidense Richard Nixon en la década de 1960 y George Bush en 1989, a enaltecer las funciones estatales con respecto a la seguridad; con ello, normalizar la presencia militar en la vida pública así como simpatizar con la idea de que estos cuerpos se encarguen de las tareas de seguridad pública en territorio mexicano, cuando no son tiempos ni de guerra ni de conflicto interno reconocido.

Ello, más que mostrar la verdadera admisión de corresponsabilidad de Estados Unidos en el ciclo de oferta y demanda de estupefacientes, evidenció que la Iniciativa es un ejemplo más de la visión expansiva de su Seguridad Nacional y de extrapolación de su política exterior hacia su periferia, influyendo entonces, de manera decisiva, en la dirección de las estrategias antinarcóticos con los Estados latinoamericanos.

⁴³⁷ *Ibíd.*, p. 90.

En el caso mexicano, se reconocen también algunos matices en esta historia, ya que durante la negociación de este programa bilateral hubieron momentos muy tensos, incluyendo reacciones del Congreso en México y reuniones interparlamentarias. En este camino, desde el inicio del programa el Congreso de Estados Unidos tuvo que ajustar la redacción de la Iniciativa frente a la posición soberana y nacionalista de México, por el rechazo a la posible presencia de cuerpos de seguridad (civiles y militares) estadounidense en territorio nacional.⁴³⁸

Otro matiz señalado en esta historia, fue que no necesariamente los gobernantes latinoamericanos hicieron o hacen políticas a favor de Estados Unidos porque están necesariamente «hegemonizados», sino porque los intereses de los grupos dominantes empresariales y de clase política interna coinciden con los de este país de habla inglesa.⁴³⁹

Con respecto a lo antes mencionado, cabe recordar que la posición de México mantuvo alejada la presencia militar directa de Estados Unidos en su territorio, en primer lugar, por los principios de política exterior contenidos en su artículo 89 constitucional y en segundo lugar, porque pese a que el coloso norteamericano mantiene bases militares en muchos países del mundo, México se mantuvo una excepción.

Por su parte, se determinó que la influencia norteamericana en este mismo no fue a través de una intervención castrense o policial directa, sino mediante el apoyo económico, equipamiento, modernización, asesoramiento y el entrenamiento del personal; así como a través de la invitación a las fuerzas locales mexicanas en alianza con éste para luchar contra las organizaciones traficantes de narcóticos; lo que le permitió al país norteamericano influir en la dirección de la estrategia conjunta y en el mantenimiento de México como zona estratégica a partir del apoyo del aparato coercitivo.

En resumen, al igual que otras doctrinas estadounidenses, la Iniciativa Mérida sostuvo de base las ideas referentes a la extensión de su perímetro hacia su «aliado preferencial» del sur por intereses socioeconómicos y geopolíticos.⁴⁴⁰ De esta forma, la potencia capitalista por

⁴³⁸ Armando Rodríguez Luna, "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones...*, *op. cit.*, pp. 44 y 51.

⁴³⁹ James Petras, Henríquez Veltmeyer, *Empire with imperialism: the globalizing dynamics of neo-liberal capitalism*, FernwoodPub, Estados Unidos, 2005.

⁴⁴⁰ expuestos en el par de textos pilares con valores fundamentalistas, mencionados con anterioridad; el Destino Manifiesto, la Doctrina Monroe, así como contribuciones posteriores, entre ellas, el Informe 68 del Consejo de Seguridad Nacional, la idea de *La Frontière* de Frederick Jackson Turner de la Universidad de Wisconsin, este planteamiento relacionado al avance de las estructuras capitalistas hacia otras tierras y en este sentido, la incorporación de una región como América Latina al capitalismo dependiente (según los postulados Ianni), finalmente las contribuciones teórico-conceptuales políticas y geoestratégicas de Alfred Thayer Mahan, Herbert Croly, Frederick Jackson Turner y William Yandell Elliot.

excelencia, puso en práctica una imagen moderada de sus relaciones con los países latinoamericanos, dependientes de este mismo, una orientación diplomática conveniente cuanto más redujo la influencia directa y visible de Estados Unidos.⁴⁴¹

De manera particular, el interés de Estados Unidos en la ejecución de la Iniciativa, también se debió a que ésta es una herramienta que contribuye, desde su perspectiva, a combatir una de las amenazas transnacionales que ponen en riesgo sus estructuras sociales e institucionales, que contemplan la criminalización de la producción, trasiego, distribución, la amplia disponibilidad así como las muertes por consumo de estupefacientes, lo que afecta su integridad territorial, por la ilegalidad del transporte de drogas vía terrestre, marítima o aérea. Ésto puso en entredicho la protección de su orden corporativo y sus preceptos occidentales; democracia política, libertad, seguridad, capitalismo económico, propiedad privada, entre otros, insertos en su lógica nacionalista.

La Iniciativa como estrategia diplo–militar bilateral, en tal sentido respondió a la identificación de los intereses económico–políticos del sector privado y del gobierno estadounidense en juego, que contribuyen a su vez a la acumulación del capital. La continuidad de esta herramienta por lo antes explicado también se debió a la creciente dependencia de la potencia norteamericana de los materiales y recursos energéticos del resto de los bio diversos países del continente, entre ellos México.

La modernización de las fuerzas armadas mexicanas resulta ser un ejemplo de tales intereses del sector privado y de las clases dominantes, por constituir un importante negocio, principalmente para las empresas estadounidenses, dado que el gasto público en seguridad y defensa que asumió el gobierno mexicano desde la denominada «guerra contra el narcotráfico» fue cada vez mayor.⁴⁴² Esta conveniencia imperialista apoyó el aumento continuo de los recursos para el complejo de seguridad por parte de su Estado socio, suscitado internamente por la imperante necesidad de restablecer el orden, aún por encima de otras necesidades demandadas por la población mexicana.

En tal caso, la ayuda técnica y financiera por parte de la potencia nortea mediante la Iniciativa Mérida en la práctica no sirvió de mucho, por el contrario, exacerbó la condición de dependencia de México en tanto el hegemón no tomó medidas integrales para un mayor

⁴⁴¹ Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, op. cit., pp. 140 y 105.

⁴⁴² Gian Carlo Delgado-Ramos y Silvina María Romano, "Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna", *El Cotidiano*, [en línea], México, 2011, Dirección URL: file:///C:/Users/USUARIO/AppData/Local/Temp/32520935010.pdf [consulta: 15 de octubre de 2020], p. 93.

control de armas en su territorio, cuestión que impactó de manera directa en el abastecimiento de armamento por parte de las agrupaciones criminales. De esta forma, es claro que no se atacó uno de los aspectos fundamentales para el debilitamiento del narcotráfico.

Es por eso que la modernización del complejo de seguridad mexicano continuó siendo dependiente de la tecnología, transferencia y capacitación del Estado imperialista con gran poderío armamentista en un ciclo interminable de rearticulación de la acumulación capitalista, para mantener la circulación del mismo y su primacía en el rubro antes referido; en tal caso, el interés norteamericano en la economía de guerra se debió a su larga trayectoria bélica–industrial.⁴⁴³

En otros temas, recuperando el tema de la reestructuración de la Iniciativa bajo el esquema de cuatro pilares y la eliminación del fondo FMF en los años 2010 y 2012, el rumbo de la Iniciativa Mérida redirigió sus esfuerzos presupuestales hacia la asistencia técnica para la consolidación de las instituciones y ya no solo en el aprovisionamiento de equipo, con mayor claridad durante la gestión de Enrique Peña Nieto.

Por su parte, se concluye que este mismo siguió acatando en algún grado los deseos norteamericanos en los temas de seguridad y sector energético, por los temas desarrollados del «Pacto por México» y la Iniciativa Mérida. Con respecto al tema que nos compete, su gobierno también adoptó la misma visión de despliegue militar y combate frontal que su antecesor en contra de las organizaciones criminales, al tiempo que éstas ya se encontraban robustecidas.

Respecto a la hipótesis planteada al inicio de esta investigación: «la estrategia antinarcóticos Iniciativa Mérida (en apoyo a la estrategia seguridad nacional mexicana de Peña Nieto), se centró en el aparato militar–policial y el combate a la oferta de drogas a través del aumento del potencial bélico, las compras de equipo tecnológico, militar, armamento y la interrupción de los flujos ilícitos de drogas, lo que relegó otros aspectos fundamentales como la reducción de la demanda, programas para la prevención de las adicciones, programas de prevención del delito, de la violencia y la consolidación del Estado de Derecho mexicano frente al crimen organizado, fue comprobada conforme a la síntesis de los resultados que se describen en las siguientes líneas.

⁴⁴³ Washington's blog, The U.S. has only been at peace for 21 years total since its birth, Global research, [en línea], Estados Unidos, 20 de febrero 2015, Dirección URL:

Pese a la reestructuración de la Iniciativa en cuatro pilares y la inversión de 2876.8 mdd realizada entre 2008 y 2018 (años de operación desde su surgimiento hasta 2018), cerca de 55 003 500 000 pesos mexicanos por parte del gobierno estadounidense,⁴⁴⁴ continuaron afectadas las diferentes dimensiones de la seguridad, desde la humana hasta la nacional, por el incremento en las cifras de homicidios totales, homicidios relacionados con el crimen organizado, ejecuciones de crimen organizado (conocidas también como *narcoejecuciones*), porcentaje de ejecuciones sobre el total de homicidios e incidencia delictiva (homicidios, extorsión y secuestros) desde el año 2006, pasando por los periodos de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), el periodo de estudio de esta tesis Enrique Peña Nieto (2012–2018) y actualmente lo que va de la gestión de Andrés Manuel López Obrador (2018–2024).⁴⁴⁵

Entre 2011 y 2014, los homicidios totales en territorio mexicano disminuyeron de manera temporal, para luego recobrar su tendencia al alza hacia el año 2018. A lo largo de diez años de operación de la Iniciativa Mérida 2008–2018 (con corte a junio de 2018), se cometieron un total de 133,309 ejecuciones de crimen organizado a nivel nacional, según cifras de *Lantia Consultores* y la organización civil *Semáforo Delictivo*.⁴⁴⁶

La tendencia del porcentaje de ejecuciones sobre el total de homicidios (2008–2018) reafirma que el crimen organizado fue el causante intencional principal de los homicidios cometidos, sobre todo desde 2008, primer año de la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida y en adelante.⁴⁴⁷ Por su parte, otros delitos de alto impacto como la extorsión y los secuestros experimentaron un lento y temporal descenso, para después volver a repuntar.

El periodo de gestión de Enrique Peña Nieto, es recordado como una etapa violenta, con un saldo de 157 mil 158 homicidios y un incremento en la tasa de homicidios dolosos de 14%, 35 mil homicidios más que en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.⁴⁴⁸ Tan sólo en el último año de la administración de Peña Nieto, 2018, todos los días fueron asesinadas un promedio de 94 personas en el país, además del estigma de varios casos impunes, el más

⁴⁴⁴ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, pp.19 y 20, *op. cit.*

⁴⁴⁵ Ver Imagen VI. Porcentaje de *narcoejecuciones* en México (2007-2015), Imagen VII. Homicidios dolosos en México (1997-2017) e Imagen VIII. Incidencia delictiva a nivel nacional (1997-2012).

⁴⁴⁶ Semáforo delictivo, *Ejecuciones de crimen organizado desde el Plan Mérida (2018, datos hasta junio)*, 2018, [en línea], México, CRS Report, 2018, dirección URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf> [consulta: 23 de octubre de 2019].

⁴⁴⁷ *Idem.*

⁴⁴⁸ INEGI, *Defunciones por homicidios*, INEGI, [en línea], México, 2018, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c= [consulta: 12 de septiembre de 2019].

polémico la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos, conocido como el *caso Ayotzinapa*.⁴⁴⁹

Las capacidades de incursión de los militares y policías en las tareas de seguridad pública y contención de la criminalidad organizada, apoyadas por la Iniciativa Mérida, se vieron desbordadas e impotentes por la carencia de efectivos suficientes y bajos salarios, sobre todo en los cuerpos policiacos,⁴⁵⁰ situación que se agravó por la vulnerabilidad de éstos a la corrupción y de las autoridades a la *narcopolítica*.

El equipamiento de las fuerzas de seguridad fue una respuesta de forma y no de fondo al problema. De los cuerpos militares y policiales existentes, la mayoría no contó con la formación adecuada, su conciencia del servicio público fue escasa, sin contar la nula regulación jurídica a sus labores en el rubro sino hasta 2017 con la Ley de Seguridad Interior.⁴⁵¹

Por su parte, los recursos otorgados en sus cuentas INCLE y ESF,⁴⁵² no repercutieron en cambios significativos en la profesionalización de la Policía, de la institución castrense, en el reforzamiento de las tecnologías para la seguridad nacional, pública y fronteriza así como en la cultura de la legalidad en México.

A nivel presupuestal, en un comparativo entre los *fondos de la Iniciativa Mérida y los presupuestos del gobierno de Enrique Peña Nieto para la seguridad (2013–2018)*⁴⁵³ se observó que la mayor parte de los recursos de la Iniciativa se destinaron, en primer lugar, al fondo para el desarrollo de capacidades del gobierno mexicano para la interceptación y aseguramiento de drogas, explosivos, armas y personas (INCLE). En segundo lugar, al fondo destinado al fortalecimiento del Estado de Derecho, el respeto a los Derechos Humanos y las reformas del sistema de justicia penal nacional en México (fondo ESF), mientras que los enfocados al complejo policiaco–militar (fondo FMF) desaparecieron desde el año 2012.

Por su parte, recursos para la prevención social del delito y la prevención y atención a las adicciones fueron rubros desatendidos por la Iniciativa Mérida, no obstante, se incluyeron dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2013 a 2018. Para el primer caso,

⁴⁴⁹ Rubén Migueles, “Inegi: sexenio de Peña Nieto rompe récord en homicidios”, *El Universal*, [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inegi-sexenio-de-pena-nieto-rompe-record-en-homicidios> [consulta: 12 de septiembre de 2019].

⁴⁵⁰ Ver Imagen II. *Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008-2020)*.

⁴⁵¹ Pascual Daniel Sansó-Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, op. cit., p. 31.

⁴⁵² Ver Imagen II. *Evolución del presupuesto de la Iniciativa Mérida (2008-2020)*.

⁴⁵³ Ver Tabla II, Tabla III y Gráfica I.

en el marco del *Programa Nacional de Prevención del Delito* se destinaron 10 307 534 020 pesos, en tanto que para la atención a las adicciones, 7 962 084 950 pesos.

Cabe señalar que, aunque la suma de estas dos últimas cantidades para los rubros preventivos fueron sustanciales (18 269 618 970 pesos), la sumatoria de los recursos destinados a la seguridad pública y al fortalecimiento de las instituciones por parte del presupuesto de egresos, que contemplan los fondos: FASP, SUBSEMUN–FORTASEG–SPA y FORTAMUN (247 692 952 187) así como los destinados al desarrollo de capacidades del gobierno mexicano para la interceptación de drogas y al fortalecimiento del Estado de derecho por parte de la Iniciativa Mérida con los fondos INCLE y ESF (952 800 000 pesos), fue 13.6 veces mayor, por acumular un total de 248 645 752 187 pesos para el mismo periodo.

Asimismo, la inversión realizada por parte del gobierno estadounidense para la Iniciativa Mérida aún con todos esos recursos continuó siendo menor a lo gastado por el gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico.⁴⁵⁴ Por mencionar un ejemplo, para el año 2015 el presupuesto destinado a la misma fue de 143.6 millones de dólares, en ese mismo año el presupuesto mexicano para su seguridad nacional en el que se incluye el rubro de combate al narcotráfico fue cerca de 13 000 millones de dólares.⁴⁵⁵

En lo que respecta al tema de impartición de justicia; para apoyar la reforma a la constitución en el tránsito hacia un sistema penal acusatorio y oral,⁴⁵⁶ la capacitación a funcionarios judiciales y el apoyo a la infraestructura para poner en marcha dicha reforma, México (ya con Enrique Peña Nieto al frente del ejecutivo) y Estados Unidos recurrieron a la firma estadounidense *Management Systems International* con el fin de impulsar el programa Projusticia, que ocupó apenas 10% de los recursos anuales de la Iniciativa Mérida, un porcentaje reducido pese a que fue un proyecto de cooperación mucho más ambicioso que Justicia y Seguridad, instrumentado por el gobierno anterior.⁴⁵⁷

Se concluye que el presupuesto de la Iniciativa Mérida decreció año tras año debido a los incumplimientos del gobierno de Enrique Peña Nieto en materia de derechos humanos, que incluyen ejecuciones extrajudiciales cometidas por parte de las fuerzas de seguridad

⁴⁵⁴ Alberto Nájjar, "Iniciativa Mérida ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU?", *BBC mundo*, [en línea], Reino Unido, 19 de febrero de 2015, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an [consulta: 11 de diciembre de 2019].

⁴⁵⁵ *Idem*.

⁴⁵⁶ Que enfatiza el debido proceso, los derechos de los acusados, una mejor coordinación entre las instituciones del gobierno federal, mejoras en las actividades de investigación de la Policía y leyes más estrictas para los delitos de crimen organizado.

⁴⁵⁷ Eric L. Olson y Ximena Rodríguez, "La seguridad México–Estados Unidos: responsabilidad compartida", *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, México, CASEDE, 2016, p. 239.

mexicanas, abusos de migrantes centroamericanos y el uso de *software* espía contra activistas. Así como por el crecimiento de la producción, tráfico y consumo de estupefacientes, especialmente de opioides, y por la extensión de capacidades de las organizaciones criminales mexicanas hacia otras actividades ilícitas.⁴⁵⁸

En territorio estadounidense los resultados de la fallida estrategia resonaron en el rubro de la salud pública y en su calidad de vida. Esta afirmación fue demostrada con base en las cifras de consumo de estupefacientes, la coyuntura de la crisis de opioides declarada en calidad de «emergencia nacional» en 2017 durante la gestión de Donald J. Trump, al tiempo de la administración de Enrique Peña Nieto,⁴⁵⁹ y por el aumento significativo en la tasa de muertes relacionada a la sobredosis desde 2012 por el consumo desmedido de opioides y analgésicos (opioides recetados) de la población al interior de sus fronteras, provocando graves implicaciones a nivel de salud pública, que a la fecha continúan en aumento.

Desde finales de la década de 1990 hasta la actualidad las tasas de muertes por sobredosis superan el 300%.⁴⁶⁰ La curva de muertes en Estados Unidos causadas por trastornos, derivados del consumo de drogas tuvo un comportamiento ascendente y exponencial si se compara con el comportamiento de la población mexicana. Por su parte, las muertes por esta causa en territorio mexicano apenas constituyeron una octava parte de las ocurridas en el país vecino del norte.

Lo que sucedió en la posteridad de la gestión de Peña Nieto, fue que el gobierno estadounidense a través de la Ley de Asignaciones Consolidadas FY2019 P.L. 116–6 aprobó cerca de 145 millones para las cuentas de la Iniciativa Mérida, lo que equivale a 68 millones por encima de la solicitud de su presupuesto para ese año.⁴⁶¹ La mayor parte de estos recursos se destinó al combate del tráfico de opioides, por ser las drogas más consumidas y por ser las que más muertes causaron en la población estadounidense durante el periodo de estudio de esta tesis.⁴⁶²

Para el presupuesto fiscal de 2020, el mandatario Donald J. Trump solicitó al Congreso la aprobación de 76.3 millones de dólares, lo que se traduce en una disminución de 35% con

⁴⁵⁸ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, p. 21, *op. cit.*

⁴⁵⁹ Ver Imagen XII. Número de muertes de trastornos por consumo de drogas en Estados Unidos (1990-2017), Imagen XIV. Proporción de la población con trastornos por consumo de drogas en México y Estados Unidos, Imagen XV. Tasas de mortalidad de trastornos por consumo de drogas en México y Estados Unidos, Imagen XVI. Tasas de mortalidad por sobredosis de drogas en Estados Unidos.

⁴⁶⁰ Hanna Ritchie y Max Roser, *Drug use*, Our World in Data, *op. cit.*

⁴⁶¹ Pascual Daniel Sansó-Rúbert, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen...*, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁶² *Idem.*

respecto al año fiscal 2018.⁴⁶³ Aunque el tema migratorio en efecto acaparó gran parte de la agenda bilateral con Trump, en consecuencia a la Iniciativa Mérida y a otros programas asistencialistas estadounidenses con países extranjeros no fueron el foco de atención, el problema de las drogas y de la inseguridad continuaron presentes en la relación bilateral. México, por su parte, se mantuvo en la agenda de política exterior estadounidense por el tema del transbordo del fentanilo entre Asia y Norteamérica y su posición clave en esa ruta.

Al respecto, la *DEA* reafirmó su preocupación por las capacidades desarrolladas por las organizaciones criminales en los laboratorios clandestinos mexicanos para producir este tipo de opioides,⁴⁶⁴ el creciente fenómeno hizo repensar la importancia geopolítica de México, que más allá de ser un país de tránsito podría ser también un potencial origen de este tipo de narcóticos en tendencia.

El crecimiento de su trasiego en los puertos mexicanos reforzó el interés estadounidense de influir en los asuntos de seguridad fronteriza, seguridad nacional mexicana y combate al crimen organizado desde mayo de 2019, cuando el gobierno chino prohibió la producción de los químicos precursores del fentanilo, lo que hizo pensar en la posibilidad del traslado de los laboratorios a territorio mexicano.⁴⁶⁵

Por lo que respecta a la Iniciativa Mérida en la Era de la cuarta Transformación, el actual mandatario mexicano Andrés Manuel López Obrador en mayo de 2019, dijo no querer apoyar el uso de la fuerza para el combate a las amenazas internas y transnacionales,⁴⁶⁶ sobre ello, recordó su preferencia por la cooperación para el desarrollo, que incluye actividades productivas y la creación de empleos. En este sentido, este mismo externó su propuesta de redirigir los recursos hacia un plan de desarrollo para el sureste del país, así como para países centroamericanos.⁴⁶⁷ Al respecto, Trump continúa sin pronunciar una aceptación sobre su posible reorientación hacia tales rubros.

Sobre la participación militar en las labores de seguridad pública, su gobierno respaldó las reformas constitucionales para mantenerlas cinco años más, lo que se contrapone a un fallo

⁴⁶³ *Idem*.

⁴⁶⁴ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, op. cit., p. 18.

⁴⁶⁵ Raymundo Riva Palacio, "La (nueva) Iniciativa Mérida", *El Financiero*, [en línea], México, 27 de enero de 2020, Dirección URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/la-nueva-iniciativa-merida> [consulta: 27 de febrero de 2020].

⁴⁶⁶ Milenio digital, "¿Qué es la Iniciativa Mérida y por qué quiere desaparecerla AMLO?", *Milenio*, [en línea], México, 7 de mayo de 2019, Dirección URL: <https://www.google.com.mx/amp/s/amp.milenio.com/politica/iniciativa-merida-que-es-y-por-que-amlo-quiere-desaparecerla> [consulta: 29 de septiembre de 2019].

⁴⁶⁷ Forbes staff, "AMLO deja en el pasado la Iniciativa Mérida", *Forbes*, [en línea], México, 7 de mayo de 2019, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/amlo-deja-en-el-pasado-la-iniciativa-merida-quiere-reorientar-dinero-de-eu/> [consulta: 3 de noviembre de 2019].

emitido por la Suprema Corte de Justicia en 2018 en el que se declaró inconstitucional la participación militar prolongada en la seguridad pública. Andrés Manuel López Obrador aprobó la creación de la Guardia Nacional compuesta por 80,000 efectivos, policías militares, policías federales y nuevos reclutas para combatir el crimen organizado bajo un mando civil,⁴⁶⁸ y aseguró que su financiamiento no dependería de los recursos del programa bilateral.⁴⁶⁹

Los gobiernos de Andrés Manuel López Obrador y de Donald Trump «reactivaron» la Iniciativa creando un Grupo de Cooperación de Seguridad de Alto Nivel en agosto de 2019, con sede en Ciudad de México, con el fin de darle seguimiento y evaluar la asistencia de seguridad brindada. En una nota del periódico MILENIO se detalla que «en lo que va de la administración [hasta febrero de 2020] de López Obrador el Congreso estadounidense ha otorgado a México 189 millones de dólares con la etiqueta de Iniciativa Mérida, 139 en el año fiscal 2019 y 150 más en el de 2020, que inició en octubre.»⁴⁷⁰

En marzo del año en curso se realizó una reunión entre funcionarios de la Guardia Nacional mexicana con representantes de la Oficina de Asuntos de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL) de Estados Unidos y de la Agencia de Servicios Fronterizos en Canadá (CBSA) con el fin de discutir sobre políticas públicas de seguridad y planeación estratégica que prioricen acciones bajo el esquema de la Iniciativa Mérida. Ello, de manera indirecta, prueba su muy probable continuidad operacional al menos hasta el año 2024.

Como se pudo analizar a lo largo de los tres capítulos, a más de una década del inicio de la «Guerra contra el narcotráfico» y del programa bilateral, se sostiene el evidente fracaso de estos por los resultados arrojados en lo que va del siglo XXI, así como por el abandono de otras soluciones integrales que incluyen aspectos preventivos, contemplados por ejemplo en propuestas alternativas como la realizada por la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, en su informe titulado *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma* (2011), de gran valor para esta tesis por sus aportaciones diferentes del enfoque tradicional.

Frente a la evidencia recaudada, esta investigación considera que el establecimiento del programa bilateral no respondió a la coincidencia de percepciones, a la buena vecindad, o al simple ánimo de cooperación por parte de Estados Unidos en torno a la problemática del

⁴⁶⁸ Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, op. cit., p. 8.

⁴⁶⁹ Forbes staff, "AMLO deja en el pasado la Iniciativa Mérida", *Forbes*, op. cit.

⁴⁷⁰ Adyr Corral, "México sí recibe ayuda de Iniciativa Mérida", *Milenio*, [en línea], México, 25 de febrero de 2020, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/mexico-si-recibe-ayuda-de-iniciativa-merida> [consulta: 28 de abril de 2020].

narcotráfico, sino al interés político que el vecino del norte persiguió al apoyar el despliegue de militares mexicanos, más no intervención de efectivos estadounidenses, en el país para combatir el problema sin tomar otro tipo de acciones propias, contundentes, por ejemplo, el endurecimiento de la regulación o la prohibición de armas en su territorio.

En este ánimo, Estados Unidos continuó forjando su visión hegemónica para el mantenimiento de su poder y su esfera de influencia hacia México bajo los liderazgos ejecutivos de sus contrapartes mexicanas Felipe Calderón y Enrique Peña, quienes adoptaron una posición un tanto subordinada y colaboracionista en esta lucha transnacional contra las drogas.

Si bien la Iniciativa Mérida contempló de manera oficial aspectos dedicados a la colaboración de inteligencia con el fin de detener el liderazgo de las redes criminales; al fortalecimiento y equipamiento de los cuerpos de seguridad; al tema de la procuración, impartición y aplicación de la justicia; al apoyo para la transición al sistema penal acusatorio; y luego, con Obama, ya no solo en el aprovisionamiento de equipo sino también la asistencia técnica para la consolidación de las instituciones, así como la incorporación del desarrollo de las comunidades con los pilares III y IV, la estrategia bilateral, en mi opinión y con base en la investigación previamente desarrollada, necesita mantener, fortalecer y otorgar realmente mayores recursos a:

1. la lucha contra la corrupción dentro de las instituciones de gobierno y las corporaciones policíacas mexicanas,
2. interceptar las redes de lavado de dinero y armas norte-sur, mediante la colaboración interagencial de ambos lados de la frontera, en el último caso, para disminuir la disponibilidad de armas provenientes de Estados Unidos para las organizaciones delictivas,
3. combatir la producción y distribución de opioides, mejorar los controles fronterizos, la interdicción de estupefacientes e impulsar un informe binacional sobre los avances bilaterales en combate a los flujos de opioides,
4. revisar la metodología para elegir los municipios en los que se aplicaron los recursos de los programas dirigidos a la prevención social de la violencia y la delincuencia, tomando en cuenta tanto a los que enfrentan consecuencias de la violencia como los

- que presentan de factores de riesgo para la población, preferentemente con la colaboración de la sociedad civil, también, a la mejora de los espacios públicos,
5. atender la violencia derivada del narcotráfico, así como los delitos con gran impacto en la sociedad, entre ellos, el robo en sus distintas modalidades y el secuestro,
 6. un mayor apoyo a los gobiernos y policías municipales, ya que aunque éstos no tienen atribuciones para investigar todos los delitos pueden implementar distintas acciones para atender sus causales directos, y de esta forma contribuir en la lucha contra el crimen. Aunado a ello, resulta importante también combatir las dificultades y limitaciones que enfrentan los mismos, ya que si cumplieran a cabalidad con su responsabilidad de realizar con eficiencia las labores de seguridad y procuración e impartición de justicia, sería posible disminuir la presencia federal en los estados.
 7. Asimismo, concuerdo en la necesidad de un esquema de coordinación de las funciones estatales y municipales en lo que refiere a cuerpos de seguridad, resaltando de igual manera un mayor número de efectivos policiales en el nivel que corresponda (esta idea se basa en el argumento de la carencia de estos cuerpos de Nicolás González Perrin, citado en esta investigación), su grado de profesionalización y la posibilidad de aumentar su remuneración para evitar que pasen al lado contrario, así como para aumentar la confiabilidad de la ciudadanía hacia los mismos,
 8. finalmente, realizar de manera periódica un diagnóstico, una retroalimentación para subsanar las debilidades, y de esta manera, que en el camino se reajuste la distribución de los recursos a fin de obtener mejores resultados.

Como complemento de esta idea, a nivel interno, el gobierno mexicano también debe poner mayor énfasis a los siguientes aspectos que van más allá de la Iniciativa Mérida, algunos más contemplados que otros, lo que pone de manifiesto que ninguna estrategia bilateral va a funcionar si no se trabaja de manera oportuna en la cuestión doméstica, a este respecto se propone:

9. implementar una estrategia de ataque menos abierta contra las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, para apaciguar la crisis de violencia,
10. hacer uso intensivo de los sistemas de inteligencia estratégica, táctica y operativa sobre el crimen organizado, a través de análisis para los ámbitos federal, estatal y municipal,

11. enfatizar el plan nacional para la prevención social de del delito y el consumo de drogas, por su relevancia como algunas de las causas directas de la violencia relacionada al narcotráfico, que comienza desde el nivel local,
12. mejorar la coordinación entre las instituciones dedicadas a la procuración e impartición de seguridad y justicia mediante la centralización de las acciones realizadas y la colaboración institucional bilateral con Washington, antes tratadas por distintas dependencias,
13. atender los casos de violaciones a derechos humanos cometidos tanto por el personal de las instituciones de seguridad como por las organizaciones criminales, como parte de la reconstrucción del tejido social,
14. mejorar las oportunidades de educación y trabajo de la población, según las preferencias de los mexicanos en la *Encuesta sobre cómo debe el gobierno mexicano combatir la inseguridad en México*,
15. revisar y subsanar los vacíos legales y administrativos existentes entre los dos gobiernos que obstaculizan la cooperación interinstitucional,
16. en el caso estadounidense tomar mayores acciones en contra de la venta de armas de fuego,

Desde mi perspectiva, la estrategia bilateral de combate a los narcóticos ha permanecido en los mismos términos desde que se originó en 2008; valiéndose del uso de la fuerza y de los recursos coercitivos en el combate a la oferta y la demanda. Ante ello, pienso que para el futuro de la Iniciativa Mérida y de las políticas en el ámbito de la seguridad en México, será pertinente explorar alternativas integrales que, además del enfoque coercitivo, retomen la prevención del delito y del consumo de narcóticos, la reestructuración del tejido social, la verdadera profesionalización de la corporación policiaca.

E incluso, como aspecto adicional, la regulación del mercado de algunas drogas en México, con excepción del fentanilo por ser una droga que ha causado un gran número de muertes desde la crisis de 2017, acorde al contexto y escenario específico del país, y en consonancia con las buenas experiencias en algunos otros Estados en el mundo.

Desde este punto de vista, se apoya la idea de la despenalización del consumo de algunas drogas, así como el establecimiento de límites de consumo y tenencia personal en la

legislación mexicana, ello refiere que las personas que respeten ese límite no vayan presas; ya que en muchas ocasiones los centros penitenciarios reciben varias de estas personas por el simple hecho de que portan un poco para su consumo personal sin que necesariamente cometan un delito de alto impacto, cuando deberían atenderse los casos y enviar a las personas que afectan de manera directa la seguridad pública.

Refiero también no solo la despenalización, sino también la legalización de algunas de estas, lo que abarca su producción, distribución y comercialización, con el fin de quitarle el monopolio a las organizaciones criminales traficantes. Ésto, sin duda, no terminaría con ellas, no obstante, si el Estado y las instituciones se metieran de lleno a administrar ese vacío, se reduciría de manera considerable el poder de las mismas, el cual reposa en la ilegalidad de su negocio, con ganancias de 500 mil millones al año según la ONU, lo que equivale el 8% del comercio mundial.⁴⁷¹

La ilegalidad, además, lleva a que sea un gran negocio capitalista extremadamente violento donde toda disputa por un mercado lleva a guerras entre bandas y asesinatos. (...) Como las drogas son ilegales, todo el negocio se sostiene con ejércitos de personas armadas que lo protegen, incluyendo miembros de las policías y fuerzas militares, que asesinan testigos, competidores, etc., para sostener ganancias millonarias.⁴⁷²

El punto es insertar este mercado negro en la legalidad, regularlo, que esté bajo el control, supervisión y vigilancia del Estado, que la acumulación del capital resultante se reinvierta en las medidas antes citadas de manera puntual que contemplan aspectos de seguridad pública, prevención, inteligencia contra el lavado de dinero y el tráfico de armas norte-sur, así como campañas informativas para prevenir en ambos lados de la frontera el consumo del poderoso opioide, el fentanilo.

⁴⁷¹ Cecilia Rodríguez, "Legalización de las drogas para acabar con el narcotráfico", [en línea], Argentina, *La Izquierda diario*, 2 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://www.laizquierdadiario.com/Legalizacion-de-las-drogas-para-acabar-con-el-narcotrafico> [consulta: 12 de noviembre de 2020].

⁴⁷² Idem.

Fuentes de consulta

Bibliografía

- Acevedo Beatriz, *et. al, Ten Years of Plan Colombia: An analytic assessment*, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Inglaterra, 2008.
- Astorga Luis, *¿Qué querían que hiciera?*, Grijalbo, México, 2015.
- Benítez Manaut Raúl, *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México–Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010.
- Benítez Manaut Raúl, *Atlas de la seguridad y la defensa 2009*, CASEDE, México, 2009.
- Benítez Manaut Raúl, *Atlas de la seguridad y la defensa 2012*, CASEDE, México, 2012.
- Benítez Manaut Raúl, *Atlas de la seguridad y la defensa 2016*, CASEDE, México, 2016.
- Benítez Manaut Raúl, *Mexico and the new challenges of hemispheric security*, Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American program, 2004, tercera edición.
- Chabat Jorge, *La Iniciativa Mérida y la relación México–Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, CIDE, México, 2010.
- Chanona Burguete Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.
- Cid Capetillo Yleana, *Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- Curzio Leonardo, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, CISAN, México, 2007.
- García Pinzón Viviana, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, mayo de 2015.
- González Perrín Nicolás, *Para hacer posible lo imposible*, LEEA Editorial, México, 2018.
- H. Snyder Glenn, *Mearsheimer's world-offensive realism and the struggle for security: A Review Essay*, The MIT Press, Estados Unidos de América, 2002. Traducción libre.
- Ianni Octavio, *Sociología del imperialismo*, Secretaría de Educación Pública, México, 1974.
- Ianni Octavio, *La crisis del Estado oligárquico en América Latina*, Anuario Estudios Latinoamericanos, UNAM, México, 1973.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018 Principales resultados*, INEGI, México, 2018.
- Ozollo Javier, *Marx y el Estado, determinaciones sociales del pensamiento de Karl Marx*, Libronauta, Argentina, 2005.
- Pineyro José Luis, *Seguridad nacional en México: ¿Realidad o proyecto?*, Barcelona, España, 2006.
- P. Leffler Melvyn, *Safeguarding Democratic Capitalism*, Princeton University Press, Estados Unidos de América, 2 de agosto de 2017.
- Presidencia de la República 2017, *Quinto Informe de Gobierno*, México, Gobierno Federal, 2017.
- Presidencia de la República 2018, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno Federal,

2018.

Presidencia de la República 2012, “Estado de derecho y seguridad”, *Sexto Informe de Gobierno*, México, Gobierno Federal, 2012.

Sansó-Rúbert Pascual Daniel, *Democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y Crimen Organizado en América Latina*, FLACSO, Ecuador, 2017.

Hemerografía

Arroyo Macías Elda, “Enrique Peña Nieto y la crisis de seguridad que hereda”, *Revista Análisis Plural*, primer semestre de 2018, Jalisco, México, ITESO, 2018.

Benítez Manaut Raúl, “La seguridad Nacional en la indefinida transición: Mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm.1–2, México, El Colegio de México, 2008.

Barrera Perla Zoraida Vidal, “La cooperación bilateral México–Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”, en *Revista IUS*, vol.8, no.34, México, IUS, 2014.

Chincoya Teutli Héctor, “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000–2012”, México, en *Revista IUS*, vol.8, núm. 34, diciembre de 2014.

Fusi Aizpurúa Juan Pablo, “El siglo americano”, *Cuadernos de historia contemporánea*, no. 21, Universidad Complutense de Madrid, España, 1999.

Gómez Salomón Mónica, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo”, p. 15, España, *Revista CIDOB*, vol., núm. 56, 2002, [en línea], dirección URL <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=826736> [consulta 2 de febrero de 2019].

Guerrero Gutiérrez Eduardo, “Narcotráfico S.A.”, *Revista Nexos*, México, Nexos, enero de 2009.

Hope Alejandro, “Violencia 2007–2011. La tormenta perfecta.”, *Revista Nexos*, México, Nexos, noviembre de 2013.

Lindau Juan David, “Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, tomo XXXVII, número 4, abril–junio, 1987.

Medina Martínez Fuensanta, “La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad”, en *Revista De Raíz Diversa*, vol. 2, núm. 3, México, UNAM, enero–junio 2015.

Molina Fraklin, “Estados Unidos y la Doctrina Bush en Política Exterior visión desde América Latina”, Caracas, Venezuela, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 1, enero–abril, 2004.

Morales Gámez Luis Miguel, “Seguridad humana, derechos y lucha contra el narcotráfico en México (2006-2012)”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Puebla, México, junio de 2016.

Orozco Alcántar José Luis, “Del pragmatismo al fundamentalismo en las ciencias sociales”, *Revista Enfoques*, primer semestre 2008, Universidad Central de Chile, Chile, vol.6. no. 8, 2008.

Rodríguez Luna Ángel, “Seguridad nacional y geopolítica en América del Norte y Centroamérica”, *Revista Enfoques* [en línea], vol. VI, núm. 8, primer semestre, 2008, Santiago de Chile, Chile, Universidad Central de Chile, 2008, p. 132, dirección URL:

- <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/220/> [consulta: 30 de septiembre de 2019].
- Rosen Jonathan D., “Lecciones y resultados del Plan Colombia (2000-2012)”, en *Revista Contextualizaciones latinoamericanas*, núm. 10, Universidad de Guadalajara, México, 2014.
- Santa Cruz Arturo, “La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: normalización e institucionalización”, en *Foro Internacional*, vol. 59, núm.3-4, México, COLMEX, julio-diciembre de 2019.
- Villalobos Joaquín, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Revista Nexos*, México, Nexos, 1 de enero de 2012.
- William O. Walker, “Narcotics policy”, en De Conde Alexander, Dean Burns, et al, *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Estados Unidos, Gale Group, 2002, segunda edición, vol.2.

Referencias digitales

- Ángel Arturo, “Sexenio de Peña cerró con 14% más homicidios que el de Felipe Calderón”, *Animal político*, [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/homicidios-sexenio-epn/> [consulta: 12 de septiembre de 2019].
- Artículo 19 y Fundar, “Cada año se gasta más en Publicidad Oficial y no sabemos por qué”, *Sin Embargo*, [en línea], México, 22 de agosto de 2018, dirección URL: <https://www.sinembargo.mx/22-08-2018/3460445> [consulta: 12 de septiembre de 2019].
- Badillo Diego, “Estrategia de seguridad de Peña Nieto eliminó la SSP y acciones de prevención”, [en línea], México, *El Economista*, 28 de julio de 2018, dirección URL: <https://www.economista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Pena-Nieto-elimino-la-SSP-y-acciones-de-prevencion-20180728-0013.html> [consulta: 22 de septiembre de 2019].
- Barry Buzan, “Structural Realism” en Barry Jones, Editorial RJ, Londres, 2001, Dirección URL, https://www.academia.edu/12115313/Barry_Buzan_y_la_teor%C3%ADa_de_los_complejos_de_seguridad [consulta: 25 de mayo de 2020].
- BBC, “El nuevo mapa del narcotráfico”, [en línea], México, *BBC Mundo*, 10 de octubre de 2012, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/10/121010_mexico_mapa_guerra_narco_carteles_jp [consulta: 21 de agosto de 2018].
- Benítez Manaut Raúl, “La crisis de seguridad en México”, *Revista digital Nueva sociedad Democracia y política en América Latina*, [en línea], Buenos Aires, Argentina, marzo-abril de 2009, Dirección URL, <https://nuso.org/articulo/la-crisis-de-seguridad-en-mexico/> [consulta: 19 de agosto de 2019].
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report, Volume I: Drug and Chemical Control*, [en línea], Estados Unidos, Departamento de Estado, 2008, dirección URL: <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2008/index.htm> [consulta: 20 de agosto de 2019].

- Camahji Elías, “Año 11 de la Guerra contra el narco”, *El País*, [en línea], México, 2018, Dirección URL: <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/> [consulta: 28 de agosto de 2019].
- Cámara de Diputados, *Plan Nacional de Desarrollo*, Gaceta Parlamentaria, [en línea], México, 30 de abril de 2019, dirección URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2019].
- Carrizales David, “La información de civiles, la más eficaz para combatir el narco: Carlos Pascual”, [en línea], México, *La Jornada*, 21 de abril de 2010, dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2010/04/21/politica/009n1pol> [consulta: 6 de noviembre de 2019].
- Centro Nacional de Inteligencia, *¿Qué es la seguridad nacional?*, Gobierno de México, [en línea], México, 2018, Dirección URL <https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional> [consulta: 30 de septiembre de 2019].
- Chapa Koloffon Lilian, “México, enfermo crónico de violencia homicida”, *Revista Nexos*, [en línea], México, 4 de septiembre de 2017, Dirección URL, <https://seguridad.nexos.com.mx/?tag=enrique-pena-nieto> [consulta: 12 de septiembre de 2019].
- Congressional Research Service, *Mexico: Background and U.S. relations*, CRS Report, [en línea], Estados Unidos de América, 2 de mayo de 2019, Dirección URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2019].
- Congressional Research Service, *U.S.–Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, CRS Report, [en línea], Estados Unidos de América, 23 de enero de 2017, Dirección URL: https://www.everycrsreport.com/files/20170123_R41349_810e7753df6667c77707aaae63b6ecf68eef284f.pdf [consulta: 20 de septiembre de 2019].
- Congressional Research Service, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007–2020*, CRS Report, [en línea], Estados Unidos de América, 28 de junio de 2019, Dirección URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf> [consulta: 29 de septiembre de 2019].
- Croda Rafael, “México y Colombia: Dos guerras con medio millón de muertos”, [en línea], *Proceso*, México, editado por Proceso, 6 de agosto de 2018, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/545829/mexico-y-colombia-dos-guerras-con-medio-millon-de-muertos> [consulta: 8 de agosto de 2018].
- Díaz Gloria Leticia, “Impunidad casi total caracterizó el sexenio de Calderón: CNDH”, [en línea], *Proceso*, México, Ciudad de México, 21 de noviembre de 2012, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/325817/impunidad-casi-total-caracterizo-el-sexenio-de-calderon-cndh> [consulta: 3 de abril de 2019].
- Doxrud Jan, *Estados Unidos ¿Entre la Realpolitik y el Idealismo?*, Liberty and Knowledge, [en línea], Estados Unidos, 22 de septiembre de 2016, Dirección URL, <http://www.libertyk.com/blog-articulos/2016/9/22/henry-kissinger-1-estados-unidos-entre-la-realpolitik-y-el-idealismo-por-jan-doxrud> [consulta: 8 de septiembre de 2019].
- Embajada y consulados de Estados Unidos en México, *Cinco puntos clave para entender la «Iniciativa Mérida»*, [en línea], México, Departamento de Estado, s/f, Dirección URL: <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/cinco-puntos-clave-iniciativa-merida/> [consulta: 13 de agosto de 2019].

- Expansión, “10 años de la Iniciativa Mérida: Un recuento de la cooperación entre México y EU”, [en línea], México, *Expansión*, 10 de abril de 2017, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 29 de septiembre de 2019].
- Forbes staff, “AMLO deja en el pasado la Iniciativa Mérida”, Forbes, [en línea], México, 7 de mayo de 2019, Dirección URL: <https://www.forbes.com.mx/amlo-deja-en-el-pasado-la-iniciativa-merida-quiere-reorientar-dinero-de-eu/> [consulta: 3 de noviembre de 2019].
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018*, [en línea], México, Gobierno de la República, 2013, dirección URL: https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf [consulta: 22 de septiembre de 2019].
- Guerrero Gutiérrez Eduardo, “La estrategia fallida”, [en línea], *Revista Nexos*, México, Ciudad de México, 1 de diciembre de 2012, Dirección URL: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083> [consulta: 13 de agosto de 2019].
- Gutiérrez Canet Agustín, “El fin de la Iniciativa Mérida”, *Milenio*, [en línea], México, 9 de mayo de 2019, Dirección URL: <https://www.milenio.com/opinion/agustin-gutierrez-canet/sin-ataduras/el-fin-de-la-iniciativa-merida> [consulta: 29 de septiembre de 2019].
- Hope Alejandro, “Votarán en EU para legalizar la mariguana en 3 estados”, [en línea], México, *Animal Político*, 31 de octubre de 2012, Dirección URL: <https://www.animalpolitico.com/2012/10/tres-estados-de-eu-plantean-legalizacion-de-mariguana-con-fines-recreativos/> [consulta: 26 de agosto de 2018].
- Institute for Economics and Peace, *Índice de datos sobre homicidios Resultados 2018*, [en línea], México, IEP, 2018, dirección URL: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2018/08/Indice-de-Datos-sobre-Homicidios-2018.pdf> [consulta: 19 de octubre de 2019].
- INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, INEGI, [en línea], México, 2017, Dirección URL: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018_Nal.pdf [consulta: 1 de octubre de 2019].
- Langner Ana, “Bolsa para seguridad se duplica en guerra vs el narco”, [en línea], México, *El Economista*, 10 de enero de 2018, Dirección URL: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Bolsa-para-seguridad-se-duplica-en-guerra-vs-narco-20180110-0149.html> [consulta: 16 de agosto de 2018].
- Langner Ana, “Extradición, una historia de cuatro décadas”, [en línea], México, *El Economista*, 11 de abril de 2017, Dirección URL: https://elpais.com/diario/2005/07/25/internacional/1122242410_850215.html [consulta: 16 de agosto de 2018].
- Lantia Consultores, *Semáforo de ejecuciones*, Semáforo delictivo, [en línea], México, noviembre de 2018, Dirección URL: <http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones> [consulta: 12 de septiembre de 2019].
- La Redacción, “Atribuye Pascual caída de Coronel a Iniciativa Mérida”, [en línea], *Proceso*, México, 30 de julio de 2010, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/104410/atribuye-pascual-caida-de-coronel-a->

- iniciativa–merida [consulta: 12 de enero de 2020].
- La Redacción, “México Seguro, un ensayo sangriento”, [en línea], México, *Proceso*, 24 de septiembre de 2006, Dirección URL: <https://www.proceso.com.mx/94872/mexico-seguro-un-ensayo-sangriento> [consulta: 12 de enero de 2019].
- L Olson Eric, *The Evolving Mérida Initiative and the Policy of Shared Responsibility in U.S.–Mexico Security Relations*, Wilson Center, [en línea], Estados Unidos de América, febrero de 2017, Dirección URL: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/the_evolution_of_the_merida_initiative_and_the_policy_of_shared_responsibility_in_u.s.–mexico_security_relations_0.pdf [consulta: 10 de noviembre de 2019].
- Martínez León A, “Asesinatos de alcaldes en México obedecen a decisiones racionales del crimen organizado”, [en línea], México, *El Economista*, 11 de junio de 2018, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/355295.html> [consulta: 31 de marzo de 2019].
- Milenio digital, “Iniciativa Mérida ¿qué es y porque AMLO quiere desaparecerla?”, [en línea], México, *Político.mx*, 07 de mayo de 2019, dirección URL: <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/iniciativa-merida-que-es-como-quiere-usar-amlo-esos-recursos/> [consulta: 30 de septiembre de 2019].
- Mises Institute, *Lord Keynes y Ley de Say*, Mises Daily Article, [en línea], Estados Unidos de América, 2 de diciembre de 2018, Dirección URL: <https://mises.org/es/library/lord-keynes-y-la-ley-de-say> [consulta: 31 de octubre de 2019].
- Molina Héctor, “Cae decomiso de droga en trimestre de AMLO”, *El Economista*, [en línea], México, 1 de abril de 2019, Dirección URL: <https://www.economista.com.mx/politica/Cae-decomiso-de-droga-en-trimestre-de-AMLO-20190401-0135.html> [consulta: 26 de octubre de 2019].
- Mosso Rubén, “Ya no hay guerra: AMLO”, *Milenio*, [en línea], México, 31 de enero de 2019, Dirección URL: <https://www.milenio.com/politica/ya-no-hay-guerra-amlo> [consulta: 3 de noviembre de 2019].
- Nájar Alberto, “Iniciativa Mérida ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU?”, *BBC mundo*, [en línea], Reino Unido, 19 de febrero de 2015, Dirección URL: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an [consulta: 11 de diciembre de 2019].
- Presidencia de la República EPN, “Sexto Informe de Gobierno”, [en línea], México, Gobierno de México, 2018, dirección URL: <https://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu> [consulta: 20 de septiembre de 2019].
- Raymundo Riva Palacio, “La (nueva) Iniciativa Mérida”, *El Financiero*, [en línea], México, 27 de enero de 2020, Dirección URL: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/la-nueva-iniciativa-merida> [consulta: 27 de febrero de 2020].
- Redacción AN, “Calderón pidió la cabeza del embajador de EU, Carlos Pascual”, [en línea], México, *Aristegui noticias*, 24 de febrero de 2013, dirección URL:

- <https://aristeguinoticias.com/2402/mexico/calderon-pidio-la-cabeza-del-embajador-de-eu-carlos-pascual-narcoleaks/> [consulta: 12 de enero de 2020].
- Cecilia Rodríguez, “Legalización de las drogas para acabar con el narcotráfico”, [en línea], Argentina, *La Izquierda diario*, 2 de diciembre de 2014, dirección URL: <http://www.laizquierdadiario.com/Legalizacion-de-las-drogas-para-acabar-con-el-narcotrafico> [consulta: 12 de noviembre de 2020].
- Ritchie Hanna y Roser Max, *Drug use*, Our World in Data, [en línea], Reino Unido, 2019, Dirección URL: <https://ourworldindata.org/drug-use> [consulta: 22 de octubre de 2019].
- Telesur, “¿Qué es realmente el Plan Colombia?”, *Telesur*, [en línea], Venezuela, 6 de febrero de 2016, Dirección URL, <https://www.telesurtv.net/news/Que-es-realmente-el-Plan-Colombia-20160128-0078.html> [consulta: 21 de noviembre de 2019].
- Saúl Vela David, “Seguridad, el principal pendiente del gobierno de Enrique Peña Nieto”, *El Financiero*, [en línea], México, 26 de noviembre de 2018, Dirección URL, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/seguridad-el-principal-pendiente-del-gobierno-de-enrique-pena-nieto> [consulta: 12 de septiembre de 2019].
- Saxe Fernández John, “Iguala e Iniciativa Mérida”, [en línea], México, *La Jornada*, 11 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.jornada.com.mx/2014/12/11/opinion/030a1eco> [consulta: 11 de diciembre de 2019].
- Saxe Fernández John, “Calderón: ficha de EU”, [en línea], México, *La Jornada*, 3 de julio de 2008, dirección URL: <https://jsaxef.blogspot.com/search?q=iniciativa+m%C3%A9rida> [consulta: 6 de enero de 2020].
- Saxe Fernández John, “Iniciativa Mérida: asalto profundo”, [en línea], México, *La Jornada*, 8 de enero de 2015, dirección URL: <https://jsaxef.blogspot.com/search?q=homeland> [consulta: 26 de enero de 2020].
- Saxe Fernández John, “Ley de seguridad interior sería un golpe de Estado”, [en línea], México, *La Jornada*, 23 de diciembre de 2016, dirección URL: <http://jsaxef.blogspot.com/2016/12/> [consulta: 3 de febrero de 2019].
- Semáforo delictivo, *Ejecuciones de crimen organizado desde el Plan Mérida (2018, datos hasta junio)*, 2018, [en línea], México, CRS Report, 2018, dirección URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf> [consulta: 23 de octubre de 2019].
- Senado de la República, *Gaceta del Senado*, [en línea], México, Senado de la República, 28 de abril de 2008, Dirección URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=16093> [consulta: 3 de julio de 2018].
- UIV, *Teoría neorrealista de las relaciones internacionales: anarquía estructural, poder y seguridad*, [en línea] Universidad Internacional de Valencia, España, julio de 2017, Dirección URL: https://www.youtube.com/watch?v=XbZYv_vfks4 [consulta: 6 de enero de 2019].
- The Economist, “Security in Colombia: Never-ending”, *The Economist*, [en línea], Inglaterra, 7 de julio de 2011, Dirección URL, <https://www.economist.com/the-americas/2011/07/07/never-ending> [consulta: 19 de agosto de 2019].
- UNODC, *A century of international drug control*, [en línea], pp. 31–32, sin país, Dirección URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf [consulta: 19 de agosto de 2019].

U.S. Department of Health and Human Services, *Resultados de la Encuesta nacional sobre el uso de drogas y la salud de 2012: resumen de los hallazgos nacionales*, [en línea], Estados Unidos, p. 15, dirección URL: <https://www.samhsa.gov/data/sites/default/files/NSDUHresults2012/NSDUHresults2012.pdf> [consulta: 16 de enero de 2019].

Tesis

- Ambrosio Jaramillo Laura Jimena, *Los efectos del narcotráfico mexicano en la seguridad humana durante la presidencia de Vicente Fox y Fox*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, FCPyS, UNAM, 2013, 175 pp.
- Bolaños Vázquez Carlos Agustín, *La cooperación bilateral México–Estados Unidos durante la política federal de Guerra contra el narcotráfico 2006–2012*, Maestro en estudios en Relaciones Internacionales, México, FCPyS, UNAM, 2016, 313 pp.
- Campos Groth Sebastián Tadeo, *La Iniciativa Mérida 2008–2011: evaluación, resultados y alternativas*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, FCPyS, UNAM, 2012, 141 pp.
- Diego Chimal César Daniel, *Las estrategias de dominación imperialista de los Estados Unidos hacia América latina: aseguramiento de los recursos naturales estratégicos y la militarización del territorio. Los casos del Plan Colombia y la iniciativa Mérida*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, México, FCPyS, UNAM, 2018, 301 pp.
- Juárez García José Luis, *Implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública*, Tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencia Política, México, FCPyS, UNAM, 2018, 146 pp.