



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**La cooperación bilateral México - Estados Unidos de América para el combate al narcotráfico en el marco de la Iniciativa Mérida (2009-2020)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN  
RELACIONES INTERNACIONALES

QUE PRESENTA

**Marisol Meza Ramírez**

DIRECTORA DE TESIS:

**Dra. Yadira Gálvez Salvador**

Tesis elaborada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM, con clave IN307018:

“Los Regionalismos Frente a los Retos y la Complejidad de las Amenazas a la Seguridad y Defensa Contemporáneas”



Ciudad Universitaria, CDMX, 2022.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos

Concluir la elaboración de mi tesis de licenciatura es un logro del que me siento muy orgullosa. Sin duda fue un camino con altibajos, pero al final el aprendizaje ha sido enorme. Estoy segura de que no hubiera sido posible sin el apoyo de las personas que me acompañaron durante el proceso. Me siento muy afortunada de tenerles en mi vida y quiero aprovechar esta oportunidad para agradecerles.

Gracias a mi familia por ser mi soporte, por apoyarme incondicionalmente, inspirarme y alentarme durante estos años. Gracias a mis papás por hacer todo lo posible para que yo pudiera finalizar mis estudios. Gracias a mi papá, Rubén, por enseñarme a confiar en mis capacidades y a perseguir mis sueños. Gracias a mi mamá, Susan, por sus cuidados incondicionales y por enseñarme a no temerle a los retos de la vida. Gracias a Isra por formar parte de mi familia y apoyarme siempre que lo necesito. Gracias a mi hermana Mariana por inspirarme con su ejemplo y por ser una aliada siempre.

Gracias a Víctor por acompañarme durante todos estos años, por motivarme en los momentos difíciles y por disfrutar conmigo de los momentos felices.

Agradezco también a la Dra. Yadira Gálvez a quien admiro y estimo profundamente. Sin ella no hubiera sido posible este y otros logros. Gracias por ser el referente que es, por su vocación como profesora y su ejemplo de profesionalismo. Gracias también, por su paciencia y confianza hacía mí.

Gracias a los miembros del jurado dictaminador: Mtra. Consuelo Dávila, Dr. Alejandro Chanona, Mtro. Dámaso Morales y Dr. Fausto Quintana, por su interés en mi trabajo y su valiosa retroalimentación. Admiro su amplia trayectoria y su gran dedicación a lo que hacen.

Quiero agradecer especialmente a los profesores Consuelo Dávila y Alejandro Chanona, responsables del proyecto PAPIIT del que es producto esta tesis. Gracias por crear un espacio donde los aportes de lxs estudiantes son bienvenidos y por permitirme ser parte. Agradezco también a la DGAPA por la beca recibida durante este proceso.

Finalmente, gracias a la UNAM y especialmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por una experiencia universitaria que cambió mi vida, moldeó mi forma de pensar y me permitió conocer a personas extraordinarias. A mis amigxs, compañerxs y profesores, siempre recordaré las vivencias a su lado. Y desde luego, agradezco a todxs lxs mexicanxs que hacen posible la universidad pública, espero poder retribuirles dignamente lo que he recibido.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL. LA SEGURIDAD DESDE EL CONSTRUCTIVISMO Y LA SECURITIZACIÓN DEL NARCOTRÁFICO</b>	6
1.1. La teoría del Constructivismo en Relaciones Internacionales y en los Estudios de Seguridad	6
1.2. Los debates sobre el concepto de seguridad nacional: del enfoque tradicional a los ampliacionistas	21
1.3. El narcotráfico como una modalidad de crimen organizado transnacional y amenaza a la seguridad nacional	29
<b>2. EL NARCOTRÁFICO COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA</b>	44
2.1. Diferencias en las visiones de la seguridad nacional	44
2.1.1. La seguridad nacional en México	45
2.1.2. La seguridad nacional en Estados Unidos de América	65
2.1.3. Conclusiones: las diferencias entre las concepciones de la seguridad nacional de México y de Estados Unidos	81
2.2. Los impactos del narcotráfico en la seguridad nacional de México y de Estados Unidos de América	85
2.2.1. El fenómeno del narcotráfico en México y las políticas de seguridad para su combate	85
2.2.2. El fenómeno del narcotráfico en Estados Unidos de América y las políticas de seguridad para su combate	102
2.2.3. Conclusiones. El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de México y de Estados Unidos de América	116
<b>3. LA COOPERACIÓN BILATERAL PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO: LA INICIATIVA MÉRIDA</b>	121
3.1. Estrategias políticas bilaterales para el combate al narcotráfico	122
3.2. La Iniciativa Mérida	136
<b>CONCLUSIONES. LA INICIATIVA MÉRIDA Y LAS PERCEPCIONES DISTINTAS: LOS FACTORES LIMITANTES PARA LA COOPERACIÓN BILATERAL</b>	174
<b>FUENTES DE CONSULTA</b>	186
<b>ANEXOS</b>	200

## Índice de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Estructuras de relaciones de cooperación o conflicto en seguridad desde el enfoque constructivista	20
<b>Cuadro 2.</b> Enfoques sobre las dimensiones de la seguridad	27
<b>Cuadro 3.</b> Diferencias entre México y Estados Unidos de acuerdo con los elementos que componen sus concepciones de seguridad nacional	84
<b>Cuadro 4.</b> Enfoques de las principales estrategias en materia de narcotráfico de México y de Estados Unidos	120
<b>Cuadro 5.</b> Características de las estrategias bilaterales para el combate al narcotráfico anteriores a la Iniciativa Mérida	134
<b>Cuadro 6.</b> Presupuesto solicitado para cada institución mexicana como parte de la Iniciativa Mérida, en su etapa inicial (2008-2009)	153
<b>Cuadro 7.</b> Los Cuatro Pilares de la Iniciativa Mérida (2010-2016)	154
<b>Cuadro 8.</b> Financiamiento estimado de la Iniciativa Mérida en el periodo 2008-2021 (en millones de dólares)	161
<b>Cuadro 9.</b> Presupuesto de la Iniciativa Mérida en cada administración estadounidense (2009-2020)	162

## Introducción

El fenómeno del narcotráfico ha tenido una evolución importante en las últimas décadas. Como consecuencia, en la actualidad es una de las actividades ilícitas que más desafíos representa para las sociedades. Su presencia en varias regiones del mundo, así como las numerosas ganancias que genera, dotan al narcotráfico de una complejidad sin precedentes. Este desarrollo ha permeado en los entendimientos en torno al problema en cuestión, desde una actividad criminalizada en virtud del régimen prohibicionista y punitivo de las drogas, pasando por la noción de una modalidad de crimen organizado transnacional, hasta un tema de seguridad nacional.

En el caso individual de México y de Estados Unidos, el narcotráfico ha sido un tema de interés político desde principios del siglo XX, y en la agenda bilateral, su combate ha estado incluido por al menos cinco décadas. Desde un inicio, el narcotráfico se ha desarrollado de forma vinculada en ambos lados de la frontera, pero a partir de las consecuencias del proceso de la globalización, se identifica una marcada transnacionalización. Indudablemente, con el paso del tiempo las estrategias emprendidas de manera conjunta han evolucionado de manera paralela a los entendimientos del propio fenómeno. Pero, este proceso no ha avanzado tan rápido como el desarrollo del problema en los hechos, el cual ha generado una serie de impactos cada vez más graves, aunque diferenciados, en cada uno de estos Estados.

Frente a esta realidad, en la que la cooperación bilateral no solo es deseable sino necesaria, el trabajo colaborativo en la materia se ha visto obstaculizado por diversos factores, tales como: la preponderancia de lo que entendemos como el unilateralismo estadounidense<sup>1</sup>; la falta de

---

<sup>1</sup> El unilateralismo es definido como “una práctica generalizada en el sistema internacional, asociada al ejercicio de la política exterior de un Estado que impone su voluntad e intereses a contrapelo de otros, y subestima, ignora e incluso viola reglas o normas jurídicas establecidas en ese sistema, afectando consensos y tratados fijados por la diplomacia, con una frecuente injerencia en otros países”. Jorge Hernández Martínez, “Estados Unidos y el unilateralismo”, en *Revista Política Internacional*, núm. 7, julio-septiembre 2020, p. 136. En la presente investigación, con unilateralismo estadounidense se hace referencia a este tipo de comportamiento, pero particularmente, a la predilección, a lo largo de la historia de la relación bilateral, del gobierno estadounidense de tomar decisiones y efectuar acciones de manera independiente frente al problema del narcotráfico, cuyos efectos sobrepasan sus límites territoriales nacionales debido a la complejidad del fenómeno. Si bien, no se trata de un

conciliación de los intereses promotores de la cooperación y de los objetivos, comunes y particulares; los entendimientos diferenciados sobre el narcotráfico y las concepciones de seguridad nacional incompatibles hasta cierto punto; así como la propia posición de México frente al tema. Es en este escenario en el que, en octubre del año 2007, los gobiernos de México y de Estados Unidos anunciaron la Iniciativa Mérida, un instrumento de cooperación bilateral en materia de seguridad cuyo objetivo principal era combatir al crimen organizado transnacional, particularmente, al narcotráfico.

Este acuerdo alcanzado fue presentado por ambos gobiernos como un hecho sin precedentes que marcaba el inicio de un nuevo paradigma para la cooperación bilateral sobre seguridad. En este sentido, analizar la extensa trayectoria de las estrategias bilaterales llevadas a cabo con el objetivo de combatir al narcotráfico resulta pertinente para comprender cuáles son las condiciones en la que se crea la Iniciativa Mérida, cuáles son los cambios que representa en la concepción del narcotráfico para ambos Estados y qué significado tiene para la relación bilateral en seguridad. En efecto, la hipótesis que se busca comprobar en la presente investigación afirma que las diferencias entre México y Estados Unidos de América en su concepción de seguridad nacional y en el entendimiento del problema del narcotráfico, limitan la cooperación bilateral en el marco de la Iniciativa Mérida.

Para ello, como marco teórico se utilizan los postulados del constructivismo en Relaciones Internacionales y en los estudios de Seguridad, con la intención de poner en el centro de atención la construcción de la relación de cooperación entre estos Estados en materia de seguridad, partiendo del proceso de formación de su identidad en seguridad nacional y su entendimiento del fenómeno del narcotráfico desde sus propias percepciones y experiencias. Por otra parte, el objetivo general que motiva esta investigación es: conocer las diferencias jurídicas, conceptuales, políticas e históricas entre México y Estados Unidos de América tanto en las identidades en seguridad nacional como en el entendimiento del fenómeno del

---

unilateralismo absoluto, se observa una marcada tendencia hacia esta práctica. Incluso, como se explicará a continuación, este unilateralismo permea en los acuerdos bilaterales en los que sobresalen los objetivos e intereses que tradicionalmente ha perseguido Estados Unidos.

narcotráfico como un tema de seguridad nacional, y sus impactos en la concertación y ejecución de la Iniciativa Mérida.

Para lograr este cometido se persiguen los siguientes objetivos específicos:

- Explicar la transición del concepto de seguridad nacional del enfoque tradicional a los enfoques ampliacionistas.
- Exponer las características generales del fenómeno del narcotráfico como una modalidad del crimen organizado transnacional y como un asunto de seguridad nacional.
- Analizar los elementos fundamentales del proceso de construcción de las concepciones de seguridad nacional en los casos de México y de Estados Unidos.
- Estudiar el desarrollo del proceso de *securitización* del narcotráfico en las políticas de seguridad de México y de Estados Unidos.
- Examinar las características de las estrategias que se han implementado para el combate al narcotráfico en la historia de la relación bilateral.
- Exponer los elementos más relevantes de la propuesta y del proceso de negociación de la Iniciativa Mérida.
- Analizar los principales resultados de la Iniciativa Mérida como un mecanismo de cooperación bilateral para el combate al narcotráfico.

Por otra parte, en cuanto al diseño metodológico, la presente investigación se basa en un análisis cualitativo realizado a partir de fuentes como documentos y discursos oficiales, instrumentos jurídicos y literatura especializada en el tema. Con el propósito de responder a la cuestión principal sobre cuáles son las diferencias jurídicas, conceptuales, políticas e históricas en la identificación del fenómeno del narcotráfico entre México y Estados Unidos de América y cuáles son sus impactos en la cooperación bilateral que se desarrolla en el marco de la Iniciativa Mérida. Asimismo, se parte de una hipótesis de relación causal en donde el enunciado “Las diferencias entre México y Estados Unidos de América en su concepción de seguridad nacional y en el entendimiento del problema del narcotráfico” constituye la variable independiente

(causa) y la afirmación “limitan la cooperación bilateral en el marco de la Iniciativa Mérida” es la variable dependiente (consecuencia). La temporalidad de la investigación se encuentra delimitada desde el año 2009 y hasta el año 2020.

El desarrollo de la investigación es presentado de la siguiente manera. En el *primer capítulo* se expone el marco teórico-conceptual utilizado para el estudio del objeto de esta investigación. Este se compone de tres secciones, en la primera se muestran los principales postulados de la teoría del constructivismo en Relaciones Internacionales haciendo énfasis en las aportaciones de autores como Alexander Wendt, Barry Buzan y Ole Waever sobre el concepto de seguridad entendido como un constructo social y sobre el tema de la construcción de relaciones de cooperación o de conflicto en seguridad entre los Estados.

En la siguiente sección, se describen los componentes fundamentales del debate académico en torno al concepto de seguridad nacional que ha tenido como resultado la ampliación de éste a partir de enfoques como el de la seguridad multidimensional y, en mayor grado, el de la seguridad humana, en contraposición con la visión restringida del enfoque tradicional. Asimismo, en el tercer apartado, se establecen los elementos esenciales que forman parte de los conceptos de narcotráfico y de crimen organizado transnacional, con el objetivo de comprender las características generales de estos fenómenos y ubicar el papel que tienen en las nociones de seguridad incluidas en las agendas de los Estados.

Posteriormente, en el *segundo capítulo* que consta de dos secciones, se examinan, por un lado, los aspectos normativos, institucionales y políticos más relevantes del proceso de construcción de la seguridad nacional, llevado a cabo a través de los años en México y en Estados Unidos. Más allá de un recuento histórico, se pretende exponer el impacto de estos elementos para la formación de su identidad, y con ello conocer las divergencias y similitudes entre estos Estados en el tema de la seguridad nacional.

Por otra parte, en el segundo apartado de este capítulo, la atención se centra en el desarrollo del fenómeno del narcotráfico en México y en Estados Unidos. Se considera que esta revisión

es pertinente para poder reconocer la existencia de impactos diferenciados en ambos Estados, a pesar de tratarse del mismo fenómeno. Asimismo, se hace énfasis en las características de las políticas implementadas en el tema general de las drogas, y en los contextos en los que se enmarca la identificación del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y sus consecuencias para las políticas y estrategias nacionales implementadas en la materia.

En el *tercer capítulo* se incluyen dos apartados. En el primero se explora la trayectoria de las estrategias políticas bilaterales para el combate al narcotráfico, es decir, los esfuerzos conjuntos que se llevaron a cabo por las partes involucradas para este objetivo. A partir de esto, se pretende explicar cómo las identidades de cada Estado en materia de seguridad y su entendimiento particular sobre el tema del narcotráfico, influyeron en la estructura de la relación bilateral en términos de promover una mayor o menor cooperación.

Consecutivamente, en el segundo apartado del capítulo final se expone el desarrollo de la negociación y los resultados de la implementación de la Iniciativa Mérida. Este mecanismo de cooperación bilateral que en el discurso implicó la creación de un nuevo paradigma, como se explicará en las siguientes líneas, es en realidad una continuación y profundización de las políticas puestas en marcha hasta ese entonces, lo que ha significado la permanencia de una serie de factores limitantes derivados de las discordancias entre estos Estados en cuanto a su concepción de la seguridad nacional y del entendimiento del narcotráfico como una amenaza a ésta, que ha llevado a una ausencia de una visión común.

Finalmente, a partir del análisis realizado, en las reflexiones finales se ubica a la relación bilateral en seguridad entre México y Estados Unidos, desarrollada en el marco de la Iniciativa Mérida, entre los modelos de relaciones cooperativas o conflictivas que los autores citados en el primer capítulo proponen, concluyendo que si bien la creación de este acuerdo tuvo implicaciones significativas para el avance de la cooperación bilateral en seguridad, continúa reproduciendo factores limitantes para el cumplimiento del objetivo final de combatir a la amenaza común identificada en el narcotráfico.

## **1. Marco teórico-conceptual. La Seguridad desde el Constructivismo y la *securitización* del narcotráfico**

El presente capítulo tiene el objetivo de exponer los postulados teóricos y las principales conceptualizaciones utilizados para el análisis presentado en esta investigación. Para lograr este propósito, se inicia con una breve descripción del surgimiento del constructivismo en la disciplina de Relaciones Internacionales y de una explicación de sus postulados. Asimismo, se enfatiza en los aportes constructivistas de los Estudios de Seguridad a partir de los trabajos de Alexander Wendt, Barry Buzan y Ole Waever.

Posteriormente, se describe el proceso de evolución del concepto de seguridad nacional. Es decir, la transición del enfoque tradicional a los enfoques ampliacionistas, destacando las implicaciones que han tenido estos cambios para la formulación de las políticas de seguridad de los Estados. Finalmente, se establecen las nociones generales de los conceptos de narcotráfico y de crimen organizado transnacional, con el objetivo de comprender las características esenciales de estos fenómenos y el papel que tienen en las concepciones de seguridad de los Estados.

### **1.1. La teoría del Constructivismo en Relaciones Internacionales y en los Estudios de Seguridad**

El constructivismo, también denominado constructivismo-social, surge a finales de la década de 1980 como un enfoque teórico novedoso para el estudio de las Relaciones Internacionales, a partir de las obras de autores como Hedley Bull, Karl Deutsch, Ernst Haas, John Herz, Nicholas Onuf y Alexander Wendt<sup>2</sup>. La obra *World of our making* del autor estadounidense Nicholas Onuf, publicada en 1989, es considerada la primera propuesta constructivista en Relaciones

---

<sup>2</sup> Véase, Arturo Santa Cruz (ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, CIDE, México, 2009, p. 9.

Internacionales. Sin embargo, el enfoque comenzó a popularizarse a partir del artículo de Alexander Wendt titulado *Anarchy is what states make of it* del año 1992<sup>3</sup>.

El aumento de la importancia del constructivismo como un enfoque teórico en Relaciones Internacionales obedeció a su capacidad interpretativa y explicativa sobre las transformaciones políticas, económicas y sociales que acontecieron a finales de la década de 1980 e inicios de 1990 en la dinámica internacional. Capacidad que, en contraste con los enfoques racionalistas dominantes, era mayor. Por enfoques racionalistas se entienden las teorías del liberalismo y el realismo, así como sus correspondientes neoliberalismo y neorrealismo.

El desenlace de la Guerra Fría en 1989 y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, fueron procesos que transformaron al sistema internacional de manera significativa. Aunado a éstos, el avance de la globalización tuvo implicaciones de suma importancia. En efecto, algunos de los cambios que cabe destacar son: la finalización del orden bipolar que dio lugar a un nuevo orden internacional en donde dominaba la ideología capitalista; el fortalecimiento de actores internacionales como las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones criminales, entre otros; la ampliación de los temas en la agenda internacional reconociendo nuevas problemáticas y fenómenos; la intensificación en el uso de las telecomunicaciones y la tecnología, entre otros.

Estas transformaciones del sistema internacional motivaron el debate dentro de la disciplina sobre la necesidad de enfoques teóricos capaces de explicar dichos eventos y sus impactos en la dinámica internacional. De esta manera, frente a las teorías racionalistas que consideran que la estructura internacional es fija e inmutable, el constructivismo aporta postulados teóricos útiles para explicar estas transformaciones y con ello, contribuir a una explicación más amplia de los procesos del sistema internacional.

---

<sup>3</sup> Véase, Maja Zehfuss, *Constructivism in International Relations*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2002, p. 11.

En este sentido, en su etapa temprana el constructivismo fue considerado parte de los enfoques reflectivistas<sup>4</sup>, los cuales se caracterizan por compartir los siguientes rasgos: “a) su desconfianza hacia los modelos científicos para el estudio de la política mundial, b) una metodología basada en la interpretación histórica y textual y c) la insistencia en la importancia de la reflexión humana sobre la naturaleza de las instituciones y sobre el carácter de la política mundial”<sup>5</sup>. No obstante, con el tiempo fue identificado como un enfoque moderado, situándolo en un punto entre las teorías reflectivistas y racionalistas. A pesar de esta clasificación, cabe mencionar que el constructivismo no es un cuerpo teórico homogéneo ya que dentro del mismo existen distintas propuestas teóricas, algunas más cercanas al modernismo y otras al posmodernismo.

Ahora bien, el constructivismo parte de un paradigma estructuralista en tanto considera que el sistema internacional se compone de partes que están interconectadas de distintas maneras y que dan lugar a una totalidad. Como explica David J. Sarquís, en la concepción sistémica, esta totalidad “puede concebirse como un proceso en devenir continuo y claramente estructurado pero, al mismo tiempo, como una colección de fases discontinuas con sentido propio”<sup>6</sup>, y añade, “es además una totalidad dinámica en la que lo observado nunca es algo fijo y definido de una vez por todas y para siempre sino que se encuentra en constante devenir; es algo, pero sólo de manera temporal porque siempre se está convirtiendo en algo nuevo”<sup>7</sup>.

Por otra parte, al igual que los enfoques reflectivistas, el constructivismo postula como supuesto ontológico que la realidad internacional es construida socialmente como toda

---

<sup>4</sup> Los enfoques teóricos reflectivistas fueron nombrados de esa manera por primera vez por el académico Robert Keohane en 1988 mientras presidía la *International Studies Association*. Desde la perspectiva de Keohane, los enfoques teóricos de Relaciones Internacionales se podían dividir en dos grandes grupos: “A un lado de la fractura situó las teorías ‘racionalistas’, las que consideran posible juzgar objetivamente los comportamientos, como el realismo/neorrealismo y liberalismo/neoliberalismo. Del otro situó las teorías que llamó ‘reflectivistas’ (*reflectivist*)”. Mónica Salomón, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 56, 2002, p. 21.

<sup>5</sup> Robert Keohane, citado en Mónica Salomón, pp. 21-22.

<sup>6</sup> David J. Sarquís, “Desarrollo de la Sociedad Internacional. Objeto Material”, en Cid Capetillo, Ileana (coord.), *Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 2013, p. 68.

<sup>7</sup> *Ídem*.

realidad social. Esta realidad es entendida como una construcción humana cuyo fundamento es el conocimiento intersubjetivo, es decir, las ideas compartidas entre los actores sociales. De manera que, a diferencia de los enfoques racionalistas, el constructivismo privilegia sobre la dimensión material, la dimensión ideacional del sistema internacional. Las ideas compartidas conforman acuerdos colectivos que dan lugar a hechos sociales que permanecen en el tiempo cuando se crean instituciones. En palabras de Josep Ibáñez la existencia de estos hechos “tiene una base material, pero depende sobre todo de ideas, valores, normas, instituciones, identidades, intereses, significados intersubjetivos e intencionalidades colectivas”<sup>8</sup>. Debido a ello, los factores ideacionales son fundamentales para entender el comportamiento de los agentes en las relaciones internacionales.

En efecto, los Estados son identificados como agentes en tanto son creadores de las construcciones sociales que dan lugar a la estructura del sistema internacional. Esta acción de los agentes se realiza con base en sus identidades e intereses, los cuales, a su vez, son modificados como resultado de la interacción social dentro de la misma estructura. De ahí que se considere que las identidades e intereses de los agentes “no son previos, ni exógenos a dicha interacción, sino que emanan como algo intrínseco a la propia vida social”<sup>9</sup>.

En este sentido, la perspectiva constructivista parte de la idea de que existe una mutua construcción entre los agentes y la estructura. Se trata de entidades ontológicamente distintas pero dependientes entre sí. Como afirma Kepa Sodupe:

“Cabe insistir en que, por una parte, la estructura constituye a los agentes y dota de significación a sus acciones y, por otra, de manera mutuamente recíproca, los agentes, a través de sus propias prácticas, generan la estructura, reproduciéndola o transformándola en el tiempo gracias a las consecuencias, intencionada o no, de sus acciones”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Josep Ibáñez, en Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, España, 2015, p. 190.

<sup>9</sup> Kepa Sodupe, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, España, 2003, p. 178.

<sup>10</sup> *Ídem*.

A partir de lo anterior es pertinente insistir en que, al construirse mutuamente en un proceso permanente, la posibilidad de cambio de la estructura recae en los agentes. Ello no implica que el cambio se realice de manera rápida o fácil, pero sí que existe la posibilidad de transformación. Esta es una de las características que diferencian al constructivismo de otras teorías de las Relaciones Internacionales.

Cabe mencionar que el hecho de que se le dé importancia a los factores ideacionales no significa que no se consideren los factores materiales, sino que a éstos no se les atribuye un valor determinante por sí solos. Al respecto Josep Ibáñez afirma que “los recursos materiales adquieren significado en el marco de estructuras sociales, porque no son las características intrínsecas de dichos recursos las que generan un determinado tipo de comportamiento o acción social, sino las ideas que los enmarcan”<sup>11</sup>. En este sentido, las normas constituyen uno de los factores ideacionales que reciben mayor atención por parte de los teóricos constructivistas por su influencia en la construcción de la identidad y con ello, en el comportamiento de los agentes.

En el constructivismo las normas son entendidas como “las expectativas colectivas sobre un comportamiento adecuado para una identidad determinada”<sup>12</sup>. Estas pueden ser clasificadas en dos tipos con base en los efectos que ocasionan: constitutivas y regulativas. Las primeras “constituyen a los actores sociales, en tanto que los definen como participantes en una actividad social dada”<sup>13</sup> y “definen el conjunto de prácticas que hacen viable un determinado tipo de actividad social, al dejar claro qué se entiende por tal actividad”<sup>14</sup>. Es decir, las normas constitutivas contribuyen en la formación de los agentes y a su vez en la de la estructura internacional, por lo que ayudan a los Estados a entender el papel que juegan, sus intereses e identidades, dentro del sistema internacional en situaciones determinadas. Las normas

---

<sup>11</sup> Josep Ibáñez, *óp. cit.*, p. 197.

<sup>12</sup> Traducción propia. Véase, Ronald L. Jepperson (*et. al.*), “Norms, Identity, and Culture in National Security”, en Katzenstein, Peter J. (editor), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Estados Unidos, 1996, p. 54.

<sup>13</sup> Arturo Santa Cruz, *óp. cit.*, p. 17.

<sup>14</sup> Kepa Sodupe, *óp. cit.*, p. 168.

regulativas, por otro lado, “simplemente prescriben o proscriben el comportamiento en circunstancias dadas”<sup>15</sup>.

Las prácticas sociales entre los agentes, en donde se producen y reproducen estos elementos ideacionales generan un conjunto de significados intersubjetivos, que pueden ser entendidos como aquellos conocimientos colectivos contruidos a partir de los hechos y la percepción de estos. De tal forma que el comportamiento y las acciones que los agentes practican a partir de sus identidades e intereses, seguido de la percepción y comprensión de los demás agentes, constituyen los significados intersubjetivos, mismos que igualmente están en constante construcción.

Particularmente en los Estudios de Seguridad los trabajos constructivistas se han centrado en analizar los procesos de construcción de las nociones de seguridad, los aspectos normativos de las políticas de seguridad y la forma en que se construyen relaciones en seguridad entre los agentes. Con ello, se afirma que en dichos procesos las capacidades materiales no son lo único relevante para la seguridad de los Estados, puesto que los factores culturales, normativos e institucionales llegan a ser incluso más importantes. De esta manera, los intereses y las políticas de seguridad son definidos con base en el contexto en el que se encuentran los agentes y en los elementos característicos de sus identidades.

En esta misma lógica, en la obra *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt y Peter J. Katzenstein, afirman que los entornos en los que se encuentran inmersos los Estados no sólo incentivan diferentes comportamientos, sino que afectan el carácter básico de los mismos, lo que se denomina identidad<sup>16</sup>. De acuerdo con estos autores, este término proveniente de la Psicología social es utilizado para referirse al conjunto de características básicas con las que se identifica un agente a sí mismo y a las imágenes que proyecta a partir de esos elementos, las cuales son modificadas a través de las

---

<sup>15</sup> Arturo Santa Cruz, *óp. cit.*, *Ídem*.

<sup>16</sup> Traducción propia. Véase, Ronald L. Jepperson (*et. al.*), *óp. cit.*, p. 33.

relaciones con otros agentes. De esta manera “el término hace referencia a la construcción mutua y la evolución de las imágenes del uno y del otro”<sup>17</sup>.

Asimismo, de la identidad de los Estados se derivan sus intereses que también motivan ciertos comportamientos<sup>18</sup>. Siguiendo esta línea, los autores antes citados exponen cinco argumentos principales que son desarrollados a lo largo de su obra. En cada argumento presentan una relación causal sobre el proceso de construcción de las políticas de seguridad nacional, a partir de la conjugación de elementos como las normas, las culturas y las identidades, a fin de explicar no una causalidad determinante sino algunos efectos que tienen estos elementos<sup>19</sup>.

Las dos relaciones iniciales de las que hablan estos autores explican los efectos de las normas: la primera afirma que las normas, entendidas como los elementos culturales e institucionales de los contextos estatales, “moldean los intereses de seguridad nacional o directamente, las políticas de seguridad de los Estados”<sup>20</sup>; la segunda establece que las normas (es decir, los elementos culturales e institucionales de los entornos nacionales o globales de los Estados) dan forma a la identidad del Estado<sup>21</sup>.

Por otra parte, las siguientes relaciones causales explican los efectos generados a partir las identidades. En este sentido, la tercera relación causal estipula que si existen cambios en la identidad del Estado se verán afectados sus intereses o políticas de seguridad nacional. Y la cuarta relación causal menciona que los cambios en la identidad del Estado tienen efectos en las estructuras normativas internacionales, tales como los regímenes o las comunidades de seguridad<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 59.

<sup>18</sup> Véase, *ibidem*, p. 52.

<sup>19</sup> Véase, *idem*.

<sup>20</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 52.

<sup>21</sup> Traducción propia. Véase, *idem*.

<sup>22</sup> Traducción propia. Véase, *idem*.

Finalmente, la quinta relación causal que exponen estos autores recibe el nombre de recursividad (*recursivity*), refiriéndose al proceso en el que las políticas del Estado reproducen y reconstruyen la estructura cultural e institucional<sup>23</sup>. Lo anterior da cuenta de que, desde un punto de vista constructivista, existen vínculos entre los factores provenientes de los contextos culturales e institucionales de los agentes como las normas y las identidades, que se van modificando mediante la interacción con otros agentes, y los intereses y las políticas de seguridad nacional de los mismos.

Ahora bien, las relaciones entre los Estados en cuestiones de seguridad también tienen una interpretación propia del constructivismo que ha sido desarrollada por distintos autores. No obstante, las aportaciones de Alexander Wendt, por un lado, y las de Barry Buzan y Ole Waever, por otro, resultan significativas para la presente investigación. En los postulados constructivistas, si bien se considera que la estructura anárquica del sistema internacional tiene implicaciones importantes en las relaciones entre los agentes, la anarquía no tiene los mismos efectos para todos. Frente a la concepción neorrealista que afirma que el principio de la autoayuda y la política de poder competitiva son consecuencias de la estructura anárquica del sistema internacional, en el constructivismo se considera que estos efectos no son los únicos que pueden presentarse. Esta idea es desarrollada por Alexander Wendt quien afirma que “los Estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con sus amigos porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no. La anarquía y la distribución del poder son insuficientes para decirnos cuál es cual”<sup>24</sup>.

De esta manera la anarquía, entendida como la ausencia de una autoridad central en la estructura internacional, no tiene por sí misma implicaciones determinadas para los Estados, sino que éstas serán en función de la forma en que los Estados se identifican el uno con el otro dentro de la estructura internacional. En palabras de Wendt: “los conceptos de seguridad

---

<sup>23</sup> Traducción propia. Véase, *ibidem*, pp. 52-53.

<sup>24</sup> Traducción propia. Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, en *International Organization*, vol. 46, no. 2, primavera 1992, p. 397.

difieren en la medida y en la forma en la que el yo se identifique cognitivamente con el otro”<sup>25</sup>. Con el fin de ilustrar esta idea, el autor propone el *continuum* de los sistemas de seguridad, el cual plantea en un extremo el sistema de seguridad competitivo, en el medio el sistema de seguridad individualista y en el otro extremo el sistema de seguridad cooperativo.

En el sistema de seguridad competitivo “el Estado se identifica de forma negativa con la seguridad del otro por lo que la ganancia del yo es vista como la pérdida del otro”<sup>26</sup>. El sistema de seguridad individualista es en donde el Estado es indiferente a la relación entre su propia seguridad y la de los otros, hay una preocupación por las ganancias absolutas en lugar de las ganancias relativas<sup>27</sup>. Finalmente, en contraste con los sistemas anteriores que se acercan más al principio de la autoayuda, en el sistema de seguridad cooperativo hay una identificación positiva de la seguridad del “Yo” con la del “Otro”, por lo que “la seguridad de cada uno es percibida como responsabilidad de todos”<sup>28</sup> y “los intereses nacionales son intereses internacionales”<sup>29</sup>.

Esta clasificación en sistemas fue ampliada por el autor en su obra *Social Theory of International Politics*, en donde propone que la anarquía puede tener al menos tres lógicas o culturas, de acuerdo con el rol con el cual un agente identifica a otro. Es decir, la manera en que el “Yo” reconoce al “Otro” ya sea como enemigo, rival o amigo. Estas culturas se conforman por tres estructuras distintas con características particulares y reciben el nombre de: hobbesiana, lockeana y kantiana.

En la cultura hobbesiana el “Yo” identifica al “Otro” como enemigo. De acuerdo con Wendt “los enemigos están constituidos por representaciones del Otro como un actor que no reconoce el derecho del Yo a existir como un ser autónomo, y por lo tanto, no limitará su violencia hacia el

---

<sup>25</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 399.

<sup>26</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 400.

<sup>27</sup> Traducción propia. Véase, *ídem*.

<sup>28</sup> Traducción propia. *Ídem*.

<sup>29</sup> Traducción propia. *Ídem*.

Yo”<sup>30</sup>. Se trata de una representación negativa que coincide con la visión del realismo político sobre las relaciones de poder entre los Estados. Cabe mencionar que la amenaza percibida puede ser real o no, lo importante son las consecuencias que esta percepción genera en el comportamiento de los actores, que los llevará a un ciclo de enemistad. Entre las implicaciones de esta cultura se encuentra el hecho de que, al estar en un estado de guerra permanente, las capacidades militares de cada actor adquieren vital importancia para su supervivencia, y como se considera que la seguridad es un asunto de suma cero, se llega a pensar incluso en la destrucción del enemigo<sup>31</sup>.

En la cultura lockeana, la identificación del “Otro” es la de un rival o adversario. Se trata de una identificación negativa, pero con la existencia de límites mutuos derivados del reconocimiento a la soberanía del otro, por lo que no existe una intención de dominación. Si bien la soberanía es una propiedad intrínseca del Estado, ésta sólo adquiere sentido cuando otros Estados la reconocen, lo que convierte a la propiedad en un derecho<sup>32</sup>. De acuerdo con Wendt, cuando este reconocimiento ocurre entonces podemos hablar de soberanía como una institución compartida por muchos Estados. De esta manera, en la cultura lockeana “la institución de la soberanía hace que la seguridad sea menos escasa, por lo que los riesgos son menores, el futuro importa más y las ganancias absolutas pueden anular las pérdidas relativas”<sup>33</sup>. En este sentido, las capacidades militares son relevantes, pero en menor medida ya que existen instituciones que limitan el uso de la violencia.

En la cultura kantiana el “Yo” identifica al “Otro” como un amigo. Wendt afirma que “la amistad es una estructura de roles dentro de la cual los Estados esperan entre sí observar dos reglas simples: (1) las disputas se resolverán sin guerra o la amenaza de guerra (la regla de la no violencia); y (2) lucharán en equipo si la seguridad de cualquiera está amenazada por un tercero

---

<sup>30</sup> Traducción propia. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1999, p. 260.

<sup>31</sup> Traducción propia. Véase, *ídem*, p. 265.

<sup>32</sup> Traducción propia. Véase, *ibidem*, p. 280.

<sup>33</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 282.

(la regla de la ayuda mutua)”<sup>34</sup>. Cabe mencionar que el autor aclara que estas reglas solo se aplican en los asuntos de seguridad nacional y no en otras áreas. Evidentemente, en esta estructura las capacidades militares pierden relevancia, no porque no se considere el conflicto sino porque éste no se solucionaría por medios violentos. Asimismo, esta representación de los agentes permite la creación de sistemas de seguridad colectivos, los cuales se basan en el principio de ayuda mutua frente a las amenazas provenientes del exterior: “cuando la seguridad de cualquier miembro del sistema está amenazada por la agresión, se supone que todos los miembros acuden en su defensa, incluso si su propia seguridad individual no está en juego”<sup>35</sup>.

Cabe señalar que la cultura es entendida como el conjunto de ideas compartidas en una estructura. Sin embargo, Wendt afirma que “no existe una relación directa entre la cantidad de ideas compartidas o el grado de cultura en un sistema y el grado de cooperación”<sup>36</sup>. Es decir, un mayor nivel de ideas compartidas no significa que exista cooperación, puesto que la cultura puede derivar en conflicto o en cooperación. Al respecto afirma: “el conocimiento compartido y sus varias manifestaciones (normas, reglas, etc.) son analíticamente neutrales con respecto a la cooperación y el conflicto”<sup>37</sup>. El problema, entonces, radica en la forma en que los Estados construyen sus relaciones, ya sean cooperativas o conflictivas.

Como ya se mencionó, la estructura internacional tiene efectos sobre los agentes, por tanto, el carácter anárquico de la estructura implica para los agentes distintas consecuencias que no se limitan al hecho de que los Estados se vean forzados a participar en una política de poder competitiva y en optar por el principio de la autoayuda frente a los demás. En la estructura internacional pueden existir diferentes patrones de comportamiento y esquemas de relaciones, que derivan de elementos que forman parte de los agentes, más allá de sus capacidades materiales, como son sus identidades y su percepción sobre el otro. En este

---

<sup>34</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 298.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 300.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 251.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 253.

sentido, la construcción de relaciones de cooperación o de conflicto también se realiza mediante un proceso permanente en el que influyen muchos factores, entre los que destacan factores normativos, institucionales, sociales, culturales e incluso históricos.

Para la presente investigación resulta fundamental entender el proceso por el cual las relaciones entre los Estados en el tema de la seguridad pasan de ser conflictivas a cooperativas o en sentido contrario. Es decir, la manera en que una estructura hobbesiana puede convertirse en una lockeana o bien, una kantiana. Estas transformaciones, como ya se ha mencionado, provienen de un cambio en la identidad del agente y una modificación en la percepción que tiene sobre el otro, que lleven a una variación en torno a la percepción de su seguridad. En este sentido, el trabajo de Barry Buzan y Ole Waever sobre la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional (TCSR) tiene aportaciones de suma utilidad para este propósito.

La TCSR fue propuesta por Buzan y Waever, autores provenientes de la Escuela de Copenhague<sup>38</sup>. Si bien, en su obra *Regions and Powers. The Structure of International Security* afirman su intención de profundizar en el acercamiento teórico entre el neorrealismo y el globalismo, toman como base la concepción constructivista de la seguridad y del proceso de *securitización* para desarrollar sus postulados teóricos.

Un complejo de seguridad regional es definido como “un conjunto de unidades cuyos principales procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados o resueltos razonablemente por separado”<sup>39</sup>. Para los autores, la cercanía geográfica tiene un papel fundamental en la interdependencia de la seguridad, de manera que es más probable que un conjunto de

---

<sup>38</sup> “El término ‘Escuela de Copenhague’ fue acuñado por primera vez por Bill McSweeney en un ensayo que dio el inicio a un intercambio en forma de debate entre este autor y varios de los investigadores que él adscribía a esta nueva escuela (...) Desde una perspectiva sociológica, la Escuela de Copenhague se refiere a una serie de investigadores que trabajaban en el Instituto para la Paz de Copenhague y que en 1985 elaboraron una investigación pionera sobre la ‘seguridad europea.’” Gabriel Antonio Orozco Restrepo, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, núm. 1, 2006, p. 142.

<sup>39</sup> Traducción propia. Barry Buzan y Ole Waever, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2004, p. 44.

unidades conforme un complejo de seguridad con sus vecinos que con unidades más alejadas geográficamente. No obstante, los factores históricos y culturales también resultan relevantes, puesto que los complejos de seguridad son construidos a través de las prácticas sociales y los discursos de los agentes en temas de seguridad.

En este sentido, Buzan y Waever afirman que los complejos de seguridad regional deben contar con cuatro variables que conforman su estructura fundamental, estas son:

- 1) fronteras que diferencian el complejo de sus vecinos;
- 2) una estructura anárquica que significa que el complejo debe estar compuesto de dos o más unidades autónomas;
- 3) polaridad que incluye la distribución de poder entre las unidades; y,
- 4) construcción social que incluye los patrones de amistad o enemistad entre las unidades.<sup>40</sup>

Estas cuatro variables son esenciales en la construcción de un complejo de seguridad regional. No obstante, es preciso afirmar que cada complejo responde a su dinámica propia en tanto no existe una serie de pasos a seguir o de condiciones existentes que den lugar a un complejo, sino que depende del devenir de su propio proceso. Asimismo, existen diferentes modelos de complejos de seguridad regional que obedecen principalmente al grado de interdependencia que exista y a los patrones de amistad y enemistad que prevalezcan. De esta manera, los complejos de seguridad pueden tener tres estructuras: la de formación de conflicto, la de un régimen de seguridad y la de una comunidad de seguridad.

La estructura de formación de conflicto se define como: “un modelo de interdependencia en seguridad moldeado por el miedo a la guerra y las expectativas del uso de la violencia en las relaciones políticas”<sup>41</sup>. Por otra parte, un régimen de seguridad es “un modelo de interdependencia en seguridad que sigue siendo moldeado por el miedo a la guerra y las expectativas del uso de la violencia en las relaciones políticas, pero en donde esos miedos y expectativas son restringidas por un conjunto de reglas de conducta acordadas y por las

---

<sup>40</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 53.

<sup>41</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 489.

expectativas de que esas reglas serán observadas”<sup>42</sup>. Y finalmente, una comunidad de seguridad se refiere a “un modelo de interdependencia en seguridad en el que las unidades no esperan ni se preparan para el uso de la fuerza en sus relaciones políticas con el otro”<sup>43</sup>.

Cabe destacar que de acuerdo con Buzan y Waever, el espectro anteriormente descrito funciona de manera paralela con las estructuras propuestas por Wendt (hobbesiana, lockeana y kantiana)<sup>44</sup>. Para fines ilustrativos, en el cuadro 1 las estructuras coincidentes en sus características en forma paralela son clasificadas en los modelos identificados con las letras A, B, C. Así, en el modelo A, el sistema de seguridad competitivo corresponde a una cultura hobbesiana y a una estructura de formación de conflicto. En el modelo B, el sistema de seguridad individualista se vincula con una cultura lockeana y con una estructura de régimen de seguridad. Y finalmente, el modelo C incluye un sistema de seguridad cooperativo, una cultura kantiana y una estructura de comunidad de seguridad.

De esta forma, cada una de las categorías utilizadas por los autores citados hacen referencia a estructuras distintas de relaciones de cooperación o conflicto en seguridad, cuya conformación dependerá del proceso de construcción que se desarrolle a partir de las identidades propias y las percepciones sobre el otro, esto es, “los patrones de amistad y enemistad entre las unidades del sistema”<sup>45</sup>. En cada uno, la configuración de estos patrones obedece a factores diversos, pero no de manera determinante, sino en vinculación al propio proceso de construcción, ya que como señalan Buzan y Waever: “estos patrones de amistad y enemistad están influenciados por varios factores de fondo como la historia, la cultura, la religión y la geografía, pero en gran medida dependen de la trayectoria y, por lo tanto, esto se convierte en su mejor explicación”<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Traducción propia. *Ibidem*, pp. 491-492.

<sup>43</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 491.

<sup>44</sup> Traducción propia. Véase, *ibidem*, p. 54.

<sup>45</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 40.

<sup>46</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 50.

**Cuadro 1. Estructuras de relaciones de cooperación o conflicto en seguridad desde el enfoque constructivista**

Autores	Concepto	Modelos		
		A	B	C
Alexander Wendt	Sistemas de Seguridad	Competitivo	Individualista	Cooperativo
	Culturas de Seguridad	Hobbesiana	Lockeana	Kantiana
Barry Buzan y Ole Waever	Complejos de Seguridad Regional	Formación de conflicto	Régimen de seguridad	Comunidad de seguridad

Fuente: Elaboración propia con base en: Alexander Wendt: *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics* y *Social Theory of International Politics*; y, Barry Buzan y Ole Waever: *Regions and Powers. The Structure of International Security*.

En definitiva, el constructivismo ofrece una variedad de postulados teóricos para el estudio de las Relaciones Internacionales y particularmente en los Estudios de Seguridad, mismos que son de utilidad para explicar el objeto de estudio de la presente investigación: la relación en seguridad entre México y Estados Unidos, específicamente en el tema del combate al narcotráfico, enmarcada en la Iniciativa Mérida. En esta tesitura, cabe destacar algunos aspectos que forman parte de este marco teórico.

En primer lugar, el entendimiento de que la estructura internacional y los agentes se construyen mutuamente en un proceso continuo e inacabable. En segundo lugar, la noción de que los factores materiales no determinan comportamientos por sí solos sino en relación con los factores ideacionales. Como tercer lugar, el papel de las normas como formadoras de las identidades y los intereses de los Estados, los cuales a su vez son modificados a partir de la interacción que haya entre estos. En cuarto lugar, los efectos que tienen estos elementos (identidades e intereses) en la formulación de las políticas de seguridad nacional. Y finalmente,

su impacto en la construcción de las relaciones en seguridad ya sea de conflicto o de cooperación, entre los Estados.

## **1.2. Los debates sobre el concepto de seguridad nacional: del enfoque tradicional a los ampliacionistas**

Desde el surgimiento de la disciplina de Relaciones Internacionales en 1919, el estudio de la seguridad ha sido relevante. No obstante, con el paso del tiempo los entendimientos sobre lo que significa la seguridad para los Estados han cambiado. De esta manera, en un inicio la seguridad se limitaba a lo que la dicotomía guerra-paz establecía. Incluso, cuando el concepto de seguridad nacional fue acuñado -luego del final de la Segunda Guerra Mundial- en la Ley de Seguridad Nacional de Estados Unidos emitida en el año 1947, el significado que se le dotó era muy reducido. En efecto, la seguridad nacional comenzó a ser un objeto de estudio principalmente desde la perspectiva del realismo político. Con base en los postulados de esta teoría de las Relaciones Internacionales se le dotó de contenido al concepto de seguridad nacional. Este enfoque posteriormente sería conocido como “tradicional” frente a las nuevas posturas que fueron surgiendo.

En la visión tradicional la seguridad nacional es equivalente a la supervivencia del Estado. Es decir, el objeto referente o aquello que se busca resguardar y proteger, es el Estado. De ahí que reciba el adjetivo de nacional. Sin embargo, cuando se habla de seguridad del Estado en realidad los elementos en cuestión son la soberanía y la integridad territorial. Garantizar su resguardo es vital para la supervivencia del Estado. Esta premisa clave en el realismo, parte de un paradigma estatocéntrico que establece que “el actor principal -y único- de la política internacional es el Estado, y que las instituciones internacionales sólo tienen sentido desde el papel subsidiario que juegan para la promoción de los intereses de éste”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Gabriel Antonio Orozco Restrepo, *óp. cit.*, p. 146.

Asimismo, el paradigma estatocéntrico también plantea que la principal amenaza a la seguridad nacional son las acciones hostiles de otro Estado, y que, debido al carácter anárquico del sistema internacional, esto derive en un conflicto tradicional, es decir, una guerra. Debido a ello, las estrategias de seguridad tradicionales se basan en los medios y las capacidades militares. En efecto, este enfoque fue el predominante durante la Guerra Fría en tanto que, en la confrontación de las potencias mundiales suscitada en el orden bipolar, las capacidades militares y el poder político eran considerados medios eficaces para disuadir acciones hostiles.

Sin embargo, con los eventos acontecidos desde los años setenta y con mayor impacto en los ochenta se presentaron nuevas formas de conflictos que no necesariamente se libraban entre Estados, e incluso, se observaban amenazas cuya naturaleza no era política o militar. Como explica Alejandro Chanona, “el sistema internacional comenzó a mostrar cambios respecto a nuevas formas de conflicto (étnicos, guerras civiles, competencia económica, incremento de los refugiados y los migrantes) y problemas ambientales, sociales, económicos que representan nuevos desafíos”<sup>48</sup>.

Como consecuencia, el contenido de la conceptualización existente hasta ese entonces sobre la seguridad nacional ya no era suficiente en términos de la consideración de las implicaciones de estos cambios, lo que dio lugar a diversos debates académicos y políticos para encontrar una interpretación más vinculada con la realidad. No obstante, los resultados de las discusiones se vieron reflejados principalmente en las visiones académicas y en los discursos de algunas organizaciones internacionales<sup>49</sup>, mas no en las agendas nacionales de seguridad.

Con el tiempo la necesidad de una conceptualización menos restringida era cada vez más evidente. Durante la Guerra Fría el enfoque tradicional de la seguridad explicaba de manera

---

<sup>48</sup> Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México, 2010 p. 14.

<sup>49</sup> Destacan los casos de la “Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo” llevada a cabo en el año 1977, la “Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad” en el año 1982, la “Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo” en 1983 y la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarme y Desarrollo” en 1987. Las aportaciones en sus respectivos informes fueron relevantes en la ampliación del concepto de seguridad. Véase, *ibidem*, pp. 14-15.

satisfactoria el conflicto que se libraba entre las dos potencias mundiales, la amenaza que significaba el uno para el otro y las estrategias como el aumento de las capacidades militares, como medios disuasivos. En este sentido, la desintegración de la URSS y el fin del conflicto bipolar permitió que, en la agenda internacional en el ámbito de la seguridad, se posicionaran nuevos temas que no eran políticos o militares. Asimismo, la existencia de actores no estatales y la presencia de fenómenos sociales, económicos e incluso ambientales cuyos efectos eran negativos para el bienestar de las personas, fomentaron la ampliación del concepto. Como señala Cristina Rosas:

“A raíz del colapso de la URSS y del fin de la guerra fría, se registró un notable cambio en la caracterización tradicional de la seguridad, la cual empezó a ser planteada, sobre todo en relación a las sociedades y las personas (seguridad humana), y no así en función del Estado como antes se había hecho. Se pasó de un enfoque estado-céntrico a otro de corte antropocéntrico”<sup>50</sup>.

En este contexto, el proceso de la globalización fue un factor fundamental en el impulso de las denominadas nuevas amenazas en tanto que les dotó de un carácter transnacional, generando un doble efecto en su complejidad: por un lado, propició la proliferación de las amenazas a la seguridad y por el otro, difuminó los límites entre la seguridad nacional, regional e internacional. En este sentido, Rosas distingue, sin ningún orden jerárquico, las siguientes nuevas amenazas: migraciones indocumentadas, narcotráfico, terrorismo, deterioro ambiental (y desastres naturales), proliferación de armamento (convencional y no convencional), la falta de democracia y las violaciones a los derechos humanos<sup>51</sup>.

Como resultado, en el ámbito académico se fueron formando dos posturas en torno a los alcances y límites de la seguridad: los tradicionalistas y los ampliacionistas. Los primeros mantienen únicamente los aspectos político y militar de la seguridad, argumentando que “la ampliación del concepto de seguridad lleva a perder rigor, coherencia intelectual y hace muy

---

<sup>50</sup> María Cristina Rosas y Walter Astié-Burgos, *Las Relaciones Internacionales en el siglo XXI*, UNAM, México, 2017, p. 366.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 370.

difícil desarrollar políticas públicas concretas”<sup>52</sup>. Por otra parte, los ampliacionistas abogan por la inclusión de problemas sociales, económicos y ambientales como amenazas a la seguridad con el fin de lograr un enfoque más integral para su comprensión y también en formular una variedad más amplia de estrategias para el combate a estas amenazas<sup>53</sup>.

Sin embargo, entre las posturas ampliacionistas existen matices. Dentro de éstos, uno de los esfuerzos más importantes fue la referencia a la seguridad humana en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicado en el año 1994, en donde se realiza una crítica a la visión dominante de la seguridad nacional, al afirmar que hasta ese entonces “la seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente...Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana”<sup>54</sup>.

De acuerdo con la visión planteada en dicho informe, el Estado no debía ser el objeto referente de la seguridad, sino el ser humano, considerando todos los espacios en los que una persona puede ver amenazada su seguridad, tratándose entonces de una preocupación por la vida y la dignidad humanas<sup>55</sup>. Los componentes principales de la seguridad humana son dos: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad; y se utilizan siete categorías para clasificar sus posibles amenazas, éstas son: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política<sup>56</sup>. Si bien este esfuerzo de una teorización más amplia de la seguridad, congruente con las necesidades reales que había, fue considerada demasiado amplia y pocos Estados se preocuparon realmente por incorporarla en sus agendas nacionales de seguridad.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 366.

<sup>53</sup> Véase, Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, *óp. cit.*, pp. 14-15.

<sup>54</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*, Nueva York, 1994, p. 25 Disponible en: <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>

<sup>55</sup> *Ídem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 28.

Por otro lado, dentro de las posturas ampliacionistas, la Escuela de Copenhague propuso la conceptualización de seguridad multidimensional. Como afirma Alejandro Chanona:

“Al considerar que la agenda de investigación de la paz y la seguridad internacional había dejado fuera una serie de amenazas que se encontraban latentes, los académicos de la Escuela de Copenhague comenzaron a incluir en sus estudios las amenazas transnacionales, tales como el crimen organizado, los grupos terroristas, movimientos étnicos o religiosos de carácter transestatal o subnacional, así como cuestiones de carácter global como la degradación ambiental o la escasez de recursos y la creciente importancia de las regiones e instituciones como nuevos actores de la seguridad”<sup>57</sup>.

De esta manera, la seguridad multidimensional crea un punto intermedio entre el enfoque tradicional y el enfoque humano, logrando ampliar la visión dominante. Siguiendo esta línea, para Barry Buzan, destacado teórico de la seguridad multidimensional, la seguridad tiene que ver “con las condiciones de existencia del Estado y la sociedad e incluye su capacidad de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles”<sup>58</sup>. Posteriormente, en la obra que escribe en conjunto con Ole Waever y Jaap de Wilde, se afirma que “las amenazas y las vulnerabilidades pueden surgir en diferentes áreas, militares y no militares, pero para que cuenten como problemas de seguridad deben cumplir con estrictos criterios definidos que las distinguen del funcionamiento normal de lo meramente político”<sup>59</sup>.

En este sentido, los autores antes citados proponen que la seguridad abarca cinco sectores distintos: militar, político, económico, ambiental y societal. Los cuales, de manera general, son explicados de la siguiente forma:

“La seguridad militar se refiere a los dos niveles relacionados de capacidad armada de ofensiva y defensiva de los Estados y a la percepción de un Estado de las intenciones de

---

<sup>57</sup> Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, *óp. cit.*, p. 16.

<sup>58</sup> Traducción propia. Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Reino Unido, 1991, p. 22.

<sup>59</sup> Traducción propia. Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1998, p. 5.

otros Estados. La seguridad política hace referencia a la estabilidad y organización de los Estados, sistemas de gobiernos e ideologías que les confieren legitimidad. La seguridad económica se relaciona con el acceso a los recursos, financiamiento y mercados necesarios para mantener un nivel adecuado de desarrollo y de bienestar de un Estado. La seguridad de la sociedad se relaciona con las preocupaciones sobre sustentabilidad y preservación, evolución y mantenimiento de la identidad nacional, la cultura, la religión y la lengua de una nación. La seguridad medioambiental se vincula al mantenimiento de la biósfera local y planetaria, que es el soporte esencial para el resto de las actividades humanas”<sup>60</sup>.

Los teóricos que promueven esta visión sobre la seguridad también comparten la premisa constructivista acerca de que la seguridad es un concepto subjetivo y socialmente construido, a través del proceso de *securitización*<sup>61</sup>. Al *securitizar* un problema “se le identifica como una amenaza existencial que requiere medidas de emergencia, justificando las acciones que salen de los límites normales de los procesos políticos”<sup>62</sup>. Es decir, la *securitización* implica reconocer una amenaza a la seguridad nacional como tal. Este acto es realizado por los tomadores de decisiones de los Estados, y puede estar vinculado o no con las condiciones materiales. De esta manera, estudiar la *securitización* es estudiar el trasfondo político de un concepto: “los estudios de securitización tienen como objetivo obtener una comprensión cada vez más precisa de quién securitiza, sobre qué cuestiones (amenazas), para quién (objetos de referencia), por qué, con qué resultados y, no menos importante, bajo qué condiciones (es decir, qué explica cuándo la securitización tiene éxito)”<sup>63</sup>.

De ahí que el contexto sea tan relevante en la conceptualización de la seguridad. Como señala Alejandro Chanona, haciendo referencia al enfoque constructivista, “la seguridad es un concepto socialmente construido: tiene un significado concreto sólo dentro de un contexto social específico. Surge y cambia como resultado de los discursos y acciones discursivas destinados a reproducir las estructuras y los temas históricos dentro de los Estados y entre

---

<sup>60</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 8.

<sup>61</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 31.

<sup>62</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 24.

<sup>63</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 32.

ellos”<sup>64</sup>. A partir de lo anterior se afirma que la subjetividad y la construcción social de la seguridad como concepto implican que cada Estado formule su agenda de seguridad identificando tanto amenazas como objetos de referencia en contextos determinados.

En efecto, como se expone en el cuadro 2, a partir del debate sobre lo que significa la seguridad, existe una ampliación del concepto visible en los problemas que son definidos como amenazas, los diferentes sectores o esferas incluidos, así como, en los objetos de referencia, al superar la visión estatocéntrica y con ello no únicamente hablar del Estado en los términos tradicionales sino considerando a las sociedades e incluso a las personas como aquello que se busca proteger y resguardar.

**Cuadro 2. Enfoques sobre las dimensiones de la seguridad**

Tradicional	Ampliacionistas	
	Multidimensional	Humano
<p>Estado Soberanía e integridad territorial Amenaza: conflicto entre Estados Capacidades militares</p>	<p>Estado y sociedad Identidad, integridad y funcionalidad 5 sectores de la seguridad: militar, político, económico, ambiental y societal Amenazas de naturaleza diversa</p>	<p>Ser Humano 7 esferas de la seguridad: económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política Amenazas de naturaleza diversa</p>

Fuente: Elaboración propia con base en: Alejandro Chanona, *Indicadores de Seguridad Humana. América del Norte, Unión Europea y Mercosur*, UNAM/Ediciones La Biblioteca, México, 2015, p. 23.

Ahora bien, esta noción menos restrictiva que ofrece la seguridad multidimensional también representa retos importantes a la hora de determinar lo que se entiende como amenaza a la seguridad y, por consiguiente, las acciones que se implementarían en aras de evitar sus efectos negativos. Especialmente en los sectores económico, ambiental y societal, el reto es aún mayor debido a la variedad de elementos que incluyen y que configuran escenarios muy complejos.

<sup>64</sup> Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, óp. cit., p. 32.

Además, implica desafíos en la tarea de priorizar los fenómenos o las problemáticas que atentan contra la seguridad de los Estados.

Particularmente, el proceso de *securitización* puede representar desafíos en la construcción de la agenda de seguridad tanto a nivel nacional como internacional, debido a que los tomadores de decisiones pueden basarse o no, en factores materiales, es decir, en los elementos empíricos que demuestren el nivel de afectación real de aquellos problemas identificados como amenazas a la seguridad. Como explica Cristina Rosas, en ocasiones esta decisión política puede estar basada en narrativas carentes de evidencias o incluso obedecer a intereses particulares promovidos por aquellos que ostentan el poder:

“el alto grado de subjetividad que contiene cada agenda de seguridad, bien sea nacional o internacional, ocasiona que las prioridades de dicha agenda sean fijadas por los actores más poderosos, lo que evidentemente juega en detrimento de los intereses, y principalmente de los riesgos y vulnerabilidades reales y objetivos de los actores más débiles, puesto que las amenazas que los afectan no son debidamente tomadas en cuenta”<sup>65</sup>.

En esta tesitura, Cathryn L. Thorup identifica seis riesgos vinculados a la ampliación del concepto de la seguridad nacional, éstos son:

- 1) el creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas no militares;
- 2) la definición de seguridad nacional es específica para cada país;
- 3) el problema de un exceso en los significados;
- 4) la necesidad de especificidad;
- 5) ¿quién define los términos? y finalmente,
- 6) La seguridad del Estado -o de un régimen particular- no es sinónimo de la seguridad nacional<sup>66</sup>.

A partir de lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que la ampliación del concepto de seguridad nacional tiene implicaciones significativas para el entendimiento de las amenazas, los objetos de referencia e incluso las estrategias implementadas en el ámbito de la seguridad. Sin duda, una conceptualización de la seguridad más cercana a los enfoques ampliacionistas

---

<sup>65</sup> María Cristina Rosas y Walter Astié-Burgos, *óp. cit.*, p. 366.

<sup>66</sup> Cathryn L. Thorup, “La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI*, México, 1990, pp. 99-102.

permite salirse de la visión tradicional que resulta limitada y en ocasiones, se ve superada por los desafíos que presenta la realidad en la actualidad.

Sin embargo, la amplitud no debe llevar a una *securitización* excesiva de las problemáticas a las que se enfrenten los Estados. Ni debe reducirse a la utilización de métodos militares para hacer frente a problemáticas de una naturaleza distinta, puesto que las consecuencias podrían llegar a ser contraproducentes. Avanzar en la ampliación de la seguridad debe estar dirigido a un repensar de las políticas de seguridad, permitiendo con ello, entendimientos más integrales sobre los problemas que atentan contra la seguridad actualmente.

### **1.3. El narcotráfico como una modalidad de crimen organizado transnacional y amenaza a la seguridad nacional**

En el mundo actual, los efectos negativos del crimen organizado transnacional muestran alcances nunca vistos, particularmente los relacionados con el narcotráfico. Ello debido a las dimensiones que caracterizan al fenómeno hoy en día, ya que tanto por su magnitud en el sentido económico como por la extensión del espacio territorial que abarca a nivel mundial, el narcotráfico ha crecido de una forma sin precedentes. No obstante, éste no es un fenómeno nuevo, se trata de un problema que ha existido históricamente, al menos desde la imposición de controles fronterizos y la prohibición de ciertos productos, acciones que dan una razón de existir al contrabando<sup>67</sup>.

Frente a esta amplia trayectoria, lo que resulta nuevo es el escenario que se configura en la actualidad ya que la transnacionalización de las redes criminales y la diversificación de las actividades criminales dotan al fenómeno de una nueva complejidad. Esta realidad obliga a reflexionar sobre el tema. En este sentido, el presente apartado tiene el objetivo de exponer

---

<sup>67</sup> Véase, Peter Andreas, “Crimen transnacional y globalización económica” en Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 65.

una breve conceptualización del crimen organizado transnacional y del narcotráfico, enfatizando la forma en que su propia evolución ha permeado en el entendimiento de estos fenómenos, llegando incluso a formar parte de las políticas de seguridad nacional.

Sobre el crimen organizado transnacional, a pesar de los antecedentes de largo alcance del problema en cuestión y de la relevancia que hoy en día toma a nivel internacional, en el ámbito académico no existe un consenso en torno a su definición ni a su explicación causal. En efecto, existen diversas posturas acerca del origen del problema, de sus causas y sobre las estrategias implementadas para reducir sus impactos negativos para las sociedades. Lo cierto es que las respuestas a estos cuestionamientos varían en cada caso de estudio, dependiendo por un lado de las características particulares de los fenómenos y las afectaciones que generan, y por el otro, de las percepciones y los entendimientos que se tienen sobre éstos.

En este sentido, para comenzar a definir el fenómeno del crimen organizado transnacional resulta conveniente diferenciarlo primero del crimen común y posteriormente, explicar su carácter transnacional. En este sentido, el crimen organizado se distingue del crimen común por su forma de operar de manera estructurada y por las tácticas que se utilizan, además de que en el crimen común no existen objetivos específicos más allá del delito en sí mismo. Al hablar de crimen organizado se hace referencia a un tipo de crimen que se caracteriza por la participación en las actividades de los mercados ilegales, pero también por la amenaza y el uso de la fuerza<sup>68</sup>, características que están mutuamente vinculadas.

Como explica Mónica Serrano “como los mercados ilegales conllevan niveles muy altos de riesgo, la actividad en ellos tiende a estar respaldada por la fuerza y el fraude en lugar de procedimientos convencionales y legales de resolución de conflictos y, por supuesto, protección legítima”<sup>69</sup>. En el contexto de la economía ilícita, los grupos de crimen organizado pueden participar en los mercados de productos ilegales cuando su fin último es suministrar

---

<sup>68</sup> Véase, Mónica Serrano, “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad”, en Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), *óp. cit.*, p. 38.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 39.

bienes y servicios prohibidos por el Estado, o bien, participar en mercados criminales de productos legales, cuando el bien o el servicio no es ilegal sino su comercio.

Un aspecto de suma importancia acerca de la conceptualización de este fenómeno es el hecho de que depende en gran medida de lo establecido en la legislación promulgada en cada Estado sobre el tema. Evidentemente, las leyes obedecen a una realidad en particular, en donde influyen factores históricos y culturales, así como valores e intereses. Estos en conjunto generan en cada Estado entendimientos particulares sobre el problema en cuestión que permean en las acciones emprendidas para abordarlo. En efecto, se ha buscado contrarrestar la heterogeneidad que esto puede suponer a través de la creación de convenciones internacionales y de resoluciones de organismos internacionales.

Así, por ejemplo, en el documento de trabajo preparado por la Secretaría para el Quinto Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebrado en 1975 se incluye una de las primeras definiciones de crimen organizado. En este se menciona que el delito organizado:

“Es una actividad delictiva, compleja y en gran escala llevada a cabo por grupo de personas, con organización rígida o flexible, para el enriquecimiento de los participantes y a expensas de la comunidad y de sus miembros; con frecuencia se perpetra con un crudo desprecio de cualquier ley, incluso mediante delitos contra las personas, y frecuentemente está relacionado con la corrupción política”<sup>70</sup>.

Posteriormente, en el documento de trabajo preparado para este mismo foro en 1990, se afirma lo siguiente:

“si se combinan diversos enfoques, es posible caracterizar el fenómeno como una serie de actividades delictivas complejas que llevan a cabo a gran escala organizaciones u otros grupos estructurados y que consisten en crear, mantener y explotar mercados de bienes y servicios ilegales con la principal finalidad de hacer beneficios económicos y adquirir poder. Estos delitos trascienden a menudo los ámbitos nacionales y no sólo

---

<sup>70</sup> ONU, “Cambios en las formas y dimensiones de la delincuencia transnacional y nacional”, documento de trabajo preparado por la Secretaría para el *Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, Suiza, 1975, p. 8.

consisten en la corrupción de personajes de la vida pública y política mediante sobornos o connivencias sino también amenazas, intimidación y violencia”<sup>71</sup>.

Sin embargo, fue hasta el año 2000 que se consolidó una definición del fenómeno en un tratado internacional, con la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo. En dicho instrumento jurídico internacional se define a un grupo delictivo organizado como:

“Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”<sup>72</sup>.

Asimismo, se incluye la definición de grupo estructurado, que se entiende como “un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada”<sup>73</sup>.

Por otra parte, en la Convención se afirma que el delito será de carácter transnacional si:

- a) Se comete en más de un Estado;
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.<sup>74</sup>

Cabe mencionar que la Convención penaliza la participación en un grupo delictivo organizado, el blanqueo de dinero, la corrupción y la obstrucción de la justicia; pero no se expresa de

---

<sup>71</sup> ONU, “Medidas nacionales e internacionales efectivas contra: a) la delincuencia organizada; b) las actividades terroristas criminales”, documento de trabajo preparado por la Secretaría para el *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, Cuba, 1990, p. 7.

<sup>72</sup> ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Nueva York, 2004, p. 5. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

<sup>73</sup> *Ídem*.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 6.

manera explícita las actividades que son consideradas y sancionadas como crimen organizado, únicamente se habla de delitos transnacionales, ello debido al interés de tener una definición concreta pero que al mismo tiempo fuera lo suficiente amplia para adaptarse a la realidad cambiante del crimen. No obstante, a nivel internacional se reconocen como actividades de crimen organizado el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el blanqueo de capitales, el tráfico de armas de fuego, productos adulterados, flora y fauna silvestres y bienes culturales, e incluso algunos aspectos de la delincuencia cibernética<sup>75</sup>.

Ahora bien, algunas definiciones académicas coinciden en los aspectos elementales del crimen organizado. Al respecto, Alejandro Arévalo afirma que “el concepto de crimen organizado incorpora las siguientes dos nociones: a) el suministro de bienes y servicios ilegales; b) una organización criminal, entendida como una entidad a gran escala, dedicada a desarrollar actividades ilegales, aplicando el principio administrativo de división del trabajo y buscando un objetivo definido”<sup>76</sup>. Por otro lado, Rafael Grasa menciona que “la delincuencia transnacional es un empeño muy heterogéneo, que implica a muchas personas y entidades jerárquicamente organizadas que tratan de obtener beneficios y poder recurriendo a una combinación variada y dinámica de actividades lícitas e ilícitas”<sup>77</sup>.

Por otra parte, Jorge Chabat considera que las siguientes características son las más relevantes en la definición de crimen organizado:

“(1) Actividades criminales de una naturaleza grave cometidas en una forma planeada con la perspectiva de obtener un beneficio; (2) una división del trabajo jerárquica de tipo empresarial y continua que incluye sanciones internas y disciplina; (3) el uso de violencia e intimidación real o implícita; (4) el ejercicio de influencia sobre, o la

---

<sup>75</sup> UNODC, *Ficha informativa: Delincuencia organizada transnacional - La economía ilegal mundializada* (en línea), p. 1. Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12\\_fs\\_general\\_ES\\_HIRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf)

<sup>76</sup> Alejandro Arévalo, “Crimen Organizado Transnacional y nuevas perspectivas en el diseño de políticas de cooperación en las Américas”, en *Estudios de Seguridad y Defensa*, no. 4, diciembre de 2014, p. 19.

<sup>77</sup> Rafael Grasa, “Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional”, en *Nueva Sociedad*, no. 263, mayo-junio de 2016, p. 52.

corrupción de varios funcionarios electos y nombrados u otros pilares de control social y líderes de opinión dentro de la sociedad”<sup>78</sup>.

Asimismo, Jorge Linares enfatiza la estructuración y organización en redes de los grupos dedicados al crimen organizado:

“El elemento esencial en este tipo de redes es las relaciones humanas, que permiten que individuos, pequeños grupos y organizaciones de mayor tamaño establezcan contactos y relaciones de cooperación con otros individuos y grupos de otras partes del mundo. Estas relaciones no se limitan al mundo ilegal, sino que llegan al sector privado y la política, facilitando sus operaciones”<sup>79</sup>.

A partir de lo anterior es posible afirmar que, aunque no existe un consenso y su definición obedece al contexto en particular, existen un conjunto de elementos que caracterizan al crimen organizado transnacional, que pueden sintetizarse de la siguiente manera: actividades criminales que son realizadas por grupos de personas estructurados a partir de una organización jerárquica, ya sea rígida o flexible. Estos grupos operan en los mercados ilegales aprovechando los sectores lícitos e ilícitos del sistema económico con el principal objetivo de obtener ganancias económicas y en casos específicos, poder político. Para ejecutar dichas actividades, los grupos hacen uso de la fuerza, la amenaza y/o la intimidación hacia miembros de la sociedad o bien, de la corrupción con actores pertenecientes a la estructura gubernamental del Estado. Asimismo, las actividades criminales logran trascender las fronteras nacionales generando redes transnacionales con las que potencian su participación y dominio del mercado criminal del que se trate.

En efecto, el interés económico es la razón de existir de estos grupos y es el principal objetivo de sus acciones. Como ya se mencionó anteriormente, el crimen organizado no es un fenómeno nuevo, el contrabando ilícito de bienes y servicios ha existido a lo largo de la historia en todas las regiones del mundo. Sin embargo, en las últimas décadas el crimen organizado

---

<sup>78</sup> Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, en *Istor: revista de historia internacional*, año 11, no. 42, 2010, p. 5.

<sup>79</sup> Jorge Linares, “Redes criminales transnacionales: Principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría”, en *Revista Criminalidad*, vol. 50, no. 1, junio de 2008, p. 381.

transnacional ha tenido cambios importantes al tiempo que ha crecido de manera significativa. Tanto el número de grupos que participan en estas actividades como el total de sus ganancias han aumentado considerablemente. Esta realidad es consecuencia de transformaciones que se han suscitado a nivel internacional. Al respecto Peter Andreas afirma lo siguiente:

“Las leyes estatales hace mucho tiempo que han sido burladas por actores transnacionales no estatales motivados económicamente. Lo que ha cambiado son las mercancías objeto de contrabando, la velocidad y el método de transporte, el tamaño, la estructura y la ubicación de las organizaciones contrabandistas, el contenido de las leyes estatales y la intensidad y la forma de su ejecución, y la naturaleza y el grado de la demanda de consumo”<sup>80</sup>.

Estos cambios han sido consecuencia de alteraciones en la estructura del sistema internacional, particularmente en el comercio y las finanzas internacionales, generadas a partir del proceso de la globalización. Efectivamente, tanto la economía lícita como ilícita se han beneficiado de las mismas políticas enmarcadas en la globalización, proceso económico impulsado desde la década de 1980 y cuyas implicaciones abarcan los ámbitos económico, político, social y cultural. En el caso particular de las implicaciones económicas, a nivel mundial el comercio de bienes y servicios ilícitos ha crecido a la par del comercio lícito.

Una de las modalidades de crimen organizado transnacional en la que más se ha notado el impacto de estas transformaciones es el tráfico de drogas. Esta actividad, comúnmente conocida como narcotráfico, es definida como “un comercio ilícito mundial que implica el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias que están sujetas a las leyes de prohibición de drogas”<sup>81</sup>. Ubicar al narcotráfico en el marco más amplio que representa el crimen organizado transnacional permite entender la complejidad de este fenómeno, particularmente las características de los actores dedicados a realizar esta actividad ilícita. Sin embargo, también es importante profundizar en el propio desarrollo del narcotráfico y de las implicaciones que tiene en la actualidad.

---

<sup>80</sup> Peter Andreas, *óp. cit.*, p. 65.

<sup>81</sup> UNODC, *Drug trafficking*, (en línea). Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>

Si bien el tráfico de drogas es una actividad criminalizada en la mayoría de los Estados, cada uno varía en su tipificación. Asimismo, existe un régimen internacional de fiscalización de sustancias que busca aminorar estas diferencias y generar un paradigma único sobre el control global de drogas, basado en un enfoque prohibicionista y punitivo. Como consecuencia, en los hechos las políticas nacionales en materia de drogas se ubican en un continuo que va desde la prohibición tolerante de drogas a la prohibición punitiva. Con algunas excepciones de legislaciones que no criminalizan una o todas las fases de la actividad ilícita en ciertas sustancias.

Por otro lado, Jorge Chabat afirma que el narcotráfico a diferencia de otras actividades ilícitas se caracteriza por dos peculiaridades: “(a) su gran capacidad de acumulación de ganancias en periodos muy cortos; (b) es un delito consensual, en el cual el victimario (vendedor de droga) y la víctima (el consumidor) están de acuerdo”<sup>82</sup>. De manera que, en este fenómeno, la existencia de consumidores de drogas ilegales alrededor del mundo que representan una demanda significativa y de actores criminales que buscan satisfacer esa demanda dedicándose a la producción y/o a la distribución, generan un mercado muy lucrativo. No obstante, como se verá a continuación, históricamente se le han atribuido al narcotráfico efectos negativos que llegan a afectar más allá de las partes involucradas.

Las características del narcotráfico al definirlo como un comercio mundial, aunque ilícito, son potenciadas por la globalización, por sus implicaciones tanto en términos económicos -por los efectos de las políticas neoliberales- como por la consolidación de un régimen global de prohibición de sustancias, cuyas normas también influyen en gran medida en el crecimiento de la actividad criminal, en tanto la flexibilidad de los precios de las drogas ilícitas obedecen a su prohibición, generando ganancias importantes para los actores criminales. Debido a ello, el narcotráfico ha sido en las últimas décadas la actividad más redituable para los grupos del crimen organizado transnacional.

---

<sup>82</sup> Jorge Chabat, *óp. cit.*, p. 10.

En este sentido, en el año 2003 la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estimó el valor del mercado global de drogas ilícitas en 13,000 millones de dólares a nivel de producción, 94,000 millones de dólares a nivel de venta al por mayor (teniendo en cuenta las incautaciones) y en 322,000 millones de dólares a nivel de venta al por menor (sobre la base de precios al por menor y teniendo en cuenta las incautaciones y otras pérdidas)<sup>83</sup>. Asimismo, en ese entonces se calculaba que la población consumidora de drogas era de 200 millones de personas (un 5% de la población mundial de los 15 a 64 años)<sup>84</sup>. Hoy en día, si bien no existe una cifra oficial sobre el valor del mercado global de drogas ilícitas, se estima que ha aumentado en tanto que, en el año 2017, de acuerdo con la UNODC el número de personas que había consumido drogas en el año anterior fue de 271 millones de personas, es decir, el 5.5 % de la población mundial de los 15 a 64 años<sup>85</sup>.

Las razones por las cuales algunos autores encuentran una relación entre las políticas neoliberales que acompañan el proceso de la globalización y el crecimiento del narcotráfico se encuentran en el entendimiento de este fenómeno como cualquier actividad económica. Así, de acuerdo con el análisis realizado por Peter Andreas, el crimen transnacional ha capitalizado las tendencias a la liberalización de la economía global tales como las transformaciones en las comunicaciones internacionales, los ajustes estructurales y las reformas agrícolas, la liberalización comercial y la liberalización financiera<sup>86</sup>.

Sin duda una de las consecuencias de la globalización es la ampliación e intensificación de las comunicaciones internacionales gracias a los avances tecnológicos y a la apertura de fronteras. Esta situación ventajosa para el comercio internacional también impacta en el comercio ilícito. Como explica Andreas: “en su gran mayoría, los contrabandistas utilizan las mismas redes y

---

<sup>83</sup> UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2005. Volumen I: Análisis*, p. 17. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/research/wdr\\_Volume1\\_sp.pdf](https://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf)

<sup>84</sup> Población cuantificada por el criterio de haber consumido drogas por lo menos una vez en los últimos 12 meses. *Ibidem*, p. 5.

<sup>85</sup> UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2019. Tomo I. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas*, p. 9. Disponible en: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf)

<sup>86</sup> Peter Andreas, *óp. cit.*, p. 66-78.

métodos de transporte que los que se utilizan en el comercio legal. Por ejemplo, la 'contenerización' -el transporte de mercancías en contenedores sellados y estandarizados- ha aumentado enormemente la eficiencia del transporte de mercancías legales e ilegales”<sup>87</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con este autor, el neoliberalismo económico que acompaña a la globalización alienta a los gobiernos a realizar reformas estructurales que favorezcan a la liberalización económica y promuevan la privatización. Como consecuencia, los impactos en el crecimiento del narcotráfico se deben a las repercusiones negativas en la generación de empleos y a la falta de apoyo al sector agrícola, sobre todo en países en desarrollo, por lo que las personas han encontrado en los cultivos ilícitos, en la producción de drogas ilícitas o en el trasiego de estas, actividades económicas alternativas, ante la precarización generada por dichas políticas<sup>88</sup>.

Asimismo, la liberalización comercial que ha impulsado el intercambio global de bienes y servicios y la liberalización financiera que ha facilitado los movimientos financieros internacionales, también han afectado los sectores de la economía ilícita, generando ventajas que han sido aprovechadas por grupos criminales. Si bien estas políticas no son factores causales por sí mismas, si son fuerzas que han propiciado el crecimiento de las actividades ilegales, así como de las ganancias derivadas de éstas, que a su vez se benefician por las condiciones que crean las leyes prohibicionistas implementadas a nivel mundial.

Siguiendo esta línea, es posible afirmar que, si bien el crimen organizado ha existido a lo largo de la historia, el proceso de la globalización ha impulsado su transnacionalización y el crecimiento del poder de estos grupos como actores de la economía ilícita. No obstante, la globalización no explica la causa o el origen del fenómeno. Como explica Celia Della Penna: “la globalización es un fenómeno potenciador de la expansión y sofisticación del COT (crimen organizado transnacional), pero las causas originarias de este último debemos encontrarlas en

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 74.

los altos beneficios económicos que generan las actividades ilícitas que desarrolla y en la existencia de un mercado que demanda los bienes ilícitos que ellos son capaces de proveer”<sup>89</sup>.

Ahora bien, los impactos negativos del crimen organizado transnacional y particularmente del narcotráfico tienen magnitudes distintas y se expresan de formas diferentes en cada caso. De manera que, aunque este fenómeno se encuentra presente en diversos contextos, no en todos los casos constituye una amenaza a la seguridad nacional. Como se explicó en el apartado anterior, de acuerdo con los postulados constructivistas, identificar una problemática como un tema de seguridad nacional es una decisión política. Es decir, el proceso de *securitización* puede no estar vinculado con los hechos materiales que justifican la gravedad del asunto.

En el caso del narcotráfico, se trata de una actividad ilícita criminalizada en virtud del enfoque prohibicionista y punitivo sobre drogas del que parten tanto la mayoría de las leyes nacionales como las normas derivadas del régimen internacional. En términos generales, el régimen internacional de fiscalización de sustancias se basa en tres tratados internacionales principales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (modificada por el Protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Este enfoque se basa en el entendimiento de que las sustancias sicotrópicas y estupefacientes representan peligros para las sociedades, por tanto, su control a través de la criminalización es imperioso para lograr un mundo libre de drogas. Incluso, en el preámbulo de la primera de estas convenciones se reconoce que hay una preocupación “por la salud física y moral de la humanidad”, y que “la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad”<sup>90</sup>. Es así como, con base en lo dispuesto en las

---

<sup>89</sup> Cecilia Della Penna, “La Globalización como factor propiciador de la Criminalidad Organizada Transnacional y la Trata de Personas”, en *Estudios de Seguridad y Defensa*, no. 4, diciembre de 2014, p. 55.

<sup>90</sup> “Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972)” en ONU, *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*, Nueva York, 2014, p. 5. Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int\\_Drug\\_Control\\_Conventions/Ebook/The\\_International\\_Drug\\_Control\\_Conventions\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf)

convenciones, los Estados parte tienen la obligación de “limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos”<sup>91</sup>.

No obstante, la prohibición promovida es también punitiva, en el sentido de que además se recomienda establecer medidas penales en caso de incumplimiento de lo señalado. En efecto, en las convenciones de 1961 y 1971 se dispone que frente a los actos identificados como infracciones “se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad”<sup>92</sup>. Y además: “cuando las personas que hagan uso indebido de sustancias sicotrópicas hayan cometido esos delitos, las Partes podrán, en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o, además de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social”<sup>93</sup>.

En suma, el régimen internacional de fiscalización de sustancias es claro en el entendido de que el problema de las drogas debe ser atendido primordialmente a través de un control supuestamente logrado mediante el establecimiento de normas prohibicionistas y medidas penales en caso de no cumplirlas. Este régimen es global en tanto tiene una amplia adopción por la comunidad internacional, y aunque en los últimos años han tomado relevancia las posturas críticas que abogan por reformar este sistema, hasta ahora esta es la lógica que generalmente siguen las leyes nacionales sobre la materia. Por tanto, el narcotráfico es identificado como una actividad ilícita en la mayoría de los códigos penales de los Estados.

No obstante, el entendimiento de esta actividad ilícita como una amenaza a la seguridad nacional obedece a otros factores, que generalmente representan intereses políticos. En este sentido, las narrativas creadas como parte de la *securitización* del narcotráfico exacerbaban los

---

<sup>91</sup> Art. 4, *Ibidem*, p. 13

<sup>92</sup> Art. 36 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, y art. 22 del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. ONU, *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*, Nueva York, 2014, pp. 37 y 74.

<sup>93</sup> *Ídem*.

efectos nocivos del consumo de ciertas sustancias y, además, se les vincula con los impactos negativos de la criminalización como la violencia, la disputa por el control territorial, la corrupción, entre otros. La relación entre el narcotráfico como actividad ilícita, el crimen organizado transnacional y la seguridad de los Estados es reconocida en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas del año 1988. En el preámbulo de dicho tratado, se afirma el reconocimiento de “los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados”<sup>94</sup>.

En realidad, con las transformaciones acontecidas a partir de la globalización han aumentado los impactos negativos del narcotráfico, debido a que las dimensiones del fenómeno han crecido de forma importante. Con ello, ha sido más frecuente la identificación del problema como uno de seguridad nacional. Asimismo, la ampliación en las concepciones de la seguridad nacional y de los retos y las amenazas, en las agendas nacionales e internacionales, han influido en la percepción del narcotráfico como un problema grave para la seguridad de los Estados.

En este sentido, si bien en cada experiencia en particular en donde el narcotráfico ha sido *securitizado* existen diversos motivos, varios autores coinciden en afirmar que su consideración como amenaza a la seguridad nacional obedece a que el problema ha superado los límites de la seguridad pública y las capacidades de las instituciones de justicia, como consecuencia en varios casos los gobiernos han optado por posicionarlo como una amenaza mayor. Así, por ejemplo, Jorge Chabat señala que:

“es evidente que la distinción fundamental con el crimen común o desorganizado radica en el desafío que el crimen organizado plantea al Estado y a la sociedad en términos de gobernabilidad, al grado que en muchos países la criminalidad organizada ha sido ubicada, al menos en alguna de sus variantes, como una amenaza a la seguridad

---

<sup>94</sup> “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988”, en ONU, *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*, Nueva York, 2014, p. 85. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int\\_Drug\\_Control\\_Conventions/Ebook/The\\_International\\_Drug\\_Control\\_Conventions\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf)

nacional, que requiere de respuestas extraordinarias por parte del aparato gubernamental”<sup>95</sup>.

No obstante, es importante mencionar que no en todos los casos los efectos del narcotráfico se reflejan en estos términos. Es decir, en los países en los que se efectúan una o varias de las actividades que incluye el tráfico ilícito de drogas, no siempre se ven grandes impactos derivados del crimen organizado transnacional, ni se observa un asunto de amenaza a la seguridad del Estado. Es por lo que, más allá de las narrativas creadas sobre el problema de las drogas, es necesario entender el desarrollo de este fenómeno en cada contexto, ubicando las causas de los efectos negativos y planteando estrategias que busquen reducirlos.

Como conclusión se afirma que el fenómeno del narcotráfico es entendido como una actividad ilícita en virtud del enfoque prohibicionista y punitivo sobre las drogas, en el que se basan tanto las legislaciones nacionales como el régimen internacional de fiscalización de sustancias. Esta retórica ha sido favorecida por los efectos de las políticas neoliberales enmarcadas en el proceso de la globalización, lo que ha llevado a vincular el tema con el fenómeno del crimen organizado transnacional, lo que demuestra una complejidad mayor del problema en cuestión.

En efecto, las ventajas que suponen dichas políticas para el comercio y las finanzas internacionales han sido aprovechadas por los grupos del crimen organizado transnacional para acrecentar y diversificar sus actividades ilícitas, y con ello aumentar sus ganancias económicas. Frente a la configuración de este complejo escenario, el control efectuado a partir del régimen de drogas se ha visto rebasado. De ahí que desde la Convención de 1988 y de manera más explícita con la Convención de Palermo de 2000 se ha fortalecido la concepción del problema de las drogas como una modalidad de crimen organizado transnacional.

En el mismo sentido, este crecimiento tan visible del crimen en ciertos contextos lleva al entendimiento de que la seguridad nacional se encuentra en riesgo. Por supuesto que esto

---

<sup>95</sup> Jorge Chabat, *óp. cit.*, p. 6.

tendría que ver con la concepción restringida o ampliada de la seguridad nacional, pero en términos generales, *securitizar* al narcotráfico implica realizar una vinculación directa entre una actividad criminal y la propia supervivencia del Estado. Esto es, la utilización de lógicas, instrumentos y acciones propias de la seguridad nacional que no corresponden a la naturaleza ni el desarrollo del narcotráfico. Esto, por supuesto, no significa que no se trate de un problema muy grave ni que sus impactos negativos realmente afecten a las sociedades, pero identificarlo como un tema de seguridad nacional tendría como consecuencia un entendimiento muy específico del problema y de la forma en la que debe ser tratado<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Siguiendo esta tesitura, Mónica Serrano expone reflexiones muy interesantes sobre el asunto de la identificación del crimen organizado transnacional como amenaza a la seguridad nacional. Véase, Mónica Serrano en Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), *óp. cit.*, pp. 27-61.

## **2. El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional en México y en Estados Unidos de América**

En el capítulo 1.3. se presentaron las concepciones básicas sobre el narcotráfico, tanto como una actividad ilícita, una modalidad de crimen organizado y una amenaza a la seguridad nacional. Cada una de estas nociones parte de narrativas distintas sobre el problema de las drogas, en general, y el narcotráfico, en particular. En el caso de México y Estados Unidos, el entendimiento de este tema ha seguido la misma línea. Es decir, los gobiernos de ambos Estados han criminalizado dicha actividad y también la han identificado como una amenaza a la seguridad nacional. Ciertamente, esto ha sido en contextos específicos donde hubo motivaciones distintas.

En esta línea, el presente capítulo tiene el objetivo de analizar la trayectoria que ha tenido el entendimiento del narcotráfico en México y en Estados Unidos, enfatizando la *securitización* del fenómeno como un proceso diferenciado en ambos Estados, pero con semejanzas importantes. Para ello, en la primera sección del capítulo se realiza una revisión histórica de los aspectos normativos e institucionales que han influido en los procesos de construcción de las visiones de seguridad nacional en México y en Estados Unidos. Mientras que, en la segunda sección, se incluye una descripción sobre el desarrollo que han tenido los entendimientos sobre el narcotráfico en las políticas que se han implementado en ambos Estados.

### **2.1. Diferencias en las visiones de la seguridad nacional**

Como se explicó en el primer capítulo de esta investigación, desde una perspectiva constructivista la seguridad nacional es un concepto socialmente construido que obedece a valores culturales y contextos sociohistóricos específicos<sup>97</sup>. Cada Estado construye su visión de

---

<sup>97</sup> Véase, Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, óp. cit., p. 32.

seguridad nacional con base en sus experiencias, intereses y objetivos que forman parte de su identidad. De ahí que puedan existir coincidencias entre las visiones de seguridad nacional pero también es posible que haya diferencias drásticas. En este sentido, el carácter subjetivo y relativo de la seguridad obliga a cuestionarse cuáles son sus fundamentos sociales, históricos y culturales que han permeado en su proceso de construcción y que son reflejados en las políticas de seguridad. En efecto, en el presente apartado se expondrán los aspectos más relevantes del proceso de construcción de la concepción de la seguridad nacional primero en el caso de México y posteriormente sobre Estados Unidos.

### **2.1.1. La seguridad nacional en México**

La conceptualización de la seguridad nacional en el marco normativo de México ha tomado relevancia en las últimas décadas. Lejos de consolidarse con el nacimiento del Estado mexicano, el concepto de seguridad nacional se ha ido transformando a partir de eventos que han acontecido en la historia del país. En efecto, la visión de seguridad nacional mexicana obedece a los valores propios de la nación, derivados de las experiencias propias y de las interpretaciones de estas. Sin embargo, como se verá a continuación, en este proceso la relación con Estados Unidos ha sido determinante en la formación de algunas concepciones relacionadas con la seguridad mexicana.

En el caso de México la construcción del concepto de seguridad nacional tiene características propias del devenir histórico de la nación. Las experiencias históricas por las que pasó el Estado mexicano desde su surgimiento, motivadas por factores internos o externos, moldearon en gran parte la visión de seguridad nacional que se tiene hasta el día de hoy. Como afirma Fuensanta Medina: “no podemos hablar del concepto de seguridad nacional sin referirnos a la política exterior de nuestro país y a sus principios normativos, emanados fundamentalmente

tanto de su ubicación geopolítica como de su experiencia histórica hacia dentro y hacia afuera”<sup>98</sup>.

En este sentido, esa experiencia histórica “hacia adentro y hacia afuera” ha tenido un impacto en la formación de la visión de seguridad nacional. Desde la consolidación de México como una nación independiente en 1821 existía una preocupación por la seguridad, quizás no en términos estrictos de seguridad nacional puesto que no existía un interés nacional definido, pero sí una inquietud por salvaguardar la integridad del territorio nacional. El hecho de que durante gran parte del siglo XIX e inicios del XX México haya sido objeto de intervenciones por parte de potencias extranjeras que buscaban la reconquista o el dominio territorial, tuvo repercusiones en esta visión.

Esta percepción de amenaza representada por otros Estados influyó en gran medida en la noción de que la defensa exterior era parte esencial de la seguridad nacional. Estos fenómenos dieron lugar al surgimiento de un nacionalismo muy arraigado fundamentado en el desprecio al extranjero, que se observa particularmente en el caso de la relación con Estados Unidos luego de la guerra con este país librada entre 1846 y 1848, y que tuvo como resultado la pérdida de casi la mitad del territorio mexicano. Como señala Leonardo Curzio: “el nacionalismo mexicano tuvo en sus orígenes un contenido antiespañol producto del periodo colonial pero, desde mediados del siglo XIX, tiene un importante componente de resistencia a Estados Unidos”<sup>99</sup>.

Posteriormente, con la creación de un proyecto de nación de mayor alcance, resultado de la lucha de ideas, visiones e intereses que aconteció durante el movimiento armado de la Revolución Mexicana, se definieron los intereses y objetivos nacionales, mismos que fueron institucionalizados en la Constitución promulgada en 1917. En el texto constitucional original, no se incluyeron referencias a la seguridad nacional. Sin embargo, se estableció en el artículo

---

<sup>98</sup> Fuensanta Medina Martínez, “La transformación del concepto de seguridad nacional en México”, en *Revista de El Colegio de San Luis Nueva época*, año II, no. 3, enero-junio 2012, p. 219.

<sup>99</sup> Leonardo Curzio, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, CISAN-UNAM, México, 2007, pp. 9-10.

89 fracción VI que entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República se encuentra: “disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”<sup>100</sup>. De esta manera, si bien no se habla de seguridad nacional, se contemplan las figuras de seguridad interior y defensa exterior como los factores internos y externos de la seguridad. Si se asocia la seguridad interior con el orden y la estabilidad internos, podemos ubicar a la defensa como la respuesta frente a amenazas de origen externo.

Aunado a lo anterior, así como el nacionalismo mexicano ha repercutido en la concepción de la seguridad y la defensa, también se refleja en los principios de política exterior, tales como el respeto a la soberanía, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en asuntos internos de otros Estados, la solución pacífica de controversias e incluso la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Estos principios han sido los cimientos de una política exterior con vocación pacifista en la que la seguridad no se entiende en términos de confrontación, sino que se basa en el respeto hacia principios juricistas. En otras palabras, en la concepción mexicana no se considera que la búsqueda de seguridad de otras naciones sea una amenaza para la seguridad propia, sino que la puede beneficiar, siempre y cuando se respeten esos principios a nivel internacional.

Con el paso del tiempo, hacia el final de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, estas características de la forma de concebir a la seguridad nacional, es decir, el énfasis en la defensa exterior y la predilección por una política exterior pacífica, tuvieron un impulso importante, y caracterizaron más que nunca a la política de seguridad y defensa de México. Medina distingue dos objetivos fundamentales que se perseguían a partir del concepto de seguridad nacional en nuestro país:

“1) Contener los peligros y la filtración de ideas ajenas al nacionalismo revolucionario y a las características del modelo presidencialista político mexicano, y 2) Conservar y ampliar los límites de la autonomía del quehacer internacional de México, apoyándose

---

<sup>100</sup> Art. 89, fracción VI, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857*. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

en posiciones juricidistas de no intervencióm y de respeto a la autodeterminación de los pueblos como telón de fondo para observar una política de no alineamiento a ninguna de las dos super potencias emergentes de la Segunda Guerra Mundial”<sup>101</sup>.

Debido a ello, a diferencia de otras naciones en esta época, México no basó su seguridad en el desarrollo de capacidades militares. Sin embargo, es necesario mencionar que en el año 1944 la referencia a la seguridad nacional en el texto constitucional fue reformada. De esta manera la fracción VI del artículo 89 menciona que una de las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo es: “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”<sup>102</sup>. En efecto, aunque se reconoce el papel fundamental de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad y defensa, en realidad no se siguió una política que priorizara al ámbito militar. Lo anterior debido a la tradición que México ya tenía, pero también influye el factor de la vecindad con Estados Unidos, ya que como señala José María Ramos:

“Para México la adopción de una concepción de seguridad nacional sustentada en términos militares resultaba inoperante en esos años por el carácter de la relación que sostenía con los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría y por su nivel de desarrollo. Esta circunstancia caracterizó la relación bilateral entre ambos países de 1945 a 1980”<sup>103</sup>.

Ahora bien, aun cuando no existía una clara noción sobre la seguridad nacional que fuera expresada en los documentos oficiales del gobierno, si se crearon instituciones afines a las tareas de inteligencia y seguridad del Estado, en un contexto en donde existía ambigüedad entre las concepciones de la seguridad nacional y la inteligencia, al punto de que incluso se les tratara como sinónimos. Tal fue el caso de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), institución creada en 1947 bajo el mando de la Secretaría de Gobernación cuyo objetivo era informar al Poder Ejecutivo sobre posibles amenazas a la seguridad nacional. No obstante, en realidad

---

<sup>101</sup> Fuensanta Medina Martínez, *óp. cit.*, p. 225.

<sup>102</sup> Secretaría de Gobernación, *Decreto que modifica los artículos 32, 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 1944. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130062\\_2.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130062_2.pdf)

<sup>103</sup> José María Ramos García, “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, no. 194, mayo-agosto 2005, p. 40.

efectuaba actividades vinculadas a la protección del régimen, lo que se traducía en la protección del grupo en el poder que en ese entonces era sinónimo de un partido político, debido a las características del sistema mexicano. Es así como, desde finales del siglo pasado, se ha criticado el actuar de los miembros de la DFS que en su afán de proteger a miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) cometieron actos represivos con total impunidad no solo en tareas de espionaje y represión a la oposición política o grupos disidentes, sino incluso, por tener vínculos con los narcotraficantes más poderosos del país<sup>104</sup>.

Esta realidad impactó de manera negativa en la percepción que había en la opinión pública sobre el tema de la seguridad nacional. La confusión intencional o no, entre la seguridad de la nación y la seguridad del gobierno en turno, generó problemas graves para el desempeño de las instituciones y el logro de los objetivos establecidos. Lo cierto es que, en México a lo largo de varias décadas, al menos hasta finales del siglo XX, “las instituciones responsables de la seguridad se enfocaron a custodiar el establishment político, persiguiendo a disidentes, opositores e intelectuales, constituyendo un sistema de represión política y social más que de seguridad ciudadana”<sup>105</sup>. Esta situación no era ajena al contexto internacional de la Guerra Fría en donde varios países entendieron la seguridad nacional como seguridad del régimen “lo que generó la creación de instancias de inteligencia para la seguridad nacional enfocadas a intervenir, inhibir, cooptar, someter o incluso desaparecer a quienes expresaran cualquier tipo de oposición al régimen establecido”<sup>106</sup>.

En este sentido, la primera vez que apareció el término en un documento oficial fue en el año 1973, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se designaba a la DFS la recolección y el análisis de la información relacionada con la seguridad de la nación<sup>107</sup>. No obstante, la primera vez que se incluyó el concepto de seguridad nacional en un documento

---

<sup>104</sup> Véase, Cristián Castaño Contreras, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de seguridad nacional en México*, Cámara de Diputados LXII Legislatura/ Imagia Comunicación, México, 2015, pp. 29-30.

<sup>105</sup> *Ídem*.

<sup>106</sup> *Ibidem*, pp. 18-19.

<sup>107</sup> Véase, Alejandro Martínez Serrano, “Tres momentos para entender la seguridad nacional de México”, en *Revista de El Colegio de San Luis Nueva época*, año IV, no. 7, enero-junio 2014, p. 240.

de planeación nacional fue en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 durante la administración de Miguel de la Madrid<sup>108</sup>. En dicho documento se reconoce la contribución de las Fuerzas Armadas a la seguridad nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la nación.

Esto da cuenta de una concepción estatocéntrica y tradicional, pero no se pone el énfasis en las capacidades militares del Estado como garantía de la seguridad. Por el contrario, se priorizan otros elementos como la política exterior principista del Estado, característica que en un contexto de Guerra Fría expresa una parte importante de la identidad del país, como se muestra a continuación:

“México, por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otras. Así, nuestra Seguridad Nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia, convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y de hegemonías”<sup>109</sup>.

Como explica Alejandro Martínez Serrano, esta postura pacifista “se fundamenta en los principios de la política exterior de México que fueron llevados al texto constitucional precisamente en la administración del presidente De la Madrid”<sup>110</sup>. En efecto, los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, fueron elevados a rango constitucional en 1988.

Por otro lado, sobre la definición de seguridad nacional, se afirma que ésta “radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de

---

<sup>108</sup> Cristián Castaño Contreras, *óp. cit.*, p. 33.

<sup>109</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, p. 17. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1983-1988\\_31may83.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf)

<sup>110</sup> Alejandro Martínez Serrano, *óp. cit.*, p. 241.

libertad, paz y justicia social dentro del marco Constitucional”<sup>111</sup>. Asimismo, en el documento se menciona: “la fuerza de nuestro pacto social, el desarrollo integral, los principios y dirección de nuestra política exterior y nuestra decidida voluntad de independencia son la mejor garantía de nuestra seguridad nacional”<sup>112</sup>. De estas definiciones llama la atención la relevancia que se le da al desarrollo integral de la nación como parte esencial de la seguridad nacional. De acuerdo con Leonardo Curzio, el énfasis en el desarrollo se realizaba con la intención de desvincular a la seguridad de las concepciones negativas que existían debido a las actividades que desempeñaban instituciones como la DFS. Pero, como señala, “bajo la administración de Miguel De la Madrid, los indicadores socioeconómicos sufrieron un deterioro enorme. Si desarrollo integral significaba seguridad nacional, el país incrementaba en ese periodo su debilidad”<sup>113</sup>.

En este sentido, es posible afirmar que, durante la mayor parte del siglo XX, México tenía una concepción tradicional de la seguridad, ya que partía de un enfoque estatocéntrico y priorizaba la defensa del territorio nacional y la soberanía del Estado. Sin embargo, esta nunca estuvo basada en capacidades militares, al contrario, tanto internamente como en sus relaciones exteriores, dio mayor importancia a los ámbitos políticos y económicos como base de la seguridad nacional. Como explica Fuensanta Medina: “México había concebido su seguridad nacional estrictamente en términos de sus fronteras territoriales, de su sistema económico y de la promoción de sus intereses, de sus instituciones políticas, de su cultura y de sus recursos naturales; es decir, en términos de un ejercicio pleno de las atribuciones de su soberanía”<sup>114</sup>.

Hacia el final de la Guerra Fría, la concepción de la seguridad nacional siguió la misma línea sin cambios trascendentales en lo discursivo. Sin embargo, se presentaron transformaciones vinculadas a las instituciones encargadas de la seguridad nacional, sobre todo durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En el año 1989 se creó el

---

<sup>111</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *óp. cit.*, p. 17.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>113</sup> Leonardo Curzio, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, *óp. cit.*, p. 85.

<sup>114</sup> Fuensanta Medina Martínez, *óp. cit.*, pp. 223-224.

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para sustituir a las DFS y a la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales. Asimismo, se creó el Gabinete de Seguridad Nacional (GSN), como una agencia dependiente de la Oficina de la Presidencia, cuya función era “dar respuesta coordinada a posibles riesgos que vulneren la soberanía nacional, el marco de libertades, la paz social, las instituciones y todo aquello que pueda afectar el desarrollo normal de la vida política, económica y social del país”<sup>115</sup>.

No obstante, el cambio de administración en el año 2000 representó un momento importante para la concepción de seguridad nacional en México. Por primera vez llegaba a la presidencia un partido político diferente al PRI que había gobernado el país por más de setenta años. Con Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) en la presidencia, existía una enorme expectativa sobre las transformaciones que esto implicaría. En el caso de la seguridad nacional se realizaron cambios importantes al menos en lo expresado en discursos y documentos oficiales. En efecto, en el PND 2001-2006 se pueden observar dos aspectos relevantes: el primero es el interés por reivindicar y redefinir la seguridad nacional y el segundo es la ampliación del concepto de seguridad nacional.

En el documento se hace hincapié en el mal uso que las administraciones pasadas hicieron de las instancias de seguridad nacional y de la necesidad de crear una definición, así como un marco normativo e institucional, con el que se pueda enfrentar los verdaderos problemas de seguridad nacional, entre los que incluyen la pobreza y la delincuencia organizada. En este sentido, en el PND 2001-2006 se expresa:

“El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiarios de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación. La confusión preexistente entre interés nacional e interés

---

<sup>115</sup> Alejandro Martínez Serrano, *óp. cit.*, p. 246.

de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional”<sup>116</sup>.

Las referencias a la utilización de las instancias de seguridad nacional con fines ajenos al interés nacional y en beneficio del grupo que estaba en el poder son constantes en este documento. Esta denuncia puede leerse como un acto político por parte del PAN para llamar la atención hacia algunas de las prácticas que desempeñaban algunos funcionarios de las administraciones anteriores, miembros del PRI, tratando de exponer una imagen de cambio con el gobierno panista. Pero también como un intento por desvincular a la seguridad nacional de la percepción negativa que existía en la opinión pública y así ofrecer una alternativa que en realidad atendiera los problemas graves de la nación.

Por otro lado, la definición de seguridad nacional que se describe en el documento antes citado busca ampliar el contenido del concepto al afirmar que la seguridad nacional es entendida como:

“la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos”<sup>117</sup>.

Si bien esta definición resulta más extensa al incorporar elementos políticos y sociales de carácter interno, sigue sosteniendo una visión estatocéntrica. No obstante, algo novedoso que comenzó a impulsarse durante esta administración fue el tema de los derechos humanos. Además, también existe una ampliación en la consideración de las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional, puesto que se afirma: “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población

---

<sup>116</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 178. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 92.

frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”<sup>118</sup>. Se trata de un conjunto de fenómenos que van más allá del ámbito político y militar al que tradicionalmente se aboca la seguridad nacional, se incluyen problemas económicos, sociales y ambientales.

Por otra parte, en lo referente a las instituciones de seguridad, con el presidente Vicente Fox se creó la Consejería de Seguridad Nacional que sustituyó al GSN. Sin embargo, en 2003 se reactivó el GSN. Cabe destacar que en el año 2004 se realizó una reforma a la fracción VI del artículo 89 constitucional, mediante la cual se estableció la versión vigente del mismo, en la cual se señala que una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República es: “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”<sup>119</sup>. Entre los elementos de la conceptualización de la seguridad nacional, destaca el papel de las Fuerzas Armadas en la tarea de garantizar la seguridad nacional y la consideración de la seguridad interior y la defensa exterior como los componentes fundamentales de la misma. Asimismo, la responsabilidad primordial del Presidente de garantizar la seguridad nacional.

De manera que, en el texto constitucional, se plantea una definición restringida con una visión tradicional, por ser estatocéntrica y basarse en elementos militares. Sin embargo, se avanzó en la ampliación del concepto con la creación de la Ley de Seguridad Nacional en el año 2005, en la cual se establece en el artículo tercero que:

“por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>119</sup> Art. 89, fracción VI, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”<sup>120</sup>.

La promulgación de la Ley de Seguridad Nacional fue un avance importante porque por primera vez se elaboró una ley de carácter federal en materia de seguridad nacional. No obstante, el resultado ha sido criticado por varios especialistas que afirman se trata de una definición mal formulada.<sup>121</sup> En un inicio esta concepción de la seguridad es tradicional en el sentido de que plantea como objeto de referencia de la seguridad, a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Es decir, plantea una visión estatocéntrica en la que se conjugan elementos de seguridad interior como el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, pero también de defensa exterior en los términos de la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio. No obstante, también se considera el desarrollo económico, social y político, lo cual nos habla de un intento por construir un concepto menos restrictivo.

Además, en virtud de la Ley de Seguridad Nacional se crean dos instancias: el Consejo de Seguridad Nacional y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Asimismo, en la ley citada

---

<sup>120</sup> Art. 3, *Ley de Seguridad Nacional*. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de enero de 2005. Última reforma publicada en el DOF el 26 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

<sup>121</sup> Un ejemplo de esto son las afirmaciones de Cristián Castaño, quien hace una crítica sobre las deficiencias de la definición al incluir el término “acciones” ya que “la preservación de los objetivos nacionales y propósitos vitales de una nación deben ser instrumentados a partir de marcos legales, plataformas teóricas y doctrinales que derivarán en políticas de Estado”, y también por establecer que deben ser de manera “inmediata y directa” puesto que “la planeación de la seguridad nacional y las políticas de Estado implican un proceso de diseño prospectivo que requerirá necesariamente la visión a mediano y largo plazo” aun cuando la amenaza se presente en un contexto emergente. Véase, Cristián Castaño Contreras, *óp. cit.*, pp. 43-44.

se afirma que la delimitación de los temas de Seguridad Nacional se hará en el PND y en el programa sectorial derivado de éste. En este sentido, en el PND 2007-2012 correspondiente al gobierno del presidente Felipe Calderón se reafirma la concepción tradicional al referir a la integridad territorial y a la soberanía nacional como los objetos referentes de la seguridad, así como el enfoque militar en donde las Fuerzas Armadas son la principal institución responsable. Al respecto en el apartado de seguridad nacional del eje titulado Estado de Derecho y seguridad, se expresa:

“Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas. México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación”<sup>122</sup>.

Por otro lado, el primer programa sectorial que se publicó fue el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, en el cual se plantea una definición de seguridad consonante a la anterior: “preservar la Seguridad Nacional significa mantener la integridad del Estado Mexicano y, por tanto, de aquellos elementos que dan lugar a su existencia; actuar para mantener la estabilidad del mismo, y trabajar para asegurar las condiciones que hacen factible su permanencia en el tiempo”<sup>123</sup>. Sin embargo, hay un esfuerzo por ampliar la noción de seguridad nacional sin llegar a expresarlo de manera explícita, al agregar: “al Estado se le preserva porque es el instrumento para generar un ambiente favorable al desarrollo humano sustentable”<sup>124</sup>. Esto podría considerarse un intento de ampliar la visión de seguridad nacional sin llegar a consolidarse.

Aunado a lo anterior, existe una consideración de amenazas y riesgos más allá de los sectores militar y político. En este sentido, al menos de manera discursiva, se identifican los sectores económico, societal y ambiental. Al respecto se afirma: “dentro de la seguridad del Estado, la

---

<sup>122</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, p. 67. Disponible en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

<sup>123</sup> Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México, p. 4. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5106082&fecha=20/08/2009&cod\\_diario=222574](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5106082&fecha=20/08/2009&cod_diario=222574)

<sup>124</sup> *Ídem*.

sociedad, las instituciones de gobierno, la democracia, la economía y el medio ambiente, hay un conjunto de hechos, fenómenos, dinámicas e inercias que ameritan recibir la atención puntual del Sistema de Seguridad Nacional y reflejarse en la Agenda Nacional de Riesgos”<sup>125</sup>.

No obstante, es importante hacer notar que salvo algunos elementos que ya se mencionaron, la visión general de la seguridad nacional en estos documentos e instrumentos legales sigue siendo tradicional. Como ejemplo de lo anterior, puede observarse el objetivo general del Programa: “mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos”<sup>126</sup>. Asimismo, a pesar de la creación de la figura del Programa para la Seguridad Nacional, el progreso que existió en la realidad fue limitado ya que no hubo una vinculación con las instituciones y las prácticas de seguridad, ni objetivos específicos a cumplir.

Posteriormente, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto los esfuerzos por ampliar la conceptualización de la seguridad nacional en los documentos de planeación fueron mayores. En el PND 2013-2018 se establece en primer lugar la meta nacional denominada México en Paz, cuyo segundo objetivo es garantizar la seguridad nacional. En este sentido, en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 titulado “Una política multidimensional para México en el siglo XXI” se afirma: “al desarrollar una agenda amplia, esta visión considera una serie de fenómenos y problemáticas sociales, económicas, ambientales, tecnológicas y de salud, en función de su impacto sobre los intereses nacionales, las condiciones que permiten el desarrollo del país, y el disfrute de los derechos de sus ciudadanos”<sup>127</sup>.

Asimismo, se identifican diversos problemas como parte de la agenda de seguridad nacional como puede observarse en la siguiente cita:

“Se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y

---

<sup>125</sup> *Ídem*.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>127</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, p. 27. Disponible en: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)

atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación”<sup>128</sup>.

De esta manera la política de seguridad nacional que se busca construir en este Programa se caracteriza por ser multidimensional, estratégica y dinámica, “estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político - militar y económico - ambiental”<sup>129</sup>. Con lo anterior, es posible afirmar que el gobierno de Peña Nieto buscó impulsar la ampliación de la seguridad nacional, generando un enfoque más integral para su comprensión y, por tanto, considerando una serie de temáticas de los cinco sectores que caracterizan a la seguridad multidimensional. Sin embargo, algunos especialistas consideran que este esfuerzo no fue suficiente debido a la falta de políticas y de marcos institucionales encaminados en la misma dirección. En este sentido, sobre el Programa para la Seguridad Nacional del 2014, Cristián Castaño afirma:

“Esta plataforma programática integra una visión mucho más amplia y se aproxima a la unificación de ciertos conceptos que pueden ser la base de una doctrina en la materia, sin embargo, se aprecia todavía una distante vinculación entre lo que se propone en el documento y la política de seguridad que se está implementando en el país”<sup>130</sup>.

A partir de lo anterior es posible afirmar que el proceso de construcción de la concepción de seguridad nacional en México ha tenido como resultado un entendimiento restrictivo, tradicional y estatocéntrico, a pesar de los intentos de ampliación realizados en los últimos años. No obstante, en el caso de México el concepto de seguridad nacional tiene singularidades importantes derivadas de la política exterior pacifista que históricamente se ha seguido y que influye en la noción de que los instrumentos militares son parte de la seguridad nacional únicamente en términos defensivos, promoviendo otro tipo de estrategias para la solución de conflictos con otros Estados.

---

<sup>128</sup> *Ídem.*

<sup>129</sup> *Ídem.*

<sup>130</sup> Cristián Castaño Contreras, *óp. cit.*, p. 50.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el texto constitucional establece que la seguridad interior y la defensa nacional son los pilares de la seguridad nacional. No obstante, a nivel constitucional no se encuentra conceptualizada la seguridad interior. Se tiende a vincular la seguridad interior con el orden, la estabilidad y la permanencia de las instituciones al interior del Estado, pero por diversos factores, todavía existe confusión sobre su relación y diferenciación con la seguridad nacional y, por otra parte, con la seguridad pública. Es decir, sobre los elementos que caracterizan a las diferentes dimensiones de la seguridad en México, de acuerdo con la legislación en la materia.

En primer lugar, resulta necesario recordar que en el marco normativo de México el objeto de referencia de la seguridad nacional es primordialmente la integridad, estabilidad y permanencia del Estado. Asimismo, aunque la seguridad nacional involucra a todos los sectores de la sociedad y el gobierno, la responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo, al ser parte de las obligaciones y facultades del Presidente de la República, quien trabaja en coordinación con su gabinete. En este sentido, las Fuerzas Armadas como ya se ha mencionado, también tienen un papel fundamental en las tareas de seguridad nacional.

En segundo lugar, hay que diferenciar la seguridad pública de la seguridad interior. En este sentido, el artículo 21 constitucional establece que:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”<sup>131</sup>.

Asimismo, se afirma que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”<sup>132</sup>. La seguridad pública busca “salvaguardar la integridad y

---

<sup>131</sup> Art. 21, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *óp. cit.*

<sup>132</sup> *Ídem.*

derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”<sup>133</sup>, por lo que su objeto de referencia son las personas y sus bienes. También, la seguridad pública es definida como una función (no acciones ni una condición) de los tres órdenes de gobierno (la Federación, las entidades federativas y municipios) y es competencia de autoridades civiles.

Por otra parte, la cuestión de la seguridad interior es un tema difícil de definir debido a la falta de claridad conceptual y jurídica que existe, ya que además de que no se define en el texto constitucional, tampoco existe una ley reglamentaria sobre el tema. No obstante, en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 se incluye un apartado en el que se expresa la siguiente aproximación conceptual de seguridad interior: “condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”<sup>134</sup>. Esta definición no expresa con claridad los límites que tiene tanto con la seguridad nacional como con la seguridad pública, ni tampoco las autoridades responsables. Incluso en algunos elementos se podría percibir una relación tan estrecha que cae en la coincidencia de objetivos o espacios de actuación, como es en el caso de la salvaguarda de la seguridad de los ciudadanos.

En este sentido Cristián Castaño advierte sobre las implicaciones de esta ambigüedad entre sus competencias, afirmando:

“Esta zona gris donde convergen la seguridad pública y la seguridad interior representa parte de la confusión institucional que ha llevado desde hace algunos años a los decisores públicos y a la opinión pública, a señalar indistintamente los fenómenos que hoy afectan la estabilidad del país como asuntos de competencia de la seguridad pública que igualmente se pueden concebir como asuntos de competencia de la seguridad interior y por ende, de seguridad nacional”<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Art. 2, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Diario Oficial de la Federación, México, el 2 de enero de 2009. Última reforma publicada en el DOF el 26 de junio de 2017. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf)

<sup>134</sup> Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018*, México, p. 58. Disponible en: [https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa\\_SeguridadNacional.pdf](https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa_SeguridadNacional.pdf)

<sup>135</sup> Cristián Castaño Contreras, *óp. cit.*, p. 79.

Lo anterior resulta particularmente grave en el tratamiento y el combate de las amenazas y en la designación de las autoridades competentes. Esto si se considera que la participación de las instituciones militares o civiles depende de la identificación del problema y el grado de afectación, si se trata de seguridad pública, seguridad interior o seguridad nacional. El vacío legal existente se buscó enmendar con la Ley de Seguridad Interior en diciembre del año 2017, principalmente para dar certidumbre legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado. Si bien la Ley fue derogada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a su inconstitucionalidad<sup>136</sup>, se considera su contenido para continuar con el presente análisis.

La definición que se incluyó en la Ley de Seguridad Interior se asemeja a la proporcionada en el Plan para la Seguridad Nacional del año 2014. De esta manera, en el artículo segundo se dispone que:

“la Seguridad Interior es la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”<sup>137</sup>.

Siguiendo esta línea, se afirma que la seguridad interior:

“Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley”<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> La declaración de invalidez total de la Ley de Seguridad Interior por sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue notificada al Congreso de la Unión para efectos jurídicos el 15 de noviembre de 2018 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2019. Véase, *Ley de Seguridad Interior*. Diario Oficial de la Federación, México, el 21 de diciembre de 2017. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_151118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_151118.pdf)

<sup>137</sup> Art. 2, *ídem*.

<sup>138</sup> *Ídem*.

Por otra parte, en esta ley se identifican como acciones de seguridad interior a aquellas realizadas por autoridades federales solas o en coordinación con autoridades de los demás órdenes de gobierno. A partir de lo anterior es posible afirmar que, si bien en la Ley se buscó definir de mejor manera la seguridad interior, el esfuerzo no resulta suficiente debido a que mantiene ambigüedades que podrían implicar la confusión entre los niveles de la seguridad. Aunque es claro que la seguridad interior se enfoca en las instituciones y en el orden interno, los escenarios o problemas que impliquen llevar a cabo acciones de seguridad interior no se determinan, abriendo un gran espacio a la discrecionalidad de la autoridad responsable.

En ocasiones se atribuye al grado de afectación del riesgo o la amenaza la determinación de si se trata de un tema de seguridad pública, seguridad interior o seguridad nacional; o bien, si el origen del riesgo o la amenaza es de carácter interno o externo. Sin embargo, es importante que no se pierda de vista el objeto de referencia de la seguridad para no crear espacios de ambigüedad. Lo cierto es que en la realidad se ha visto que la justificación recae en la incapacidad de las instituciones para hacerle frente al problema en el nivel de su competencia, lo cual da muestra de problemas institucionales igualmente graves.

La importancia de que exista claridad en las disposiciones jurídicas tiene que ver también con los desafíos que se mencionaron en el capítulo 1.2. respecto a la ampliación de las nociones y las agendas de seguridad a partir del proceso de *securitización*. Pensar en que los tomadores de decisiones pueden identificar ciertos problemas como riesgos o amenazas a la seguridad nacional, con las implicaciones que esa decisión conlleva, se vuelve más delicado en el momento en que no hay un respaldo de un marco normativo. Si bien, esto no tiene consecuencias negativas en todos los contextos, en el caso de México se ha observado la primacía de intereses políticos por encima de lo establecido en las leyes.

A partir de lo anterior se concluye que en el proceso de construcción de la visión de seguridad nacional en México han influido factores internos y externos. Su ubicación geográfica, específicamente su vecindad con Estados Unidos, así como los eventos que marcaron su

desarrollo histórico desde su nacimiento como un Estado independiente, son factores que impactaron en la noción de seguridad y defensa, basada en una política exterior principista y con vocación pacífica, y no en capacidades militares. En efecto, se ha entendido en términos defensivos a la responsabilidad del Presidente de la República de garantizar la seguridad nacional mediante su facultad para desplegar a las Fuerzas Armadas.

Estos elementos que conforman en términos generales la identidad en seguridad de México han permanecido con el tiempo a pesar de los grandes cambios acontecidos dentro del país y por supuesto, en el sistema internacional. De hecho, estas características fueron parte de la visión de seguridad mexicana durante gran parte del siglo XX, e incluso en la década de 1980 cuando se incorporó el término de seguridad nacional en los documentos de planeación nacional. De esta manera, la conceptualización que se utilizó en ese entonces partía de una definición restrictiva y tradicional, en el sentido de que era estatocéntrica y priorizaba el papel de las Fuerzas Armadas, aunque también enfatizaba la política exterior pacífica y daba espacio a temas de desarrollo, ello debido a la intención de desvincular a la seguridad nacional de las prácticas perversas que se realizaban en su nombre.

Sin embargo, es con la llegada del siglo XXI que se observa un interés político por ampliar la concepción que se tenía hasta ese entonces. Estas transformaciones inician con el gobierno del presidente Vicente Fox, quien en discursos y documentos oficiales promueve la adopción de una nueva noción de seguridad nacional alejada de los contenidos y las prácticas con los que se le vinculaban anteriormente. Posteriormente, los atentados terroristas del año 2001 en Estados Unidos llevaron a nuevas consideraciones sobre la seguridad nacional, como se explicará en el siguiente apartado. Pero, en el caso de México, indudablemente tuvo repercusiones para su propia agenda de seguridad nacional.

En este sentido, algunas consecuencias que se observan son la reforma al artículo 89, fracción VI, para incluir la categoría de seguridad nacional en el año 2004 y la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional en 2005. Evidentemente la conceptualización del término incluida en esta

ley era más amplia de lo establecido hasta entonces en el texto constitucional, aunque seguía la misma línea. Quizá lo más significativo fue el reconocimiento de amenazas a la seguridad nacional de naturaleza diversa, y de origen interno y externo, lo cual tiene implicaciones en la noción tradicional de privilegiar la dimensión defensiva de la seguridad nacional y en el papel de las Fuerzas Armadas al interior del país.

Posteriormente, los esfuerzos por ampliar la noción de seguridad nacional y dar lugar a una visión multidimensional de la misma fueron más visibles en las administraciones de Calderón y Peña Nieto, siendo en esta última en donde se buscó tal objetivo de manera explícita. No obstante, lo señalado en documentos oficiales no se vio reflejado en las acciones puestas en práctica ni en una coordinación interinstitucional eficaz en ese sentido. Debido a esta discrepancia no se puede afirmar que la visión sobre la seguridad nacional en México sea ampliacionista. De hecho, como se explicará en la segunda parte de este capítulo, en el caso de México, se observa que los intentos por ampliar la concepción de la seguridad nacional están vinculados con la *securitización* del crimen organizado transnacional, y específicamente, del narcotráfico.

Es decir, como la noción tradicional de la seguridad nacional en México no empata con la identificación del narcotráfico como una amenaza a ésta, la ampliación del concepto en los documentos de planeación nacional busca conciliar ambas concepciones. No obstante, el reconocer una variedad de fenómenos de distinta naturaleza como riesgos o amenazas a la seguridad nacional, sin haber previamente consolidado el proceso de construcción de la concepción amplia de la seguridad nacional en un sentido multidimensional, existe el riesgo de emplear mecanismos tradicionales para enfrentar dichos desafíos, lo cual tiene consecuencias negativas como puede ser las políticas que promuevan la militarización.

### **2.1.2. La seguridad nacional en Estados Unidos de América**

A diferencia del caso mexicano, el proceso de construcción de la seguridad nacional en Estados Unidos se consolidó en una coyuntura internacional específica y de suma importancia para su desarrollo como potencia hegemónica, marcada por el desenlace de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la concepción estadounidense de la seguridad nacional tiene sus bases en elementos que forman parte del nacionalismo y de la visión del mundo desde Estados Unidos. Estos factores se han desarrollado a lo largo de su historia desde el surgimiento de la nación estadounidense a finales del siglo XVIII.

El nacionalismo estadounidense encuentra sus antecedentes desde la época colonial a partir del establecimiento de las Trece Colonias en Norteamérica donde convivieron grupos sociales provenientes de distintas comunidades europeas y con diferencias lingüísticas y religiosas. En este contexto, a diferencia de la mayoría de los Estados, el nacionalismo estadounidense no se formó a partir de una religión única, una sola lengua, un origen ni un territorio delimitado. En realidad, el nacionalismo se formó a partir de la relación de los colonos con la Corona Británica, en donde lo más importante era la búsqueda de libertades frente a las imposiciones cada vez más estrictas que la metrópoli establecía a las colonias, principalmente en el ámbito económico. En este sentido, la guerra y la posterior Declaración de Independencia promulgada en el año 1776, marcó el surgimiento de una nación nueva con una concepción sobre sí misma y una visión del mundo muy particulares.

Aunado al elemento del nacionalismo, otro de igual importancia fue la aspiración expansionista que desde el siglo XIX acompañó al proyecto de nación estadounidense. La falta de una definición territorial, así como la idea de prosperidad económica, fueron motores que impulsaron el proyecto expansionista que culminaría hasta el siglo XX. La expansión reafirmó el carácter particular del nacionalismo estadounidense ya que el avance hacia el oeste implicó un sentido de regeneración a partir del desprendimiento del pasado europeo y la construcción de una nación nueva, cuyas concepciones de la libertad y la democracia serían fundamentos del proyecto civilizatorio llevado hacia las nuevas poblaciones.

Es importante mencionar que Estados Unidos incursionó como una nación independiente en términos relativamente buenos con las naciones europeas. Esto principalmente porque el mantener relaciones amistosas con las demás naciones era considerado una necesidad para el buen desempeño de las actividades comerciales. De ahí que la participación de Estados Unidos en el escenario internacional se limitaba a asegurar sus intereses económicos y la defensa frente a los imperios europeos. Sin embargo, el proyecto expansionista significó el deterioro de estas relaciones. Como afirma Erika Pani, el gobierno de Thomas Jefferson (1801-1809) “emprendió una vigorosa política de expansión sobre territorios ajenos, recurriendo, con gran pragmatismo, a un amplio abanico de estrategias, igual al de las potencias europeas de las que la república americana pretendía deslindarse”<sup>139</sup>. En este sentido, la creación de un ejército nacional se concibió como algo fundamental para la defensa de sus intereses frente a las potencias europeas.

Este proceso expansionista tuvo un mayor impulso durante el gobierno del presidente James Monroe (1817-1825) cuando se consolidó una de las doctrinas más importantes de la política exterior estadounidense. La Doctrina Monroe que afirmaba “América para los americanos” significaba un rechazo contundente a la injerencia europea en los asuntos del continente americano, mediante el cual Estados Unidos se posicionaba como garante de la seguridad del hemisferio, al menos en términos discursivos. Posteriormente, con la idea del “Destino Manifiesto” mediante la cual Estados Unidos reconocía tener la obligación, incluso por mandato divino, de promover en el mundo lo que desde su visión representaba el bien, logró consolidar su expansión territorial a nivel continental a finales del siglo XIX.

A inicios del siglo XX Estados Unidos ingresa al escenario internacional a partir de la política del presidente Woodrow Wilson (1913-1921) dejando atrás su repliegue en el continente americano y en la región del Pacífico asiático. Este relativo aislacionismo estaba fundamentado en el entendimiento de que sus intereses nacionales eran ajenos a la política internacional cuyo

---

<sup>139</sup> Erika Pani, *Historia Mínima: Estados Unidos de América*, El Colegio de México, México, 2016, p. 89.

centro radicaba en Europa. Es así como su oportuna entrada a la Primera Guerra Mundial en 1917, en términos políticos, le permitió posicionarse de lado de los vencedores. Este momento significó un cambio importante en la política internacional de Estados Unidos al consolidar su papel protagónico en los asuntos internacionales de la época.

De esta manera, a partir de entonces se observa en la política exterior estadounidense una búsqueda permanente por perseguir sus intereses más allá de lo considerado por ellos mismos como su zona de influencia natural, a partir de la construcción de un orden internacional basado en los valores estadounidenses, utilizando un discurso que promueve la democracia y la prosperidad en el mundo, de acuerdo con su propia visión. Este interés sería más visible con el papel desempeñado por Estados Unidos en la creación del marco institucional del bloque occidental del sistema internacional, al término de la Segunda Guerra Mundial.

Este recuento histórico permite observar que, en la concepción estadounidense sobre la seguridad nacional, uno de los principales pilares no se encuentra en la defensa territorial sino por la búsqueda de la expansión. Asimismo, el recurso de la guerra más que en términos defensivos fue utilizado como un medio para obtener la consolidación de sus intereses políticos y económicos. Es así como, en el contexto de la Guerra Fría, Estados Unidos ya posicionado como una de las potencias hegemónicas que contendían por el liderazgo internacional, introduce por primera vez el término de seguridad nacional en su agenda política.

En el año 1947 fue promulgada la Ley de Seguridad Nacional (*National Security Act*). Si bien esta ley no define el concepto de seguridad nacional, incluye un enfoque totalmente influenciado por el escenario internacional que se configuraba en la época<sup>140</sup>. Evidentemente, las guerras mundiales anteriores y el conflicto este-oeste desarrollado en el marco de la Guerra Fría motivaron una concepción de la seguridad nacional en términos militares donde las

---

<sup>140</sup> Véase, *Ley de Seguridad Nacional de 1947 (National Security Act of 1947)*, Estados Unidos, 26 de julio de 1947. Disponible en: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>

Fuerzas Armadas de los Estados eran fundamentales para garantizar la seguridad y defensa de la nación.

En este escenario de conflicto tradicional, los Estados prácticamente sólo se enfrentaban a amenazas de tipo convencional que consistían en la posibilidad de una guerra con otro Estado. De manera que las Fuerzas Armadas tenía una doble función: la defensa hacia amenazas provenientes del exterior y la disuasión de posibles ataques<sup>141</sup>. En efecto, con base en dicha ley se crearon el Departamento de Defensa, la Fuerza Aérea, el Estado Mayor Conjunto (en donde se unificaron las Fuerzas Armadas bajo un solo mando), la Agencia Central de Inteligencia y el Consejo de Seguridad Nacional<sup>142</sup>. Se esperaba que la creación de esta Ley y de las nuevas instituciones de seguridad, permitieran una mejor preparación y desempeño ante el flagelo de la guerra, y al mismo tiempo, mostrara la gran capacidad de sus Fuerzas Armadas respaldando su poder nacional frente al enemigo.

A partir de entonces la concepción estadounidense sobre la seguridad nacional tomó características muy particulares de acuerdo con sus intereses perseguidos, sus valores identitarios y las experiencias vividas. De acuerdo con James Sperling, en el caso de Estados Unidos, es posible hablar de una cultura de seguridad nacional en donde se compaginan elementos de seguridad y de defensa, volviéndose casi inseparables<sup>143</sup>. Lo anterior debido a la visión del mundo que tienen en la que “el optimismo kantiano sobre la posibilidad de la paz perpetua y la prosperidad se combina con un pesimismo hobbesiano sobre la naturaleza humana y las dinámicas del sistema internacional”<sup>144</sup>. De manera que, al tener una visión basada en el realismo político, en la que la anarquía del sistema internacional genera un ambiente de hostilidad en donde la seguridad de un Estado implica la inseguridad de otro, Estados Unidos pone un gran énfasis en la dimensión externa de su seguridad, es decir, la

---

<sup>141</sup> Apuntes de la clase: “Seguridad Nacional y Política Exterior”, impartida por Yadira Gálvez Salvador, FCPyS-UNAM, 2018.

<sup>142</sup> Véase, *Ley de Seguridad Nacional de 1947 (National Security Act of 1947)*, *óp. cit.*

<sup>143</sup> James Sperling, “La búsqueda estadounidense de una amenaza existencial en el siglo XXI”, en Chanona, Alejandro y Gálvez Yadira (coords.), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, UNAM, 2011, p. 61.

<sup>144</sup> *Ídem.*

defensa nacional. Pero al mismo tiempo construye una política exterior que busca promover valores idealistas (liberales) en el mundo, logrando con ello consolidar sus intereses nacionales.

En este sentido, en esta concepción de la seguridad nacional existió desde el inicio un gran énfasis en la defensa nacional basada en un enfoque estatocéntrico y militarista, en donde en ningún momento se renuncia al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, al contrario, es una herramienta considerada legítima y utilizada recurrentemente. Sin embargo, para Estados Unidos el fortalecimiento de sus capacidades militares no es el único recurso importante, sino que abarca un conjunto de elementos que conforman una visión más amplia. Como explica Adolfo Aguilar Zinser “la seguridad nacional no es para los estadounidenses una doctrina de defensa nacional sino una doctrina estratégica global, relativa al mantenimiento del poder económico, político y militar de Estados Unidos y a la propagación de su ideología y de su prestigio y supremacía en zonas de influencia y espacios hegemónicos determinados”<sup>145</sup>.

Es así como a partir de su visión de dominio global, Estados Unidos consideraba en el marco del conflicto este-oeste que su seguridad e incluso la de Occidente, estaba amenazada por la URSS y la ideología comunista y que, por tanto, los desafíos podrían provenir desde cualquier parte del mundo. Esta narrativa que acompaña a sus políticas de seguridad nacional se basa en la consideración de lo que James Sperling define como amenazas existenciales a la seguridad. En palabras de este autor: “por un gran número de razones plausibles -cultural, teológica o sociológica- los estadounidenses requieren de una amenaza existencial palpable para conducir una política de seguridad con propósito; parece que no hay intereses permanentes independientes de la amenaza representada por el ‘otro’ malévolo”<sup>146</sup>.

En efecto, durante la Guerra Fría, Estados Unidos enfocó su política de defensa en la contención del comunismo y en la disuasión nuclear, para hacer frente a la amenaza existencial que, de acuerdo con su visión, este representaba. Asumiendo así su posicionamiento como “líder del

---

<sup>145</sup> Adolfo Aguilar Zinser, “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *óp. cit.*, p. 298.

<sup>146</sup> James Sperling, *óp. cit.*, p. 61.

mundo libre, luchando ante el totalitarismo para lograr un mundo seguro para la democracia (americana) y el libre mercado”<sup>147</sup>. Es decir, aunque hasta este momento la concepción de la seguridad nacional es tradicional, al mismo tiempo es particular en el sentido de que la consideración de la supervivencia del Estado como el fin último, no se limita a valores como la soberanía nacional y la integridad territorial, sino que además asume que es vital mantener el estilo de vida estadounidense y exportar los valores que lo conforman más allá de sus fronteras, generando una concepción en la que es difícil desvincular lo nacional de lo internacional puesto que no se definen límites geográficos para sus alcances.

Incluso, la política exterior de Estados Unidos siempre ha acompañado a su política de seguridad nacional en una lógica en la que la Doctrina Monroe y la idea del Destino Manifiesto recuperan su vigencia. La Doctrina Monroe que defendía a América del intervencionismo europeo termina convirtiéndose en un intervencionismo estadounidense en el hemisferio occidental. Esta situación fue muy visible en el caso de América Latina con el establecimiento de dictaduras militares y la exportación de la visión de seguridad estadounidense a los países latinoamericanos. Pero también, esta influencia llegó a otras latitudes, principalmente en el continente asiático y en el africano después de los procesos decoloniales. Como señala Aguilar Zinser “dada su condición de líder, cuando Estados Unidos se involucra activamente en la vida de otras naciones, considera que no sólo ejerce un derecho, sino que cumple también con una obligación internacional conferida al menos tácitamente en reconocimiento de su estatura moral, política, económica y militar”<sup>148</sup>.

En este sentido, la concepción estadounidense de la seguridad nacional combina elementos de los valores relacionados con la supervivencia del Estado con la lógica de las amenazas existenciales en un escenario internacional en el que el riesgo es constante y hasta cierto punto, inminente. De ahí que la defensa nacional en términos tradicionales, es decir, entendida como el fortalecimiento y uso de las capacidades militares, es una prioridad para garantizar la

---

<sup>147</sup> José Luis Orozco, *¿Hacia una globalización totalitaria?*, FCPYS-UNAM/ Fontamara, México, 2007, p. 136.

<sup>148</sup> Adolfo Aguilar Zinser, *óp. cit.*, p. 297.

seguridad, pero no es suficiente, por tanto, existen otros instrumentos políticos y posteriormente, económicos, utilizados para lograr este fin. Y del mismo modo, al considerar que sus intereses son globales puesto que se ubican geográficamente en distintas latitudes, su política exterior tiende a ser intervencionista, ofreciendo una serie de instrumentos fundamentales para la seguridad nacional, de acuerdo con su visión.

Estos rasgos han caracterizado a la concepción de seguridad nacional de Estados Unidos a través de los años conformando así su identidad nacional en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, con los cambios ocurridos en el sistema internacional esta visión se ha ido ajustando sin distanciarse de estos elementos. Así, por ejemplo, con la irrupción de amenazas de tipo no convencional en la década de los años setenta, la política de seguridad nacional se fue modificando para adaptarse a los nuevos escenarios. En ese entonces, las amenazas no convencionales consistían en actores no estatales como grupos guerrilleros, terroristas o traficantes, cuyos alcances comenzaban a considerarse importantes. La complejidad de las nuevas amenazas aumentó en la década de los años noventa como consecuencia del proceso de globalización económica que facilitó para los grupos criminales la posibilidad de crear redes transnacionales que traspasaran las fronteras estatales. Esta situación multiplicó las amenazas y los riesgos para los Estados, generando desafíos importantes en materia de seguridad y defensa.

En efecto, Estados Unidos tuvo que configurar algunos aspectos de su política de seguridad nacional en el periodo posterior a la Guerra Fría, sin que ello representara una ruptura a la continuidad de esta. Durante el gobierno del presidente George H. W. Bush (1989-1993) se comenzó a considerar la relevancia que tenían los instrumentos económicos de la política exterior estadounidense para el beneficio de la seguridad nacional. Como explica Sperling “los intereses estadounidenses fueron concebidos dentro de un marco intelectual que mantuvo la comprensión geoestratégica tradicional de la seguridad, mientras que, al mismo tiempo, reconocía la interdependencia de la seguridad nacional y el poder económico”<sup>149</sup>. Lo anterior

---

<sup>149</sup> James Sperling, *óp. cit.*, p. 20.

se basaba en la presunción de que los países con economías afines a la ideología capitalista eran menos propensos a representar amenazas para Estados Unidos.

Posteriormente, con el presidente William Clinton (1993-2001) la predilección por instrumentos civiles en lugar de militares fue más recurrente, lo que llevó al fortalecimiento de los medios diplomáticos en el seguimiento de sus intereses nacionales. Asimismo, como explica Sperling, el presidente Clinton “reconoció que las amenazas de seguridad enfrentadas por Estados Unidos habían cambiado cualitativamente; las amenazas a la seguridad ya no eran únicamente de naturaleza militar y de manera creciente se trataba de fenómenos transnacionales, particularmente el terrorismo y el crimen organizado. Se esperaba que esas nuevas amenazas dominasen la futura agenda de seguridad”<sup>150</sup>.

En este sentido, si bien se optó por el uso de instrumentos civiles, esto no significó la renuncia al uso de instrumentos militares, ni por supuesto al abandono del enfoque militar de la seguridad. Debido a ello, este escenario obligó a replantear el papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses. De este modo, en el año 1997 el Departamento de Defensa introdujo el concepto de transformación militar en el documento titulado *Quadrennial Defense Review* para referirse a la necesidad de adaptar el papel de las Fuerzas Armadas para hacer frente a las amenazas no estatales. En efecto, se pone en tela de juicio la eficacia de las políticas anteriores sobre contención y disuasión nuclear frente a este tipo de actores, ya que, al no seguir la lógica del Estado, no responden de la manera esperada<sup>151</sup>.

Sin embargo, durante la administración de George W. Bush (2001-2009) en la política de seguridad nacional hubo un retorno al enfoque militar luego de que el 11 de septiembre del 2001 cuatro aviones comerciales se impactaron en diversos objetivos en Estados Unidos incluidos el edificio del Pentágono, sede del Departamento de Defensa, y las Torres Gemelas, que eran parte del *World Trade Center*. Al poco tiempo lo ocurrido fue interpretado como

---

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>151</sup> Apuntes de la clase: “Seguridad Nacional y Política Exterior”, impartida por Yadira Gálvez Salvador, FCPYS-UNAM, 2018.

atentados terroristas que causaron la muerte de miles de personas y dejaron ver la vulnerabilidad del país, como señala Soledad Segoviano “los terroristas decidieron utilizar armas trágicamente eficaces en una situación de inferioridad militar y tecnológica que, paradójicamente, puso de relieve la ineficacia de la superioridad tecnológica y militar de Estados Unidos frente a un tipo de amenaza terrorista”<sup>152</sup>.

En un contexto en el que era casi impensable que ocurriera un ataque al interior del país, la amenaza terrorista había puesto en riesgo la seguridad de los estadounidenses y la infraestructura crítica del país, los edificios que fueron blanco de los ataques además de ser sedes de instituciones relevantes tenían un valor simbólico importante. Además, dejaron ver la falta de coordinación institucional para responder a los ataques de manera efectiva. Este escenario obligó al gobierno estadounidense a plantear una serie de reformas institucionales y legislativas en materia de seguridad nacional, además de reafirmar la necesidad de transformación militar frente al nuevo desafío que representó el terrorismo.

Luego de lo acontecido, la primera medida que se implementó fue la promulgación de la Ley Patriota (*USA PATRIOT Act*)<sup>153</sup>, el 26 de octubre de 2001, la cual amplió las facultades de las policías en lo relativo a la vigilancia de los ciudadanos ante la sospecha de posibles actos terroristas, aumentó las sanciones penales a los delitos terroristas y fortaleció la coordinación interinstitucional para el intercambio de información para el combate al terrorismo. Esta ley fue muy polémica debido a la invasión a la privacidad que significaba, dejando en evidencia la dicotomía entre libertad y seguridad. Como explica Silvia Núñez: “los eventos del 11 de septiembre generaron un estado de emergencia nacional que dio lugar a una serie de medidas gubernamentales que, justificadas en función de garantizar la seguridad de la nación, coartaron

---

<sup>152</sup> Soledad Segoviano Monterrubio, “La doctrina de la administración Bush (2001-2006)”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 97, septiembre-diciembre de 2006, p. 34.

<sup>153</sup> El nombre USA PATRIOT es un acrónimo para referirse al título *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001*. En una traducción al español aproximada lleva el nombre de Ley para Unificar y Fortalecer a los Estados Unidos mediante la Provisión Apropiada de las Herramientas Requeridas para Interceptar y Obstruir al Terrorismo. Véase, Ley Patriota del 2001 (*USA PATRIOT Act of 2001*), Estados Unidos, 26 de octubre de 2001. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

los márgenes de libertad e infringieron algunos de los derechos tradicionales que los estadounidenses reconocían hasta entonces como inalienables”<sup>154</sup>.

Ahora bien, las reformas que se realizaron a nivel federal buscaban mejorar la coordinación interinstitucional en materia de seguridad nacional. Se puso especial atención en el tema de la seguridad interior, lo que definieron como *homeland security*, término que hace referencia a la seguridad o protección a la patria. Este es entendido como “la prevención, previsión y defensa contra cualquier agresión hacia el territorio, soberanía, población e infraestructura, así como la gestión de crisis y otras emergencias nacionales”<sup>155</sup>. Es así que como dentro de las primeras acciones emprendidas, el presidente Bush estableció la Oficina de Seguridad Interior (*Office of Homeland Security*) y el Consejo de Seguridad Interior (*Homeland Security Council*), dentro de la Oficina de la Casa Blanca<sup>156</sup>. Posteriormente en noviembre de 2002 en virtud de la Ley de Seguridad Interior (*Homeland Security Act*) se creó el Departamento de Seguridad Interior (*Homeland Security Department*) cuyos objetivos fueron: a) prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos; b) reducir la vulnerabilidad de Estados Unidos frente al terrorismo, y c) minimizar el daño y ayudar en la recuperación de ataques terroristas que ocurran dentro de Estados Unidos<sup>157</sup>.

Asimismo, en la Estrategia Nacional de Seguridad de la Patria del año 2002 se identificó como la mayor amenaza a enfrentar un ataque biológico, químico, nuclear o radiológico al interior<sup>158</sup>. A partir de entonces, el presidente George W. Bush posicionó al terrorismo como la principal amenaza para Estados Unidos, pero también para el mundo occidental. Como menciona Sperling, el terrorismo sustituyó al comunismo en la percepción de amenaza existencial, puesto

---

<sup>154</sup> Silvia Núñez García, “La sociedad estadounidense hoy: valores fundacionales y seguridad” en *Norteamérica*, año 1, núm. 2, julio-diciembre, 2006, p. 180.

<sup>155</sup> Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, óp. cit., pp. 89-90.

<sup>156</sup> Patricia de los Ríos Lozano, “Inteligencia y seguridad en la segunda administración Bush”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 73, noviembre de 2004-febrero de 2005, p. 123.

<sup>157</sup> Ley de Seguridad Interior del 2002 (*Homeland Security Act of 2002*), Estados Unidos, 25 de noviembre de 2002. Disponible en: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr\\_5005\\_enr.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf)

<sup>158</sup> James Sperling, óp. cit., p. 26.

que “la democracia era ‘lo opuesto a la tiranía terrorista’ y el terrorismo representaba una amenaza a la democracia en cualquier lugar”<sup>159</sup>.

La amenaza existencial que representó el terrorismo se igualó en términos prácticos con el islam radical, es decir, la amenaza percibida provenía de una religión e ideología, una visión del mundo distinta a la estadounidense. La *securitización* del terrorismo derivó en la creación del discurso de la “guerra contra el terrorismo” que llevó al presidente Bush a retomar el enfoque militar de la seguridad nacional. Luego de que Estados Unidos iniciara un incipiente impulso a la cooperación internacional y el multilateralismo como instrumentos en su política exterior, el presidente retornó al unilateralismo con alianzas estratégicas y sobre todo al uso de la fuerza. Un ejemplo claro de esta política fue el despliegue de las Fuerzas Armadas en Afganistán y luego en Iraq, en el marco de una política de guerra preventiva, a partir de la estrategia 4D - defender, disminuir, derrotar y denegar- contra los grupos terroristas<sup>160</sup>.

En este sentido en el año 2002 el secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld, comenzó un proceso más ambicioso de transformación militar, afirmando que en ese contexto de incertidumbre por la existencia de amenazas impredecibles, “prepararse para el futuro requerirá de nuevas formas de pensar, y del desarrollo de fuerzas y capacidades que puedan adaptarse rápidamente a los cambios y las circunstancias inesperadas”<sup>161</sup>. De acuerdo con Rumsfeld, frente a las características de las amenazas no convencionales, para llevar a cabo la transformación militar era necesario construir nuevas capacidades ofensivas (ciberseguridad, nuevas tecnologías) y expandir el número de armas convencionales, al tiempo que se reducía el número de armas ofensivas innecesarias (por ejemplo, las nucleares)<sup>162</sup>.

Además de la transformación científica y tecnológica, también se buscó una transformación estructural del propio Departamento de Defensa, de su personal y sus lineamientos doctrinales.

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>160</sup> Apuntes de la clase: “Defensa Nacional y Fuerzas Armadas”, impartida por Yadira Gálvez Salvador, FCPyS-UNAM, 2018.

<sup>161</sup> Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military”, en *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 3, mayo-junio 2002, p. 22.

<sup>162</sup> *Ídem*.

Rumsfeld enfatiza la necesidad de cambiar la forma de pensar la guerra, ir más allá de las formas convencionales y considerar las nuevas amenazas<sup>163</sup>. Con ello, Estados Unidos le dio al Departamento de Defensa grandes atribuciones no sólo en la formulación de la política de defensa y de seguridad, sino en la dirección de la política exterior sobre el problema del terrorismo. De ahí que José Luis Valdés Ugalde y Frania Duarte afirmen que en este periodo se ejecutó “una política exterior militarizada al extremo que, aunada a la excesiva confianza en la tecnología militar, llevaron al caos en Afganistán e Iraq”<sup>164</sup>.

Hasta este momento Estados Unidos mantuvo un enfoque tradicional de la seguridad nacional, caracterizado por una visión estatocéntrica al considerar como objeto de referencia al Estado (y a los valores nacionales que lo conforman), así como por un apego a una doctrina militar en su política exterior para alcanzar objetivos de seguridad nacional, que se refleja en el uso de la guerra como un recurso recurrente. Sin embargo, la consideración de nuevas amenazas de tipo no convencional representa un cambio importante, puesto que llevó a una transformación institucional de acuerdo con la naturaleza diversa de éstas. Con ello, más que una ampliación en el entendimiento de la seguridad nacional, lo que se observó fue una adaptación de los enfoques tradicionales a lo que la nueva realidad demandaba. Es decir, la forma en que Estados Unidos concebía su seguridad nacional continuó permeando en sus políticas, pero con un redireccionamiento hacia las amenazas no estatales.

Posteriormente, con la llegada del presidente Barack Obama se tenían grandes expectativas de cambio en la política estadounidense, particularmente en el tema de la seguridad nacional y las acciones emprendidas en virtud de ésta al exterior. De acuerdo con Rafael Velázquez, Obama había prometido que transformaría la política exterior de Estados Unidos: “el propósito principal era pasar de una política unilateral basada en el uso de la fuerza para imponer la

---

<sup>163</sup> Como señala Jaime García Covarrubias, la transformación se refiere a “desarrollar nuevas capacidades, para cumplir nuevas misiones o desempeñar nuevos roles en combate.” En este sentido sus alcances son tanto técnicos como políticos. Jaime García Covarrubias, “Los tres pilares de una transformación militar”, en *Military Review*, noviembre- diciembre 2007, p. 18.

<sup>164</sup> José Luis Valdés-Ugalde y Frania Duarte, “Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos”, en *Norteamérica*, año 8, núm. 2, julio-diciembre 2013, p. 46.

hegemonía estadounidense a una de carácter multilateral que buscara, en primera instancia, la negociación y la cooperación internacional”<sup>165</sup>. Se pensaba entonces que la política de Obama sería similar a la del expresidente Clinton, alejándose así del énfasis en la seguridad nacional y la política exterior militarizada de Bush.

En efecto, Obama implementó una política de defensa que en cierta medida se distanciaba del discurso de la guerra contra el terrorismo, pero que continuaba poniendo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades militares a través de mejoras en el entrenamiento, la utilización estratégica de los mecanismos militares y un mayor uso de la tecnología. Esta política permitió un repliegue de las Fuerzas Armadas que se encontraban en Iraq y en Afganistán, sin que ello significara un retroceso en las capacidades militares estadounidenses, sino un cambio de prioridades en la agenda y en las estrategias políticas.

Esta estrategia derivó de la política nombrada por el gobierno estadounidense como “poder inteligente” (*smart power*), la cual planteaba un punto intermedio entre el “poder duro” (*hard power*) y el “poder suave” (*soft power*) de la política estadounidense<sup>166</sup>. Este concepto fue introducido por el teórico Joseph S. Nye, quien lo define como: “la combinación del poder duro de la coerción y la recompensa con el poder suave de la persuasión y la atracción”<sup>167</sup>. De acuerdo con la administración Obama, el *poder duro* de Estados Unidos, entendido como las capacidades militares, no era suficiente para enfrentar los desafíos de ese entonces. Era necesario fortalecer su *poder suave* en términos de mecanismos diplomáticos, económicos e incluso lo relacionado a las comunicaciones<sup>168</sup>. La clave entonces se encontraba en lograr

---

<sup>165</sup> Rafael Velázquez Flores, “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”, en *Norteamérica*, año 6, núm. 2, julio-diciembre 2011, pp. 85-113.

<sup>166</sup> Los conceptos de poder duro (*hard power*) y poder suave (*soft power*) han sido desarrollados en el estudio de las Relaciones Internacionales por el teórico Joseph S. Nye en sus numerosas obras. Nye define el poder duro en términos de capacidades militares y el uso de medios coercitivos, mientras que el poder suave es “la capacidad de afectar a otros a través de medios de cooptación como la estructuración de las agendas, la persuasión y la provocación de atracciones positivas con el objetivo de obtener los resultados deseados”. Traducción propia. Joseph S. Nye, *The Future of Power*, Public Affairs, Estados Unidos, 2011, p. 28.

<sup>167</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. xiii.

<sup>168</sup> Traducción propia. Véase, *ibidem*, p. ix.

balancear ambas dimensiones de su poder nacional a partir de una lectura inteligente del contexto, para utilizar estrategias exitosas en el seguimiento de sus intereses.

Así, por ejemplo, en la Estrategia de Seguridad Nacional emitida en el año 2010, se afirma: “Nuestra seguridad nacional depende de un liderazgo estadounidense fuerte y responsable. Eso incluye nuestro poderío militar, competitividad económica, liderazgo moral, compromiso global y nuestros esfuerzos para dar forma a un sistema internacional que sirva a los intereses mutuos de los Estados y las sociedades”<sup>169</sup>. Incluso, en el documento citado se hace énfasis en la necesidad de ampliación del enfoque de la seguridad nacional para dar respuesta a lo que Estados Unidos considera como sus principales desafíos. En este sentido, se considera dentro de este nuevo enfoque estrategias específicas para los ámbitos de la defensa nacional, diplomacia, economía, desarrollo, seguridad interior, inteligencia, comunicaciones estratégicas y sobre el papel de la sociedad estadounidense y del sector privado<sup>170</sup>.

Esto muestra un cambio significativo respecto a la administración anterior, en la que la *securitización* del terrorismo llevó a un robustecimiento de la seguridad nacional que promovió la militarización de la política exterior. Ahora se buscaba dejar atrás esa política de seguridad nacional para dar lugar a una concepción más integral. Los motivos que fundamentaron esta decisión son varios. José Luis Valdés-Ugalde y Frania Duarte identifican la pérdida de legitimidad internacional de la guerra preventiva y el excesivo gasto para la defensa nacional, insostenible luego de la crisis financiera del 2008, como factores determinantes<sup>171</sup>. Sin embargo, vinculados con éstos también destaca el hecho de que la estrategia para combatir a los grupos identificados como terroristas por el gobierno estadounidense no tuvo el éxito esperado, y la narrativa antiterrorista fue perdiendo peso tanto entre la sociedad estadounidense como en la comunidad internacional. Asimismo, los fuertes estragos de la crisis financiera en la economía estadounidense demostraron que más allá de los conflictos

---

<sup>169</sup> Traducción propia. Poder Ejecutivo de Estados Unidos, *National Security Strategy*, mayo de 2010, p. 7. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/projects/documents/obamas-national-security-strategy>

<sup>170</sup> Traducción propia. *Ibidem*, pp. 14-16.

<sup>171</sup> José Luis Valdés-Ugalde y Frania Duarte, *óp. cit.*, p. 42.

tradicionales y de las amenazas políticas y militares, los retos en el ámbito económico también podían tener terribles consecuencias para las sociedades.

La política del *smart power* tuvo continuidad a lo largo de la administración Obama. En lo referente a la seguridad nacional, destaca la consideración de ámbitos que tradicionalmente no formaban parte de la concepción estadounidense en sentido estricto, aun cuando siempre se ha tratado de una visión global en donde convergen intereses de distinta índole. Es decir, Estados Unidos ha citado razones de seguridad nacional para emprender diversas acciones, *securitizando* fenómenos que no necesariamente amenazan la supervivencia del Estado, pero que en un sentido amplio pueden representar retos importantes para la sociedad en su conjunto o para ciertos sectores. Esta noción podría leerse como una concepción amplia de la seguridad nacional. Sin embargo, al existir una notoria priorización del ámbito de la defensa nacional y del sector militar, se acerca más a un enfoque tradicional.

De esta manera, la política de seguridad nacional basada en el *smart power* resulta novedosa por el reconocimiento de la necesidad de fortalecer los otros sectores de la seguridad nacional. Así, por ejemplo, sobre la amenaza del terrorismo, en la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2015, se afirma: “debemos reconocer que una estrategia de seguridad nacional inteligente no se basa únicamente en el poder militar. De hecho, a largo plazo, nuestros esfuerzos por trabajar con otros países para contrarrestar la ideología y las causas profundas del extremismo violento serán más importantes que nuestra capacidad para sacar a los terroristas del campo de batalla”<sup>172</sup>.

Este reconocimiento sentó un precedente importante sobre la necesidad de estrategias integrales que contemplen herramientas diversas para enfrentar los desafíos de la realidad actual. Sin embargo, este avance hacia una concepción más amplia encuentra limitantes cuando se privilegia al sector militar sobre los demás sectores. Es decir, existe un

---

<sup>172</sup> Poder Ejecutivo de Estados Unidos, *National Security Strategy*, febrero de 2015. Disponible en: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)

entendimiento vertical en torno a la importancia de cada sector. Hablar de un enfoque ampliacionista implicaría en su lugar un entendimiento horizontal de los sectores de la seguridad: militar, político, económico, ambiental y societal. Reconociendo así, que existen riesgos en cada uno de estos ámbitos y que las formas de enfrentarlos deben obedecer a su naturaleza.

A manera de conclusión se afirma que la visión estadounidense de la seguridad nacional ha tenido un carácter muy particular desde su origen. Si bien, de forma oficial el concepto nace en el año 1947 en la Ley de Seguridad Nacional, existen elementos derivados de su desarrollo histórico que permearon en la construcción de la concepción plasmada en dicho instrumento jurídico. Por un lado, el nacionalismo estadounidense y el proyecto expansionista, y por el otro, la participación de Estados Unidos en los conflictos internacionales y en la construcción del orden internacional durante el siglo XX, le han dado forma a una noción de su seguridad donde la línea divisora entre lo nacional y lo internacional es difusa, dando lugar a una visión global para sus intereses nacionales.

Asimismo, la configuración de esta concepción en un contexto de continuas guerras dio pie a la formación de un entendimiento de la seguridad nacional en términos de la defensa y el fortalecimiento de las capacidades militares del Estado. Evidentemente, en su papel de potencia hegemónica este ámbito era considerado vital para la demostración de su poder nacional frente al enemigo. De ahí que se tratara de un enfoque estatocéntrico y militarista (con un gran peso a las capacidades ofensivas y defensivas), en el que el uso de la fuerza en su política exterior era recurrente para combatir a aquellas amenazas existenciales.

Sin duda, estos elementos continúan vigentes en la actualidad. En efecto, los cambios emprendidos en las políticas de seguridad nacional de las diferentes administraciones han sido respuesta a las transformaciones del propio sistema internacional, implicando avances y en ocasiones retrocesos en el proceso de ampliación del enfoque de la seguridad nacional. Así, por ejemplo, con el presidente Clinton se reconocieron amenazas de distinta naturaleza y se

utilizaron instrumentos más allá de los militares, sin embargo, la coyuntura de los ataques terroristas del 2001 marcó un retorno al paradigma tradicional que enfatiza el entendimiento restringido de la seguridad en términos de capacidades militares.

Quizá los cambios más significativos en este sentido ocurrieron en la administración Obama mediante los esfuerzos por promover una visión más amplia de la seguridad nacional, sobre todo, en lo referente a los desafíos presentes en la actualidad y la importancia de otros sectores además del militar. No obstante, aun con estos cambios, la construcción de la seguridad nacional de Estados Unidos ha seguido la misma línea desde su origen generando una identidad nacional que ha sido difícil de transformar de manera radical.

### **2.1.3. Conclusiones: las diferencias entre las concepciones de la seguridad nacional de México y de Estados Unidos**

Como se revisó anteriormente, las identidades de México y de Estados Unidos en materia de seguridad nacional incluyen elementos característicos derivados de sus propias experiencias vividas en los numerosos procesos históricos por los que han transitado como naciones. Sus concepciones de la seguridad nacional se han construido con base en sus percepciones, intereses, comportamientos y roles desempeñados en el sistema internacional. Debido a ello, existen diferencias significativas en sus entendimientos relacionados con la seguridad nacional, como se observa en el cuadro 3.

Si se ubican a las nociones de seguridad nacional de estos Estados en el espectro definido con el enfoque de la seguridad restrictivo o tradicional en un extremo y el multidimensional o el humano, en el otro, es posible afirmar que México y Estados Unidos se ubican más cercanos al primero, ya que, aunque ha habido esfuerzos por ampliar sus concepciones, no se han logrado consolidar los cambios en ese sentido. De esta manera, ambos conservan un enfoque estatocéntrico en donde la supervivencia del Estado es el objeto referente de la seguridad nacional. No obstante, existen diferencias sobre lo que implica esta supervivencia, en tanto que

para México se concibe que es vital la salvaguardia de valores como la independencia, la soberanía nacional, la integridad territorial e incluso, el desarrollo nacional. Mientras que para Estados Unidos garantizar la seguridad nacional además de los anteriores, incluye elementos tan amplios como la preservación de su liderazgo internacional, de la ideología liberal, la democracia e inclusive, el libre mercado. Debido a ello, la división entre lo nacional y lo internacional en la definición de sus intereses es imprecisa.

Por otro lado, sobre sus visiones del mundo o bien, del sistema internacional, éstas son drásticamente distintas, llegando a ser opuestas en ciertos aspectos. Así, por ejemplo, México sostiene una visión apegada a las premisas que el *idealismo* ofrece. Es decir, si bien hay una consideración de que el sistema internacional es anárquico y la distribución del poder es desigual entre los Estados, las normas del derecho internacional y las instituciones internacionales compensan ese vacío, permitiendo una coexistencia pacífica entre los Estados. Derivado de esta noción, la política exterior de México ha promovido tradicionalmente la adopción de principios juricistas en las relaciones internacionales y la resolución pacífica de las controversias entre los Estados.

En el mismo sentido, para México la defensa nacional es un pilar fundamental de la seguridad nacional, y aunque las capacidades militares son elementales para ese objetivo, existe un rechazo del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el cual es por tanto percibido como el último recurso a utilizar para la defensa nacional. Estas nociones son resultado de las experiencias históricas del país en el proceso de construcción de la nación. Puesto que, las intervenciones extranjeras acontecidas en los siglos XIX y XX generaron una percepción de que el establecimiento de normas internacionales era un recurso útil para la defensa de los intereses nacionales.

Ahora bien, en el caso de Estados Unidos existe una visión del mundo distinta, también propia de su proceso de construcción como nación. En este caso, la persecución de un proyecto expansionista desde su nacimiento y su participación en los conflictos internacionales del siglo

XX, formaron una visión del sistema internacional apegada al *realismo* en la que la estructura anárquica tiene implicaciones para los Estados como que la persecución de sus intereses nacionales amenace la seguridad nacional de otros. Frente a este escenario que plantea que el conflicto es inevitable, la existencia de potencias hegemónicas es deseable porque logra un equilibrio de poder entre los Estados. En el mismo sentido, fortalecer las capacidades militares nacionales es fundamental para la defensa nacional pero también para preservar el poder hegemónico. Como consecuencia, el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es concebido como un recurso legítimo y su uso es recurrente.

Finalmente, México y Estados Unidos coinciden en que el enfoque tradicional de sus concepciones de seguridad nacional ha tenido que ser modificado frente a las transformaciones del propio sistema internacional, como el surgimiento de amenazas provenientes de actores no estatales y de naturaleza distinta al ámbito político y militar. En efecto, en ambas nociones se ha buscado incluir dichos desafíos, no obstante, los esfuerzos no se han logrado consolidar, ya que se observa una continuación en la priorización de los elementos característicos del ámbito militar, fomentando así un entendimiento limitado sobre lo que la seguridad nacional significa.

**Cuadro 3. Diferencias entre México y Estados Unidos de acuerdo con los elementos que componen sus concepciones de seguridad nacional**

<b>Elementos característicos</b>	<b>México</b>	<b>Estados Unidos</b>
Enfoque de la seguridad nacional	Tradicional	Tradicional
Objeto referente de la seguridad nacional	Supervivencia del Estado (valores como la independencia, la soberanía nacional, la integridad territorial y el desarrollo nacional)	Supervivencia del Estado (valores como el liderazgo internacional, la ideología liberal, la democracia y el libre mercado)
Visión del mundo	Visión apegada al <i>idealismo</i> en la que el derecho internacional aminora los efectos de las relaciones desiguales de poder en el sistema internacional anárquico, permitiendo una coexistencia pacífica entre los Estados	Visión apegada al <i>realismo</i> en la que la estructura anárquica del sistema internacional implica que la búsqueda de seguridad de un Estado amenace la seguridad de otro. La existencia de potencias hegemónicas es deseable en tanto promueven un equilibrio de poder
Percepción de las capacidades militares	Necesarias para la defensa nacional; rechazo del uso de la fuerza en las relaciones internacionales	Fundamentales para la defensa nacional y para preservar el poder hegemónico; el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es recurrente
Política Exterior	Basada en principios jurídicos que promueven resoluciones pacíficas de los conflictos	Intervencionismo motivado por la persecución de intereses nacionales en todo el mundo
Principales instrumentos jurídicos	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)  Ley de Seguridad Nacional (2005)	Ley de Seguridad Nacional (1947)  Ley Patriota (2001)
Esfuerzos para ampliar la concepción de la seguridad nacional	Se reconoce la existencia de amenazas provenientes de actores estatales y no estatales (de naturaleza diversa)	Se reconoce la existencia de amenazas provenientes de actores estatales y no estatales (de naturaleza diversa)
Limitantes de la ampliación	En las estrategias de seguridad nacional se siguen priorizando elementos del ámbito militar	En las estrategias de seguridad nacional se siguen priorizando elementos del ámbito militar

Fuente: Elaboración propia.

## **2.2. Los impactos del narcotráfico en la seguridad nacional de México y de Estados Unidos de América**

Como se explicó en el primer capítulo de la presente investigación, en la actualidad las dimensiones y características del narcotráfico dotan al fenómeno de una complejidad sin precedentes. El tráfico de drogas, como una modalidad de crimen organizado transnacional, es una de las actividades ilícitas más lucrativas y con mayor presencia a nivel global, la cual ha evolucionado con las propias transformaciones del sistema internacional representando un reto importante para los Estados que se ven afectados por dicha actividad. Sin embargo, la forma en que los gobiernos han decidido enfrentar este problema ha sido variada.

En efecto, México y Estados Unidos no han sido la excepción. De hecho, ambos Estados han experimentado los impactos del fenómeno del narcotráfico. No obstante, tanto las manifestaciones del fenómeno como sus consecuencias han sido diferentes en cada caso. A pesar de estas distinciones, ambos Estados han adoptado el paradigma prohibicionista y punitivo de las drogas que lleva a la criminalización, y también ambos han llegado a *securitizar* el fenómeno del narcotráfico en sus agendas de seguridad nacional. En este sentido, el objetivo de este apartado es explicar la evolución que ha tenido el narcotráfico en México y en Estados Unidos, haciendo énfasis en el proceso de *securitización* y en las políticas de seguridad implementadas a partir de éste para enfrentar la problemática.

### **2.2.1. El fenómeno del narcotráfico en México y las políticas de seguridad para su combate**

#### ***Antecedentes***

En el primer capítulo se explicó que el narcotráfico es una de las diversas actividades del crimen organizado transnacional. Se trata de una actividad ilícita que surge a partir de la prohibición de los narcóticos y la consecuente criminalización de su producción, consumo y/o tráfico. En el caso de México, el crimen organizado es uno de los problemas más grandes que enfrenta el país en la actualidad. Los grupos del crimen organizado que iniciaron realizando actividades de

tráfico de drogas han diversificado sus actividades ilícitas, generando redes criminales muy complejas.

Aunado a esta diversificación, el crecimiento en el control territorial y en el dominio de las principales rutas comerciales ha generado un aumento relevante en el poder económico de estos grupos. Con ello, los niveles de violencia causada por los grupos criminales, pero también por las estrategias del gobierno emprendidas para su combate en los últimos años, han aumentado de manera considerable. En este panorama, aunque el narcotráfico no es la única actividad de crimen organizado presente en el país, es muy relevante por los impactos negativos que genera.

Como parte de los antecedentes del fenómeno que se observa en la actualidad, es importante conocer la evolución del régimen prohibicionista de las drogas en el país y del proceso de *securitización* del narcotráfico. En este sentido, cabe mencionar que, aunque desde inicios del siglo XX han existido leyes prohibitivas de ciertos narcóticos, el narcotráfico no siempre fue una actividad ilícita que representara un problema grave para la sociedad. En realidad, en comparación con el establecimiento del régimen prohibicionista, la historia del combate frontal al narcotráfico en México es reciente.

Así, por ejemplo, Froylán Enciso realiza una división del desarrollo del régimen prohibicionista de las drogas en México en cuatro etapas. La primera etapa que identifica cubre el periodo desde el inicio del Porfiriato hasta los años veinte del siglo XX<sup>173</sup>. Ésta se caracteriza por la existencia de una tolerancia al consumo de ciertas drogas por parte de la sociedad mexicana, pero también por marcar el inicio del régimen prohibicionista de las drogas en México. De acuerdo con Luis Astorga, durante este periodo el consumo de ciertas drogas era legítimo y habitual. El consumo no era un problema en sí mismo, al contrario, el uso de láudano de opio, coca, heroína y marihuana en la medicina era usual, ya que eran fármacos comunes. Sin

---

<sup>173</sup> Froylán Enciso, “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de las drogas y narcotráfico”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 61-104.

embargo, la preocupación que comenzaba a nacer se relacionaba sobre todo con cuestiones sanitarias como el control de las dosis administradas<sup>174</sup>. En palabras de Astorga, en esta etapa “preocupan la medida justa, el control de calidad y los agentes sociales que pueden garantizar tales cosas legítimamente. El uso terapéutico no se pone en duda y los juicios morales están todavía muy lejos de la orientación actual, aunque ya es posible encontrar muestras de un cambio de percepción”<sup>175</sup>.

Hacia la década de 1910, las leyes prohibicionistas en México comenzaron a proliferar en respuesta a los cambios que ocurrían en el sistema internacional. En el año 1909 un grupo de trece naciones, entre ellas Estados Unidos, conformó la Comisión Internacional del Opio la cual se reunió en Shanghái, China, para elaborar el primer tratado internacional sobre el control de drogas. Posteriormente, en 1912 fue firmada en La Haya, Países Bajos, la Convención Internacional del Opio. Dicho instrumento de derecho internacional regulaba específicamente el tráfico de opio, cocaína, heroína y sus derivados. Esta convención dio inicio al régimen internacional de drogas cuyas motivaciones de creación sobrepasan el alcance de la presente investigación, pero que, sin duda, obedeció a un contexto en el que estaban en juego intereses políticos y económicos.

De acuerdo con Astorga, a partir de la creación de la Convención, México empezaría a ratificar los tratados propuestos a nivel internacional sobre el tema<sup>176</sup>. En este contexto, aunque en México comenzaban a alzarse algunas voces contrarias a la tolerancia de las drogas, las presiones por aprobar los tratados provenían del gobierno de Estados Unidos, puesto que, como indica Enciso “la firma de estas leyes se realizó principal, aunque no únicamente, para avalar la visión estadounidense, y evitar que las diferencias entre México y Estados Unidos en la actitud jurídica frente a sustancias como el opio crearan oportunidades empresariales para traficantes de ambos lados de la frontera, especialmente el mexicano”<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, Debolsillo, México, 2016, p. 22.

<sup>175</sup> *Ídem*.

<sup>176</sup> Luis Astorga, *óp. cit.*, p. 34.

<sup>177</sup> Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 67.

En efecto, Estados Unidos tenía el interés de que México tuviera un régimen prohibitivo debido a la situación que se vivía en la frontera, por la cual ingresaban drogas desde el territorio mexicano. Precisamente, estas presiones externas coinciden con modificaciones importantes en la legislación mexicana. Así, por ejemplo, durante el mandato de Venustiano Carranza se emitió en 1920 la ley titulada “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneren la raza” la cual prohibió el cultivo y comercio de la marihuana en el país<sup>178</sup> y estableció que el ingreso de opio, morfina, heroína y cocaína al país debía realizarse con autorización del Departamento de Salubridad<sup>179</sup>.

Posteriormente, en el año 1923 Álvaro Obregón “prohibió la importación de todos los narcóticos y decretó ley seca en 50 millas aledañas a la frontera”<sup>180</sup> a través de un decreto presidencial; luego en 1925 Plutarco Elías Calles expidió un decreto derogando al anterior, mediante el cual dispuso que para la importación de algunas sustancias como el opio, la morfina y la cocaína, se necesitaría del permiso del Departamento de Salubridad Pública<sup>181</sup>, y en el año 1927 “decretó la penalización de la exportación de heroína y mariguana”<sup>182</sup>.

La siguiente etapa que distingue Enciso transcurre en los años de 1930 a 1947. Este periodo inicia siguiendo la misma línea de prohibición y control estricto de los narcóticos y culmina con los intentos del presidente Lázaro Cárdenas para cambiar el paradigma aplicado hasta entonces<sup>183</sup>. El enfoque prohibitivo llevó a la criminalización de los usuarios de drogas tal como se expresó en Reglamento de Toxicomanías emitido en el año 1931, en el que se criminalizó a los traficantes y consumidores de drogas o toxicómanos<sup>184</sup>. No obstante, al no tener los

---

<sup>178</sup> Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México, 2015, p. 158.

<sup>179</sup> Departamento de Salubridad, *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneren la raza*. Diario Oficial de la Federación, México, 1920. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=194419&pagina=1189&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=194419&pagina=1189&seccion=0)

<sup>180</sup> Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 69.

<sup>181</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas, óp. cit.*, p. 34.

<sup>182</sup> Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 69.

<sup>183</sup> Véase, *ibidem*, p. 70.

<sup>184</sup> Véase, *ibidem*, p. 70.

resultados esperados, en 1940 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas es publicado otro reglamento, en donde se “pretendía definir el problema del consumo como un asunto de salud pública y el combate al tráfico como la necesidad de fortalecer el control estatal del mercado de drogas para disminuir sus ganancias”<sup>185</sup>.

Ello debido a que se identificó que el prohibicionismo encarecía las drogas, lo cual beneficiaba directamente a los traficantes. De esta manera, el nuevo reglamento buscaba partir de la premisa de que el problema de las drogas era un tema de salud pública y no de criminalidad, por lo que se consideraba a los consumidores como enfermos antes que criminales. Esta visión se apegaba más a la realidad del consumo de drogas que se vivía en el país en aquella época, puesto que el tráfico aun no representaba un problema. Sin embargo, según señala Enciso esta postura del gobierno no duró mucho debido a que para Estados Unidos no resultaba favorable esta postura y como medida de presión el gobierno bloqueó las exportaciones de drogas con fines médicos hacia México<sup>186</sup>.

Eventualmente, luego de conversaciones diplomáticas, el flujo de medicinas fue reabierto, pero el reglamento tuvo que ser derogado. En este sentido, desde la perspectiva de Enciso es factible considerar que a partir de este evento se empezara a pensar que no había otras alternativas a la prohibición de las drogas en el país: “las voces que trataban de impulsar el tema como asunto de salud pública y fortalecimiento institucional del Estado perdieron fuerza ante la imposibilidad de instrumentar políticas diferentes al prohibicionismo estadounidense”<sup>187</sup>.

Por otro lado, en la década de 1940 en la región noroeste del país, particularmente en los estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Durango, las actividades del cultivo de amapola y el tráfico de opio tomaron mayor fuerza<sup>188</sup>. Astorga afirma que, en esta época, el municipio de Badiraguato en Sinaloa “se consolida de manera indiscutible como la región de mayor cultivo

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>188</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas, óp. cit.*, p. 75.

de adormidera y tráfico de opio”<sup>189</sup>. Esta situación fue motivo de preocupación para las autoridades estadounidenses quienes “afirmaban que México era su principal fuente de abastecimiento, según el origen de los decomisos en sus fronteras”<sup>190</sup>.

La tercera etapa recorre los años de 1947 a 1969, la cual es denominada por Enciso como la etapa de la internacionalización del discurso criminalizador porque coincide con el éxito de los esfuerzos estadounidenses por ampliar el régimen prohibicionista llevándolo a varias partes del mundo, incluido, por supuesto, México<sup>191</sup>. A partir de esta etapa es posible observar un punto de inflexión en el paradigma sobre las drogas que se empezaba a consolidar en el país, en donde el problema de las drogas es percibido por el gobierno con un enfoque de persecución de los delitos que se materializa en la decisión de designar en el año 1947 a la Procuraduría General de la República (PGR) como la principal institución responsable de los esfuerzos estatales contra el cultivo y el tráfico de drogas, dejando sin atribuciones a las autoridades sanitarias que anteriormente eran las encargadas del tema<sup>192</sup>.

Como explica Astorga, con esta decisión “se abandona casi definitivamente la preocupación por la salud y se concentran las acciones en la destrucción de sembradíos y la persecución policiaca de los productores, traficantes y consumidores. Las estadísticas de decomisos, incineraciones y detenciones se convierten en la medida del éxito o fracaso de las ‘campañas’”<sup>193</sup>. En efecto, este cambio se vio reflejado en la percepción del problema y en las estrategias implementadas para enfrentarlo, aun cuando en esta etapa las dimensiones de éste no eran significativas. Se dejó atrás el discurso que promovía el control estatal en el tema de las drogas a partir de las instituciones de salud pública. En esta etapa el prohibicionismo

---

<sup>189</sup> *Ídem*.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>191</sup> Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 79.

<sup>192</sup> Cabe mencionar que en el año 1940 es incorporado en el Código Penal Federal el Capítulo I del Título Séptimo sobre los Delitos contra la Salud. Este capítulo contiene lo relacionado con la producción, tenencia, tráfico proselitismo y otros actos en materia de narcóticos. Véase, *Código Penal Federal*. Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el DOF el 19 de febrero de 2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Codigo\\_Penal\\_Federal.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf)

<sup>193</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas, óp. cit.*, p. 78.

punitivo se consolidó en el entendimiento del problema, tanto en la postura gubernamental como en la opinión pública, puesto que se hablaba de las connotaciones negativas del consumo de drogas como de los efectos del narcotráfico por igual. Así, por ejemplo, Astorga expone el comienzo del uso del término narcotraficante en las notas periodísticas de la época “para referirse a los diversos agentes sociales relacionados con el cultivo, procesamiento, consumo y tráfico de fármacos prohibidos”<sup>194</sup>.

La cuarta etapa, denominada por Enciso como “la criminalización con dientes”, cubre los años de 1969 a 2010, aunque bien podría ampliarse hasta la actualidad. Este periodo inicia con la Operación Intercepción llevada a cabo en 1969, la cual se explicará con mayor detalle en el siguiente capítulo en el marco de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos, pero que marca el inicio de la participación permanente de fuerzas militares en las tareas antidrogas<sup>195</sup>. Durante esta etapa el prohibicionismo punitivo de las drogas que se observaba en las leyes y reglamentos comenzó a ser más evidente en la práctica a partir de métodos represivos y de contención en donde se hacía uso de mecanismos policiales y también militares.

Asimismo, de manera paralela a las transformaciones sobre el entendimiento del fenómeno, se presentó una serie de modificaciones en términos empíricos en las manifestaciones del narcotráfico en el país. En efecto, a partir de la década de 1960, el fenómeno comienza a crecer, pero todavía en regiones delimitadas del territorio nacional. Aunque la zona noroeste del país seguía siendo el centro de la actividad, los grupos criminales comienzan a llegar a otras regiones. Luis Astorga explica estos cambios de la siguiente manera:

“Crece la demanda y diversidad de drogas, la oferta, el número de agentes sociales, las zonas de cultivo, las rutas, pero en ese campo se mantiene y consolida la hegemonía de una coalición criminal cuyos liderazgos tienen un origen geográfico común, el estado de Sinaloa, y de la cual algunos se separarán posteriormente, desde finales de los años ochenta, para conformar otras organizaciones, radicar su centro de operaciones en ese

---

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>195</sup> Véase, Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 79.

y otros estados (Jalisco, Baja California y Chihuahua , por ejemplo), establecer nuevas alianzas y coaliciones, y competir por la hegemonía en el campo de manera violenta”<sup>196</sup>.

En este sentido, a partir de la década de 1980, el narcotráfico en México adquirió mayores proporciones debido a una serie de transformaciones en el contexto nacional e internacional que formaron condiciones propicias para el crecimiento de esta actividad. En este orden de ideas, es posible distinguir factores de origen interno y externo. El principal factor interno es el cambio en el régimen político que llevó a una descentralización del poder. Este proceso tuvo como daño colateral el crecimiento del narcotráfico en tanto que implicó un alejamiento de las prácticas que se empleaban para contener la actividad criminal.

Como se explicaba anteriormente, si bien en México existía una reglamentación al menos desde 1947 que criminalizaba el tráfico de drogas, había una brecha importante entre lo que la ley dictaba y lo que se llevaba a cabo en los hechos. En efecto, al no representar el narcotráfico una amenaza importante para la seguridad, salvo en ciertas localidades del país, y al ser un negocio del que se podía obtener importantes beneficios económicos, se optó por controlar la situación a través de pactos informales entre las autoridades estatales y los miembros de grupos criminales, generando una postura gubernamental que en la práctica era permisiva hacia el narcotráfico.

Diversos autores han explicado que la contención del crimen era posible a través de estos acuerdos debido a la estructura centralizada del poder que existía, en donde el gobierno estaba dispuesto a realizar concesiones estratégicas para mantener el orden<sup>197</sup>. En este sentido resulta pertinente retomar la tesis que sostiene Luis Astorga sobre el tráfico de drogas en México. Contrario a la idea de que, en el régimen político anterior, gobernado por el PRI durante siete décadas, había tolerancia por parte del gobierno hacia el narcotráfico, Astorga considera que

---

<sup>196</sup> Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *óp. cit.*, p. 218.

<sup>197</sup> Véase, Salvador Maldonado, “Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán”, en *Revista Mexicana de Sociología* 74, núm. 1, enero-marzo de 2012, p. 7.

siempre se trató de una subordinación al poder político<sup>198</sup>. De acuerdo con el autor, desde los tiempos de la Revolución mexicana y reforzado por el sistema de un partido de Estado (PNR-PRM-PRI), “el tráfico de drogas ilegales fue simultáneamente controlado y protegido por el aparato político y de seguridad del Estado”<sup>199</sup>. La estructura vertical en el poder político de aquella época, así como la utilización de las instituciones de seguridad para promover los intereses del partido, permitieron la subordinación en donde “los traficantes tenían tres opciones si no aceptaban las reglas del juego del sistema autoritario –salir del negocio, ir a la cárcel o morir-”<sup>200</sup>.

En este contexto, el sistema que se utilizaba era uno que otorgaba “plazas”, es decir, se realizaba una distribución entre los narcotraficantes de las distintas regiones en donde los grupos operaban de manera individual y a pequeña escala. Generalmente se pactaban acuerdos con las autoridades municipales, estatales y del orden federal. Estas prácticas hacen pensar que, a pesar de la legislación prohibitiva, “ni los altos responsables políticos ni los de la Policía buscaron erradicar verdaderamente el crimen organizado. Por el contrario, trataron de controlarlo y contenerlo a través de la corrupción y la negociación con las redes delincuenciales”<sup>201</sup>.

Este modo de operar, a través de acuerdos entre traficantes y políticos perdió fuerza cuando se inició la apertura al pluralismo político y la llamada transición a la democracia, cuyo proceso en México se llevó de la mano de la introducción de políticas de corte neoliberal. Es así como mientras estaba en el poder el PRI, el sistema político se caracterizaba por la centralización del poder en las instituciones federales, particularmente en el poder ejecutivo, y de la mano del autoritarismo se limitaban las atribuciones de las autoridades locales. Sin embargo, con este

---

<sup>198</sup> Véase, Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *óp. cit.*, p. 37.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>201</sup> Gilles Bataillon, “Narcotráfico y corrupción: las formas de la violencia en México en el siglo XXI”, en *Nueva Sociedad*, núm. 255, enero-febrero de 2015, p. 58.

proceso se buscó descentralizar el poder generando autoridades locales que, aunque en teoría tenían más autonomía, no podían sostener la misma dinámica de los pactos y beneficios.

Para Astorga, no se trató de una infiltración de los narcotraficantes al campo político, sino que la reconfiguración del poder político implicó para los criminales “nuevas oportunidades para modificar la correlación de fuerzas a su favor en distintos lugares y niveles de gobierno”<sup>202</sup>. Esto debido a que “el ocaso del régimen de partido de Estado implicó el debilitamiento progresivo, y en algunos casos la desaparición, de los mecanismos de control político, policiaco y militar que habían servido durante décadas para excluir del poder político a los traficantes, vigilarlos, contenerlos, mantenerlos a raya, pero también protegerlos”<sup>203</sup>. De esta manera, en el nuevo régimen político que trajo consigo la transición democrática donde hay una mayor pluralidad partidista existen factores que los narcotraficantes supieron utilizar para su beneficio. Como señala Astorga “los criminales han aprovechado las diferencias políticas de los partidos gobernantes en los niveles federal, estatal y municipal, la fragmentación de la capacidad del Estado derivada de ellas, la corrupción de funcionarios y agentes de seguridad, la debilidad de la sociedad civil y el temor, la complacencia y la complicidad de algunos sectores de la misma”<sup>204</sup>.

Por otra parte, dentro de los factores externos se encuentra la incorporación de los grupos del crimen organizado mexicanos en las principales rutas para el trasiego de las drogas provenientes de países de América del Sur con destino a Estados Unidos y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que tuvo como consecuencia una apertura importante para el intercambio comercial entre México y Estados Unidos. Sobre el primer aspecto, como consecuencia de los esfuerzos del gobierno estadounidense para bloquear la entrada de drogas, particularmente de cocaína, a través de las rutas por el Caribe, México comenzó a figurar cada vez más como un territorio importante para el tránsito de drogas. Al

---

<sup>202</sup> Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *óp. cit.*, p. 90.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 21.

respecto, Benítez señala que, si bien la entrada de estos grupos a las rutas de tráfico de cocaína desde los Andes comenzó en los años setenta a menor escala, “fue a partir de los años 90, con el desmantelamiento de los grandes carteles colombianos de Medellín y Cali, cuando comenzaron a consolidarse las organizaciones narcos mexicanas como factores de poder real en el país”<sup>205</sup>.

En lo referente al TLCAN, Gilles Bataillon afirma que trajo beneficios para la economía legal y la ilegal, por ejemplo, la apertura de las fronteras para los transportistas de productos manufacturados o agrícolas sirvió también para el movimiento de las drogas<sup>206</sup>. De esta manera, los factores externos coadyuvaron para el auge del narcotráfico puesto que favorecieron al posicionamiento de México como un país fundamental en el trasiego de las drogas, tanto como consecuencia del cierre de otras rutas como por las facilidades que brindó la apertura comercial para los traficantes. Asimismo, Mónica Serrano destaca los impactos que tuvieron los cambios en los patrones de consumo en el mercado estadounidense y señala que “la apertura y auge de la economía de la cocaína, junto con la apertura del mercado de metanfetaminas y el posterior resurgimiento del mercado de opio habían generado ya condiciones propicias para el ascenso y consolidación de organizaciones criminales cada vez más poderosas y violentas en México”<sup>207</sup>.

Es así como a partir de los años noventa, México se consolidó como una ruta para el trasiego de cocaína y como un país cada vez más relevante como productor de heroína y marihuana. Estos efectos prueban la premisa de que el proceso de la globalización y las políticas neoliberales que lo acompañan, generan ventajas que son aprovechadas por los grupos dedicados al narcotráfico. En efecto, para finales de la década, los grupos narcotraficantes mexicanos tenían una capacidad mayor en términos de la posición ocupada en las redes criminales a nivel global, como por su dominio territorial y poder económico en el país.

---

<sup>205</sup> Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad en México”, en *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril de 2009, p. 182.

<sup>206</sup> Gilles Bataillon, *óp. cit.*, p. 60.

<sup>207</sup> Mónica Serrano, “Del ‘momento mexicano’ a la realidad de la violencia político-criminal”, en *Foro Internacional*, LX, núm. 2, cuad. 240, 2020, p. 800.

Ahora bien, como consecuencia de estas transformaciones, la estabilidad virtual y la aparente contención del narcotráfico que el sistema de pactos generaba quedaron atrás, creando un contexto en el que los enfrentamientos entre los grupos eran más visibles, frecuentes y violentos, puesto que, al no existir reglas tácitas entre los criminales, éstos recurrieron al uso de la fuerza para ganar en la competencia por el control del territorio y por las actividades más rentables del narcotráfico. Así, por ejemplo, en este contexto ya era posible identificar a cuatro grandes organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas en México: el cártel de Juárez, el de Tijuana, el de Sinaloa y el del Golfo<sup>208</sup>.

Como respuesta al crecimiento del problema, se pusieron en marcha diversos esfuerzos gubernamentales cuyo propósito era el combate al narcotráfico. Éstos incluyeron la implementación de políticas públicas y programas nacionales, la creación de instituciones y la promulgación de leyes sobre la materia. Estas acciones son parte de la evolución del entendimiento sobre el narcotráfico, pasando de una actividad ilícita criminalizada a un escenario más complejo de crimen organizado y finalmente a un problema de seguridad nacional. Así, por ejemplo, destaca la identificación del narcotráfico como un problema de seguridad nacional en el PND del año 1989<sup>209</sup> y la creación del Programa Nacional para el Control de Drogas en 1990. Posteriormente, en 1996 fue promulgada la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (donde se incluyeron los delitos contra la salud del Código Penal Federal relacionados con narcóticos) y en 1997 la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada y la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero, en la PGR<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Jorge Chabat, "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, El Colegio de México, México, 2010, p. 24.

<sup>209</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, p. 21. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)

<sup>210</sup> Véase, Jorge Chabat, "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", *óp. cit.*, pp. 25-26.

### ***La securitización del narcotráfico y el enfoque militar en su combate***

El proceso de *securitización* del narcotráfico en México comenzó formalmente en 1989, cuando se le reconoció como amenaza a la seguridad nacional en un documento oficial de gobierno. A partir de entonces, las políticas creadas para hacer frente al narcotráfico tuvieron alcances mayores, superando los ámbitos de la procuración de justicia y la seguridad pública, reflejándose en el involucramiento de las Fuerzas Armadas más allá de las tareas de incautación de drogas y destrucción de sembradíos que ya realizaban.

Como se explicó anteriormente, la reconfiguración del poder político que se llevó a cabo a partir de la llamada transición a la democracia, cuyo punto álgido fue la llegada del PAN a la presidencia de la República en el año 2000, tuvo consecuencias importantes en la relación entre el gobierno y los grupos criminales dedicados al tráfico de drogas. A partir de entonces, los esfuerzos gubernamentales se dirigieron hacia una confrontación abierta con las organizaciones narcotraficantes. Jorge Chabat identifica que en la administración de Vicente Fox hubo una predilección por encargar a las Fuerzas Armadas y a la PGR las tareas relacionadas con el narcotráfico, sobre todo, las capturas de los principales líderes narcotraficantes que se realizaron en ese entonces, como Osiel Cárdenas del cártel del Golfo, Benjamín Arellano Félix del cártel de Tijuana, Adán Amezcua del cártel de Colima, entre otros<sup>211</sup>.

La estrategia durante la administración de Fox (2000-2006) fue sin lugar a duda más confrontativa que sus predecesores, sin embargo, se concentró en la captura de las cabezas de los grupos criminales más poderosos, sin que ello significara un debilitamiento de los cárteles en términos reales. Es posible afirmar que lo que el gobierno buscaba era romper públicamente con las prácticas anteriores que vinculaban a los políticos con los narcotraficantes. Como en otros temas, en materia de seguridad se trató de llevar una imagen de una nueva forma de hacer política en México con la llegada del PAN. Como se explicó en la sección anterior, en el PND del año 2000, se incluyó de manera explícita una crítica acerca del mal uso de las instancias de seguridad nacional y de las prácticas que se realizaban en nombre de ésta. Por tanto, se

---

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 28.

quería hacer notar que aquellas acciones eran cosa del pasado y que con esta administración se buscaba un cambio sustancial.

Sin embargo, a pesar del discurso que se utilizó, en la práctica la agenda de seguridad, particularmente la relacionada con el narcotráfico siguió estando guiada por los intereses estadounidenses. En efecto, durante esta administración se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, que, aunque en este contexto México tenía problemas propios de seguridad, es posible identificar que más bien su creación obedeció a las presiones estadounidenses luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 ya que en las definiciones de las amenazas a la seguridad nacional, el terrorismo fue posicionado en el primer lugar y la delincuencia organizada se nombra a partir del tercero. Cabe mencionar que, en el año 2005, además de los cuatro grupos criminales antes mencionados, se agregaban a la lista el cártel del Pacífico, el de Oaxaca y el del Milenio<sup>212</sup>.

Posteriormente, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) marcó un punto de inflexión en la identificación del fenómeno y en la estrategia para su combate, ya que estuvo basada en un enfoque militarista. Calderón declaró la “guerra contra el narcotráfico”, que más allá de ser utilizada como un recurso discursivo y político que buscó dar legitimidad a su triunfo electoral, se llevó a la realidad con el despliegue de las fuerzas armadas para el combate de los grupos narcotraficantes. Como explica Chabat, con esta estrategia de ataque frontal “no buscaba erradicar totalmente la producción y el tráfico de drogas sino solamente evitar el impacto desestabilizador del fenómeno y la afectación social que éste genera”<sup>213</sup>.

En la estrategia de Calderón el problema del narcotráfico fue elevado a un tema de seguridad nacional<sup>214</sup>, más allá de lo que la ley del 2005 ya señalaba. La *securitización* del fenómeno se

---

<sup>212</sup> Raúl Benítez Manaut, *óp. cit.*, p. 184.

<sup>213</sup> Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, *óp. cit.*, p. 30.

<sup>214</sup> En el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012) se enlista a la delincuencia organizada y al narcotráfico en los dos primeros lugares de la lista de amenazas a la seguridad nacional. Véase, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, *óp. cit.*, pp. 7-8. Antes ya se había establecido en el PND 2007-2012 que el narcotráfico representaba una amenaza a la seguridad nacional. Véase, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, *óp. cit.*, p. 19.

consolidó en las políticas nacionales que se implementaron, en las cuales hubo una predilección por el combate militar como solución al problema a través de la ejecución de operativos conjuntos, es decir de fuerzas militares y policiales. Su estrategia nacional de combate al narcotráfico comenzó en diciembre de 2006 con la Operación Conjunta Michoacán<sup>215</sup>. Para finales de enero de 2007 ya se habían implementado operaciones conjuntas en Michoacán, Tijuana, Guerrero y se anunciaban operaciones en Durango, Chihuahua, Sinaloa y en la Sierra Madre Occidental<sup>216</sup>.

Aunque en términos reales ni la violencia ni el poder de los criminales eran tan severos como lo serían años después, el presidente percibía que para el grado de la amenaza resultaba indispensable optar por medios militares para contrarrestarla. Como señala Astorga:

“Esa retórica belicosa que caracterizó muchas de las intervenciones del presidente durante su mandato al hablar de seguridad y los operativos con participación central de los militares para enfrentar a las organizaciones criminales, con los terribles resultados en términos de pérdida de vidas humanas, serían tema central de las críticas al presidente, su visión y sus decisiones durante toda su administración”<sup>217</sup>.

La explicación que se utilizó para justificar el uso de las fuerzas federales, tanto militares como policiales, en tareas contra el tráfico de drogas fue que el problema había superado los límites de la seguridad pública trascendiendo a un asunto de seguridad interior, y que a ello obedecía la participación de las Fuerzas Armadas<sup>218</sup>. Como se explicó en el capítulo anterior en el marco jurídico mexicano, la seguridad interior es uno de los elementos que conforman a la seguridad nacional, junto con la defensa al exterior. Pero la decisión del Presidente de dirigir la “guerra contra el narcotráfico” en virtud de las atribuciones que le otorga el artículo 89 constitucional como jefe de las Fuerzas Armadas fue cuestionada debido a la interpretación sobre el ámbito de la seguridad interior, puesto que no existía (ni existe todavía) certidumbre jurídica sobre este tema. Asimismo, frente a la preocupación por una posible militarización de la seguridad

---

<sup>215</sup> Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *óp. cit.*, p. 22.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>218</sup> Véase, *ibidem*, p. 76.

pública, las autoridades afirmaban que la participación de las Fuerzas Armadas era consecuencia de la falta de capacidad de las policías en todos los órdenes de gobierno frente a la amenaza de la delincuencia organizada<sup>219</sup>, y por tanto sería provisional, mientras se trabajaba en el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad pública, sin embargo, nunca se estableció una temporalidad delimitada.

En este sentido, la estrategia no sólo careció de parámetros y de una regulación clara que le dotaran de legitimidad y confianza pública, sino que en sí misma resultó inadecuada. Los grupos criminales no responden a las tácticas militares como las amenazas tradicionales si lo hacen, la disuasión resulta inútil en estos escenarios. Lejos de contener y reducir la amenaza lo que se logró fue el desmembramiento de los grandes grupos criminales al capturar a sus líderes, ya que desencadenó una escalada de violencia debido a la disputa entre narcotraficantes por ocupar los espacios vacíos. La participación de los militares no se dio a la par del fortalecimiento institucional y del combate a la corrupción. No se dio prioridad a la procuración de justicia y el fin de la impunidad. La falta de capacidad de las policías frente al problema era una realidad que lejos de atenderse se dejó atrás con la llegada de las Fuerzas Armadas, de manera que no se hizo lo necesario para que la medida fuera temporal. De esta manera, como explica Luis Astorga:

“El problema era real y las medidas excepcionales, desesperadas, descoordinadas y, luego se vería, contraproducentes en términos de muertes y violación de derechos humanos, e ineficaces, o parcialmente eficaces, para contener, debilitar, evitar la reproducción de las organizaciones delictivas y aplicarles la ley a sus miembros y a sus apoyos en otros campos”<sup>220</sup>.

Si cuando Calderón inició su administración en el año 2006 había cuatro grupos criminales dominantes: la Organización Tijuana/Arellano Félix, el Cártel de Sinaloa, la Organización

---

<sup>219</sup> En el PND 2007-2012 se menciona: “los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas en esta lucha”. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, óp. cit.*, p. 19.

<sup>220</sup> Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón, óp. cit.*, p. 222.

Juárez/Vicente Carillo Fuentes y el Cártel del Golfo<sup>221</sup>, la estrategia impactó en la creación de otros grupos de menor tamaño, pero con una capacidad importante en la actividad criminal y en la generación de violencia. De manera que en el año 2010 la Secretaría de la Defensa Nacional consideraba que existían siete organizaciones principales en México. Eran tres más que las que se identificaban en 2006, ya que se agregaba el cártel de los Beltrán Leyva en el Pacífico Sur, La Familia Michoacana y los Zetas<sup>222</sup>.

Posteriormente, en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) hubo un cambio en el discurso bélico sobre el combate al narcotráfico, pero en la práctica, la estrategia no tuvo modificaciones significativas, al contrario, el paradigma de la seguridad continuó con la presencia de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. En efecto, la *securitización* del fenómeno permaneció ya que en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 se incluyó a la delincuencia organizada transnacional entre los riesgos y las amenazas a la seguridad de México<sup>223</sup>. Se afirma que las fuerzas federales (policiales y militares) son necesarias en el cumplimiento de las tareas de seguridad interior y se reconoce la necesidad de un marco legal que regule la participación de las Fuerzas Armadas en dicho ámbito<sup>224</sup>.

En este sentido, durante esta administración hubo un reconocimiento en discursos y documentos oficiales de que la estrategia anterior había fallado, o al menos que había tenido resultados desfavorables. Por ejemplo, en el PND se señala lo siguiente:

“En años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas. Ello generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes

---

<sup>221</sup> June S. Beittel, *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Congressional Research Service, Estados Unidos, julio 2020, p. 16.

<sup>222</sup> Véase, Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *óp. cit.*, p. 172.

<sup>223</sup> Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018*, México, p. 63. Disponible en: [https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa\\_SeguridadNacional.pdf](https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa_SeguridadNacional.pdf)

<sup>224</sup> *Ibidem*, p. 75.

ciudades del país. Esa lucha incrementó los niveles de violencia, y deterioró la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma”<sup>225</sup>.

Pero al mismo tiempo, en la estrategia planteada seguía primando la participación de las Fuerzas Armadas y aunque hubo intentos por mejorar el marco regulatorio de sus actividades, estos no fueron adecuados y no lograron consolidarse.

### **2.2.2. El fenómeno del narcotráfico en Estados Unidos de América y las políticas de seguridad para su combate**

#### ***Antecedentes***

Como se señaló en el primer capítulo, el narcotráfico es un fenómeno que ha existido en la historia de la humanidad desde tiempos remotos, sin embargo, en cada contexto sociocultural se manifiesta de maneras distintas. En el caso de Estados Unidos, el principal problema presente en términos de tráfico de drogas es el relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas, lícitas e ilícitas, según el caso. Como se revisará a continuación, las políticas antidrogas del gobierno de Estados Unidos se han caracterizado por ser prohibicionistas, criminalizando casi de manera general, dichas sustancias.

Para el gobierno estadounidense, el tema de las drogas ha sido de interés político al menos desde el inicio del siglo XX, cuando se inició la construcción de un marco normativo prohibicionista, primero en el plano internacional y luego en lo interno. En efecto, Estados Unidos promovió la creación de este régimen a través de acuerdos internacionales que reglamentaran el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas, como fue el caso de la Comisión Internacional del Opio reunida en 1909 y la convención resultada en el año 1912. Si bien las motivaciones del gobierno estadounidense eran diversas, en el discurso oficial se hablaba de una preocupación por el consumo del opio, aun cuando esto se realizaba de manera

---

<sup>225</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, p. 32. Disponible en: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)

muy marginal, fundamentalmente por los inmigrantes chinos y sectores reducidos de la sociedad.

Posteriormente, a nivel interno, el gobierno estadounidense también impulsó la creación de normas congruentes con el enfoque prohibicionista de las drogas. La primera reglamentación en el orden federal que se promulgó en este sentido fue la Ley Harrison (*Harrison Narcotics Act*) en el año 1914, misma que “durante cuatro décadas constituyó el estatuto básico antinarcóticos de los Estados Unidos”<sup>226</sup>. Resulta interesante que la Ley Harrison reglamentó el comercio de drogas legales a partir de su fiscalización, más no el consumo, ya que esta materia era competencia de las legislaciones estatales<sup>227</sup>.

En efecto, en virtud de esta ley, el Departamento del Tesoro inició un proceso de registro fiscal de las transacciones legales de drogas dentro del país<sup>228</sup>. Evidentemente, como resultado se restringió el comercio libre de las drogas, afectando a los consumidores recreativos y a los consumidores que habían desarrollado una dependencia. Esta medida provocó indirectamente un aumento del tráfico ilícito de drogas que buscaba satisfacer la demanda de estos consumidores, generando un mercado criminal muy lucrativo. Asimismo, como consecuencia de las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia, la criminalización fue cada vez más severa<sup>229</sup>. En el año 1930 se creó la Oficina Federal de Narcóticos (*Federal Bureau of Narcotics*, FBN por sus siglas en inglés), dependiente del Departamento del Tesoro. A partir de entonces, el FBN se encargó de extender la prohibición de las sustancias y la criminalización del consumidor.

Resulta pertinente entonces, analizar la lógica que siguen las políticas prohibicionistas de drogas, particularmente en Estados Unidos. Un primer elemento es el entendimiento sobre el

---

<sup>226</sup> Andrés López Restrepo, "Por tu bien, y sobre todo por el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense", en *Análisis Político*, núm. 46, 2002, p. 17.

<sup>227</sup> *Ídem*.

<sup>228</sup> *Ídem*.

<sup>229</sup> Adriana Luna-Fabritius, "Modernidad y drogas desde una perspectiva histórica", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LX, núm. 225, septiembre-diciembre 2015, p. 36.

narcotráfico como un problema de origen externo, puesto que generalmente las drogas consumidas en este país son producidas fuera de su territorio. Esta noción, aunque no siempre cierta, ha permeado continuamente en las políticas estadounidenses en la materia. En efecto, éstas se han enfocado de manera tradicional en la oferta de drogas ilícitas, es decir, en atender el problema desde los países en donde se producen dichas sustancias y que ingresan por medios ilegales al territorio estadounidense. De esta manera, se asume que la causa del tráfico de drogas se encuentra geográficamente fuera del país, por lo que las acciones emprendidas deben estar orientadas en frenar su entrada al territorio nacional. Al respecto Fernando Bustamante afirma que: “por mucho tiempo los estadounidenses tendieron a ver los hábitos de consumo de su población como dependientes de la disponibilidad de drogas, una disponibilidad mediada por la acción de organizaciones de traficantes. A juicio de los norteamericanos, el vicio interno sería paulatinamente asfixiado en la medida en que la erradicación e interdicción tuvieran éxito”<sup>230</sup>.

En este sentido, se considera que, al reducir la disponibilidad de drogas ilegales, como consecuencia disminuye su consumo. María Celia Toro explica que esta noción parte de la idea de que, con una oferta menor, los precios de las sustancias ilícitas aumentarían a tal grado que llegaría a desalentar su compra. De acuerdo con la autora: “con el propósito de lograr un incremento en los precios que afecte a los usuarios de narcóticos, las estrategias en vigor se centran en la erradicación de cultivos en el país de origen (incluyendo a Estados Unidos), en la confiscación de narcóticos en tránsito y en la desarticulación de las bandas de narcotraficantes”<sup>231</sup>. De esta forma, las políticas antidrogas estadounidenses ignoran el hecho de que, aunque comúnmente la producción se encuentra fuera de sus fronteras, el consumo en sí mismo es un problema de carácter interno, pues la demanda le da sentido a la existencia de la actividad.

---

<sup>230</sup> Fernando Bustamante, “La política de Estados Unidos contra el narcotráfico y su impacto en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol. 23, núm. 90, 1990, p. 244.

<sup>231</sup> María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *óp. cit.*, p. 370.

Uno de los problemas que plantea esta lógica es que se considera que todas las facetas del narcotráfico obedecen a relaciones causales, cuando no necesariamente es así. Como explica María Celia Toro existen tres problemas de naturaleza distinta que estas políticas confunden: “a) la producción y la distribución nacionales (es decir, el comercio ilegal de drogas dentro de un país); b) el tráfico internacional (o sea, el contrabando) y c) el consumo de drogas. La política supone que estos tres problemas se vinculan en una relación de causalidad: mientras mayores sean la producción y el tráfico ilícitos, mayor será el consumo”<sup>232</sup>. Es decir, se piensa que la demanda depende de la oferta y debido a ello, los esfuerzos emprendidos por el gobierno estadounidense se concentran en afectar la producción, por lo que sus estrategias se llevan a cabo al exterior.

En efecto, las políticas antidrogas apuestan a la idea de que es posible afectar la disponibilidad de drogas al detener la entrada a su territorio, pero con ello, se deja de atender la otra parte del problema: la demanda de drogas. Como señala María Celia Toro: “la reducción del consumo de drogas en Estados Unidos continuará siendo un problema interno, independiente de la cooperación de otros países, ya que no existe gobierno alguno de capaz de abatir eficazmente por el lado de la oferta un mercado tan lucrativo”<sup>233</sup>. Incluso, se ha visto que estas políticas resultan contraproducentes, ya que lejos de lograr una disminución en el consumo de sustancias prohibidas, lo que genera es un aumento importante de su valor en el mercado criminal. Es decir, no sólo no disminuye la demanda, sino que genera un mercado muy rentable y en constante crecimiento operando en la ilegalidad.

De esta manera, a lo largo de la historia el enfoque prohibicionista y punitivo es el que ha permeado en las estrategias que abordan el tema de las drogas. Incluso, se ha visto un robustecimiento de este enfoque con el paso del tiempo y en contextos específicos. Así, por ejemplo, en ocasiones la prohibición de sustancias se ha efectuado luego de conocerse los impactos negativos de su consumo. Un ejemplo de esto es el caso de las anfetaminas. Estados

---

<sup>232</sup> *Ibidem*, p. 370.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 383.

Unidos fue uno de los países que formaron parte de la revolución farmacológica que dio origen a la prescripción de sustancias psicoactivas como medicamentos para tratar problemas de salud<sup>234</sup>. En efecto, en la década de 1940 se posiciona como el líder mundial de la producción de estas sustancias.

De acuerdo con Adriana Luna-Fabritius después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos producía el 61% de las drogas químicas que se consumían en todo el mundo, en comparación con el 8% que producía Suiza, 6% de Alemania, 5% del Reino Unido, o 3.5% de Francia<sup>235</sup>. Las anfetaminas fueron una de las drogas resultadas de ese desarrollo científico; se empleaba como tratamiento de distintas enfermedades, popularizando rápidamente en la sociedad estadounidense. Esta autora afirma que “desde la década de 1950, los Estados Unidos y algunos países europeos, experimentaron un periodo conocido en la literatura como la ‘democracia de la anfetamina’, donde su consumo se diseminó entre los sectores medios de la sociedad”<sup>236</sup>.

Posteriormente, ya en los años sesenta las anfetaminas eran producidas y consumidas en Estados Unidos en cantidades importantes, convirtiéndose en la droga más popular<sup>237</sup>. Fue entonces, y como consecuencia del descubrimiento de los efectos adversos de esta sustancia más allá del alivio de ciertas enfermedades, que se buscó reglamentar lo que se estaba convirtiendo en un problema. Si bien la producción era lícita, el consumo requería prescripción médica, por lo que se pensaba que había cierto control, sin embargo, la demanda era tan alta que llevó a la falsificación masiva de prescripciones médicas y a la diversificación de tácticas para acceder al producto<sup>238</sup>.

La reacción del gobierno estadounidense ante esta realidad fue la imposición de cuotas a la producción, siguiendo la premisa que dicta que de esta manera disminuiría el consumo, pero el resultado de esto fue el surgimiento de laboratorios clandestinos que buscaban satisfacer la

---

<sup>234</sup> Adriana Luna-Fabritius, *óp. cit.*, p. 28.

<sup>235</sup> *Ídem*.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>238</sup> *Ibidem*, pp. 30-31.

demanda de los consumidores<sup>239</sup>. Evidentemente, las políticas implementadas no resolvieron el problema de fondo que tenía que ver con la existencia de una dependencia problemática hacia estos narcóticos, y por el contrario, generaron un mercado criminal muy rentable que quedaba fuera del control estatal.

Por otro lado, el consumo de la marihuana es un caso diferente al anterior porque ganó popularidad varias décadas después de su prohibición. Se considera que el cannabis ingresó al territorio estadounidense con los esclavos provenientes de África, pero este se dispersó al resto del país hasta finales del siglo XIX e inicios del siglo XX<sup>240</sup>. Un factor importante para que esto sucediera fue el movimiento migratorio ocurrido con la llegada de braceros mexicanos que consumían la sustancia. En este sentido, la marihuana fue prohibida en el año 1937 en virtud de la Ley Federal del Impuesto a la Marihuana. A partir de entonces el consumo de esta sustancia se mantuvo en niveles relativamente bajos, en parte debido a que las políticas prohibicionistas generaban una percepción negativa en la sociedad estadounidense.

Sin embargo, en la década de 1960 el consumo de marihuana comenzó a ganar popularidad, sobre todo entre la juventud estadounidense, quienes buscaban resignificar el uso de la droga. En aquellos años, dio inicio un amplio movimiento social y cultural, con repercusiones políticas, mediante el cual diversos sectores de la sociedad estadounidense perseguían distintas causas libertarias. Así, por ejemplo, como parte de esta gran corriente de transformaciones, el movimiento *hippie* fue relevante entre los jóvenes, quienes consideraban que la marihuana era una sustancia con importantes atributos, pero también era un símbolo de rebeldía. De acuerdo con Adriana Luna-Fabritius es posible decir que, para la juventud, la marihuana “fue su remedio contra el desencanto provocado por la segregación racial y la guerra de Vietnam”<sup>241</sup>.

Desde entonces, la percepción de las drogas en general fue modificándose en la sociedad estadounidense. La expansión del consumo llegó a los estratos sociales que típicamente no

---

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>240</sup> *Ibidem*, pp. 25-26.

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 27.

eran asociados con este fenómeno, debido al estigma y la carga cultural que llevaba el consumo de drogas. Como señala Andrés López Restrepo: “el típico usuario de drogas ya no era, como en las cuatro décadas anteriores, un marginal, un miembro de una minoría étnica, un criminal o un bohemio, que vivía de forma ‘desviada’ con respecto a la conducta aceptable para la mayoría. Desde 1960, los consumidores de drogas eran también blancos y de clase media”<sup>242</sup>.

La aceptación social se extendió rápidamente entre los jóvenes, y pronto la experimentación abarcó más sustancias psicoactivas como la dietilamida de ácido lisérgico (LSD), las anfetaminas, la cocaína y la heroína<sup>243</sup>. Sin embargo, la opinión de tolerancia o aceptación hacia las drogas no era general en la sociedad estadounidense. Prueba de ello fue el triunfo del republicano Richard Nixon en las elecciones presidenciales de 1968, un político fuertemente conservador en muchos sentidos y cuyo gobierno representó un parteaguas para las políticas antidrogas de Estados Unidos.

### ***La securitización del narcotráfico y la “guerra contra las drogas”***

Durante el gobierno de Nixon (1969-1974) se implementaron políticas que enfatizaban el enfoque prohibicionista y punitivo hacia las drogas. Algunos autores han cuestionado los motivos reales que tenía esta postura del gobierno federal, por ejemplo, Sandra Borda Guzmán afirma que más allá de una preocupación por el consumo *per se*, dado el contexto político en el que se presentaba, existía un trasfondo diferente. En este sentido, “la política antidrogas fue para Nixon uno de los instrumentos más importantes utilizados por el Gobierno para combatir políticos y facciones izquierdistas y, en general, para combatir una cultura hippie expandida opuesta a la guerra de Vietnam y el fenómeno entero que ella representó”<sup>244</sup>.

No obstante, hayan existido motivaciones legítimas o no, las medidas que el gobierno tomó fueron significativas no sólo en términos simbólicos sino realmente en las acciones

---

<sup>242</sup> Andrés López Restrepo, *óp. cit.*, p. 22.

<sup>243</sup> Adriana Luna-Fabritius, *óp. cit.*, p. 27.

<sup>244</sup> Sandra Borda Guzmán, "Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas", en *Colombia Internacional*, núm. 54, enero 2002, p. 77.

emprendidas. En efecto, en el año 1971 se puso en marcha la estrategia denominada “guerra contra las drogas” (*war on drugs*). Desde el lenguaje utilizado, la estrategia estaba cargada de un enfoque bélico vinculado con la visión tradicional de la seguridad nacional. De hecho, en ese momento el argumento que se utilizó para legitimar estas acciones fue que “el consumo de las drogas ilícitas como la marihuana, la heroína, y la cocaína, impacta en la seguridad de los Estados Unidos”<sup>245</sup>. Desde entonces se comenzó a dar una mayor relevancia al problema del narcotráfico en la agenda política del gobierno federal y a vincularlo con la seguridad de la nación.

La principal preocupación en torno a las drogas seguía siendo el nivel tan alto de consumo, sobre todo en ciertos sectores de la sociedad estadounidense. En este sentido, de acuerdo con Jonathan Rosen y Roberto Zepeda, el presidente Nixon “identificó el problema correctamente: el tráfico de drogas existe porque hay consumidores y un amplio mercado, e invirtió recursos para combatir el consumo”<sup>246</sup>. Sin embargo, aunque el diagnóstico haya sido correcto, se pusieron en marcha políticas que, con base en un discurso de prevención, tenían la finalidad de criminalizar las drogas, a pesar de que las políticas prohibicionistas no atienden de manera directa el problema del consumo, como ya se ha mencionado.

En este sentido, la *securitización* del problema de las drogas representó un robustecimiento del prohibicionismo iniciado décadas atrás. Con ello, la criminalización fue elevada a un nivel sin precedentes en la historia del país, llevando a acciones concretas tanto al interior de Estados Unidos como en sus relaciones con otros Estados. En efecto, una de las transformaciones más relevantes en términos burocráticos fue la creación en el Departamento de Justicia de la Administración para el Control de Drogas (*Drug Enforcement Administration-DEA*) en el año 1973. Desde entonces, la DEA fue la encargada de ejecutar las políticas del gobierno estadounidense en materia de drogas.

---

<sup>245</sup> Roberto Zepeda y Jonathan D. Rosen, (eds.), *Cooperation and Drug Policies in the Americas. Trends in the twenty-first century*, Lexington Books, Estados Unidos, 2015, p. 9.

<sup>246</sup> Roberto Zepeda Martínez y Jonathan Rosen, “La Guerra contra las drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia”, en *Revista CS*, núm.18, enero-abril 2016, p. 68.

Cabe mencionar que a diferencia del FBN, el gobierno le dio un papel prioritario a esta agencia desde el inicio, como explica Luis Astorga, el énfasis en el enfoque prohibicionista “se vio reflejado en presupuestos incomparables con los que llegó a tener el FBN, una mayor cantidad de agentes y una mayor presencia con capacidad operativa en distintas partes del mundo”<sup>247</sup>. Las labores de la DEA reflejaron desde el inicio el entendimiento sobre el problema de las drogas del gobierno estadounidense, tanto en la percepción que lo definía como un problema de origen externo como en la forma de combatirlo. Se asumía que el principal problema era la oferta de drogas, de ahí que la DEA hiciera uso de mecanismos de política exterior para realizar tareas de erradicación de cultivos y de interdicción de cargamentos con drogas ilícitas<sup>248</sup>.

Posteriormente, en la administración de Jimmy Carter (1977-1981), hubo intentos por cambiar la orientación de las políticas antidrogas estadounidenses. Parte importante de este cambio de paradigma, como señala Sandra Borda Guzmán, fue la designación de Peter Bourne como asesor del presidente para el tema de las drogas en el año 1977. Siendo psiquiatra de profesión, las políticas que se diseñaron tenían un enfoque desde la salud. Esto se reflejó en la decisión de emplear una política de reducción del daño, entendida, como una estrategia que lejos de buscar la erradicación total del consumo de drogas, buscaba aminorar los efectos de este<sup>249</sup>. Así, por ejemplo, en 1977, el gobierno de Jimmy Carter apoyó la descriminalización de pequeñas cantidades para el uso personal<sup>250</sup>. De esta manera, lejos de promover el castigo como una solución para disminuir el consumo de sustancias “para su administración, prevención y educación en lo relativo a las diferentes clases de drogas y los diversos efectos que ellas causan, eran las herramientas principales en contra del abuso”<sup>251</sup>.

---

<sup>247</sup> Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, Debolsillo, México, 2015, p. 485.

<sup>248</sup> Fernando Bustamante, “La política de Estados Unidos contra el narcotráfico y su impacto en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol. 23, núm. 90, 1990, p. 244.

<sup>249</sup> Sandra Borda Guzmán, *óp. cit.*, p. 78.

<sup>250</sup> Andrés López Restrepo, *óp. cit.*, p. 22.

<sup>251</sup> Sandra Borda Guzmán, *óp. cit.*, p. 87.

No obstante, los cambios propuestos no lograron ser consolidados, por el contrario, en la siguiente administración hubo un retorno al régimen prohibicionista. Ronald Reagan, quien fue presidente de Estados Unidos durante los años 1981 a 1989, apostó por políticas conservadoras como respuesta a las transformaciones sociales que se vivían en aquella época. En el caso del narcotráfico, las políticas formuladas tuvieron una orientación muy clara hacia el prohibicionismo y la criminalización. Aunado a esta decisión, este gobierno identificó al problema como una amenaza a la seguridad nacional de acuerdo con lo expuesto en el Informe para el Presidente y el Fiscal General: Los Hábitos de América; abuso de drogas, narcotráfico y crimen organizado<sup>252</sup>, elaborado por la Comisión Presidencial sobre Crimen Organizado (*President's Commission on Organized Crime*)<sup>253</sup>.

Además, en el año 1986 se emitió la Directiva de Seguridad Nacional No. 221 (*National Security Directive*), en la cual el consumo y tráfico de drogas fueron definidos como amenaza a la seguridad de Estados Unidos<sup>254</sup>. Con ello, el presidente Ronald Reagan convirtió la guerra contra las drogas en una política de gobierno. Y posteriormente, la promulgación de la Ley Antidrogas reafirmó la visión del gobierno estadounidense frente a las drogas. Mediante estas acciones se consolidó el proceso de *securitización* del narcotráfico. Como ya se ha mencionado, la decisión política de identificar al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional tiene implicaciones importantes para la formulación de las políticas que abordan este fenómeno.

Si bien, la prohibición y criminalización de las drogas existían previamente, la *securitización* potencia la percepción negativa en torno a las drogas en la sociedad. Como afirma María Celia Toro “las invocaciones a la seguridad nacional tienen como propósito crear un amplio consenso en favor de las políticas antinarcóticos y aumentar la importancia que se les concede”<sup>255</sup>. Con ello, no sólo se asume que es posible erradicar por completo a las drogas, sino que, además, lo

---

<sup>252</sup> El título original es *Report to the President and the Attorney General: America's habit: Drug abuse, drug trafficking and organized crime*.

<sup>253</sup> María Celia Toro, *óp. cit.*, p. 377.

<sup>254</sup> Sandra Borda Guzmán, *óp. cit.*, p. 78.

<sup>255</sup> María Celia Toro, *óp. cit.*, p. 382.

que está en juego es la existencia del Estado, e incluso se hace referencia a los valores estadounidenses. En palabras de Sandra Borda Guzmán: “en tanto este asunto fue definido como una guerra moral, el papel de los valores comenzó a ser resaltado como arma útil para destruir al nuevo poderoso enemigo. La justicia, la protección a los inocentes, el Estado de Derecho y la libertad fueron todos principios amenazados por el tráfico de drogas y el consumo”<sup>256</sup>.

Asimismo, la *securitización* del narcotráfico justificó la participación del sector militar, planteando la posibilidad de utilizar los recursos del Departamento de Defensa de considerarse necesario. En efecto, en la Ley de Autorización de la Defensa (*Defense Authorization Act*) de 1988, se estipula la facultad del Departamento de Defensa para brindar asistencia militar para detectar y monitorear el tránsito aéreo y marítimo de drogas ilícitas hacia Estados Unidos<sup>257</sup>. De manera que, aunque se buscó dar prioridad a las agencias civiles y a las policías, las fuerzas militares realizaron tareas importantes. En consecuencia, como afirma Fernando Bustamante “existe un proceso de desplazamiento perceptual que va haciendo de la lucha contra la droga, no un problema de combate al delito, sino que más allá de ello, una especie de operación de guerra de baja intensidad que responde a una problemática de seguridad nacional”<sup>258</sup>.

Desde entonces, las políticas antidrogas del gobierno federal de Estados Unidos no han cambiado de dirección, al contrario, en algunos casos fueron incluso más radicales en ese sentido. Por ejemplo, durante el gobierno de George Bush 1989-1993, se reiteró la estrategia de la guerra contra las drogas y se promovió una política de “cero tolerancia” frente a su consumo<sup>259</sup>. Asimismo, se creó en el año 1989 la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (*White House Office of National Drug Control Policy-ONDCP*) y se emitió el Plan Antidrogas de la administración con el que “el gobierno continuará desarrollando acciones que

---

<sup>256</sup> Sandra Borda Guzmán, *óp. cit.*, p. 89.

<sup>257</sup> José María Ramos, “La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México”, en *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 5, enero-junio 1991, p. 93.

<sup>258</sup> Fernando Bustamante, *óp. cit.*, p. 250.

<sup>259</sup> Andrés López Restrepo, *óp. cit.*, p. 23.

atienden los factores externos del problema, es decir, la producción y distribución de estupefacientes”<sup>260</sup>.

En la década de 1990, el fenómeno del narcotráfico a nivel mundial alcanzó nuevas dimensiones debido al proceso de la globalización, como se explicó en el primer capítulo de la presente investigación. En el caso de Estados Unidos, el desafío también se volvió más grande, o al menos lo era en el discurso político. Aunque durante el gobierno de William Clinton (1993-2001) se buscó darle menos peso al problema de las drogas y darles prioridad a otros temas, fue esta administración la que definió al crimen internacional organizado como una prioridad de seguridad nacional en el año 1996<sup>261</sup>. Sin embargo, como la categoría de crimen organizado abarca muchas actividades ilícitas y no únicamente el tráfico de drogas, las políticas antidrogas perdieron peso frente a otras amenazas que se consideraron prioritarias en ese entonces.

No obstante, al definir como crimen organizado al fenómeno presente en Estados Unidos, específicamente tratándose de narcotráfico, hay un retorno a la idea de que se trata de un fenómeno de origen externo, y nuevamente no se atiende el problema de fondo. Esto debido a que, en realidad, los grandes grupos narcotraficantes que se benefician del mercado estadounidense no operan desde este país, por lo que usualmente los mayores impactos negativos en términos de violencia y criminalidad suceden en otros países y no en el territorio estadounidense, en donde las consecuencias más graves del problema de las drogas derivan del consumo problemático.

En este sentido, luego de definir al narcotráfico como una amenaza transnacional, durante el gobierno del presidente Clinton las estrategias para el combate al narcotráfico continuaron en el mismo sentido, pero con un mayor impulso a la cooperación internacional, tanto mediante acuerdos bilaterales como en organismos multilaterales. Posteriormente, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, el presidente George W.

---

<sup>260</sup> José María Ramos, *óp. cit.*, p. 91.

<sup>261</sup> Mónica Serrano, en Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), *óp. cit.*, p. 55.

Bush (2001-2009) posicionó al terrorismo como la amenaza principal en la agenda de seguridad nacional e internacional. En este sentido, al *securitizar* el terrorismo, el narcotráfico fue desplazado, salvo en ciertos casos, como en la relación con México. Sin embargo, con el presidente Barack Obama (2009-2017) se enfatizó el reconocimiento de que la cooperación internacional era fundamental para el combate al narcotráfico dado que se trata de un problema del crimen organizado transnacional, sin que esto implicara un abandono del enfoque prohibicionista y de la *securitización* del fenómeno.

La estrategia de la guerra contra las drogas ha gozado de una continuidad casi ininterrumpida a pesar de la inexistencia de resultados positivos en el sentido de haber logrado disminuir los niveles de consumo de drogas en la población estadounidense. Incluso, lejos de atender el problema del consumo, la criminalización ha impedido que se implementen estrategias de salud pública que se centren en las adicciones cuando el consumo sea problemático. Como señala Adriana Luna-Fabritius:

“Entre 1972 y 1997 Estados Unidos buscó una política basada en la prohibición de las drogas y en la aplicación de sanciones criminales a su uso y venta ilícita. Los resultados obtenidos con estas políticas han sido vistos como consecuencias de implementaciones que criminalizan y marginan a los usuarios de sustancias psicoactivas, y aumentan los riesgos a la vida y a la salud pública. El incremento en la tasa de mortalidad relacionada con los estupefacientes puede ser una poderosa consecuencia de las políticas de prohibición y de su inequitativa aplicación en la impartición de justicia dentro de la sociedad”<sup>262</sup>.

Realmente lo que se ha observado es que el consumo de sustancias psicoactivas en Estados Unidos ha variado de acuerdo con la percepción de la sociedad ante las mismas. Es decir, la preferencia por el consumo de ciertas drogas ha obedecido a factores del propio contexto sociocultural, y no de los efectos de las políticas implementadas. En este sentido, Adriana Luna-Fabritius señala que “durante los últimos años se ha observado un descenso en el uso de drogas

---

<sup>262</sup> Adriana Luna-Fabritius, *óp. cit.*, p. 37.

duras como el *crack* o la cocaína. No obstante, la baja ha sido compensada por un incremento en el uso de marihuana y heroína”<sup>263</sup>.

Sin embargo, a pesar de que las políticas antidrogas estadounidenses no han logrado su objetivo, no ha existido un cambio profundo en las mismas. Aunque el diagnóstico sea correcto, los elementos que la componen como la visión tradicional de la seguridad, el enfoque prohibicionista y la percepción de que el problema es externo, se mantienen sin cambios trascendentales al menos desde la administración Reagan. En efecto, existen diferentes explicaciones sobre la continuidad de estas políticas. Algunos autores consideran que se trata de un error en la identificación del problema y sus consecuencias. Por ejemplo, particularmente sobre la guerra contra las drogas, Adriana Luna-Fabritius afirma:

“La guerra mundial contra las drogas persiste en gran parte porque hemos fracasado en distinguir entre los daños que trae consigo el uso de sustancias -como las enfermedades provocadas por contagio- y los daños que trae su prohibición -muerte y narcotráfico-. La cuestión no es si existe una buena razón para castigar a los adictos, sino si existe una buena razón para imponerles infracciones por el simple hecho de serlo”<sup>264</sup>.

Por otra parte, otros autores ponen relevancia en la *securitización* del fenómeno. Es decir, cuando se habla de la guerra contra las drogas, se identifica al problema como una amenaza y se parte de un paradigma bélico, militar y estatocéntrico. De ahí que las estrategias que emanen de esta visión no podrían ser otras que las que busquen erradicar el problema en su totalidad. En este sentido, Sandra Borda Guzmán menciona que “si el asunto de las drogas es definido como un enemigo o una amenaza, entonces debe ser combatido a pesar de que no sea claro si es posible o no ganar la batalla. Como se mostró antes, la postulación de un enemigo no permite una alternativa diferente para enfrentarlo que la guerra misma”<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> *Ídem*.

<sup>264</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>265</sup> Sandra Borda Guzmán, *óp. cit.*, p. 99.

### **2.2.3. Conclusiones. El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de México y de Estados Unidos de América**

Como parte de las conclusiones se afirma que tanto México como Estados Unidos han *securitizado* el narcotráfico en sus agendas de seguridad nacional. Esta decisión política ha ocurrido en contextos diferentes en los que han existido motivaciones específicas, sin embargo, resulta interesante que a pesar de que el fenómeno ha mostrado manifestaciones diferenciadas, las estrategias emprendidas han seguido la misma dirección. Es decir, aunque los impactos negativos del narcotráfico no son iguales en México y en Estados Unidos, las políticas se han caracterizado por la adopción del enfoque prohibicionista y punitivo cuyo fortalecimiento ha llevado a la *securitización*.

En el caso de México, el fenómeno se ha manifestado principalmente en el aumento de grupos criminales dedicados a la producción y/o el trasiego de drogas ilícitas. Este crecimiento de la actividad criminal ha repercutido en un aumento significativo en los niveles de violencia en el territorio nacional. Por su parte, en Estados Unidos el narcotráfico ha impactado principalmente en el problema de consumo de drogas ilícitas, generando problemáticas en materia de salud pública, pero también en crímenes asociados con la compra minorista y el consumo. Sin duda, son expresiones distintas del mismo fenómeno. A pesar de esto, las políticas en materia de seguridad han sido similares, sobre todo en la historia reciente de ambas naciones.

Esta coincidencia no es fortuita. Aunque se trata de procesos nacionales, en México ha existido una influencia importante de la visión estadounidense en las políticas antidrogas. En estos dos casos específicos, la transnacionalización del fenómeno tiene implicaciones importantes en los significados intersubjetivos que se construyen a su alrededor. Esto es, el posicionamiento de México como un país importante en la producción de drogas ilícitas y como territorio de tránsito, y de Estados Unidos como el país con el mercado más grande para el consumo de sustancias ilícitas, específicamente las provenientes de los grupos narcotraficantes mexicanos,

han generado a lo largo de la historia un fenómeno interconectado en ambos lados de la frontera.

En este sentido, Estados Unidos ha sido el principal país impulsor del régimen prohibitivo de las drogas desde la creación del mismo, y particularmente en la relación con México, como país vecino, se impulsó de manera directa y contundente, la implementación de políticas convergentes. No únicamente por la cercanía geográfica que ha implicado que la frontera de México sea una entrada de drogas ilícitas hacia el país del norte. Sino por la presión política y económica que Estados Unidos puede ejercer para promover sus propios intereses. En efecto, se observa una asimilación de la visión estadounidense en las estrategias mexicanas.

Como se muestra en el cuadro 4, los entendimientos sobre el narcotráfico o particularmente, el problema de las drogas, han seguido la misma línea. Desde inicios del siglo XX este ha sido un tema de interés político en ambos Estados, y aunque la evolución sobre la forma de abordarlo ha sido específica en cada contexto en ambos casos se observa que la *securitización* se produce como consecuencia de la profundización del enfoque prohibitivo y punitivo de las drogas. En el caso de Estados Unidos, las primeras leyes que criminalizaron el tráfico de drogas partieron de un enfoque que buscaba controlar el comercio de sustancias ilícitas mediante medidas fiscales. Sin embargo, este tipo de intervención por parte del gobierno federal implicó la formación de un mercado ilegal, fuera de cualquier control estatal, y promovió la persecución de los consumidores.

Por otro lado, en México las primeras leyes prohibitivas de las drogas buscaron regular la producción, el consumo y el comercio de sustancias específicas mediante controles vigilados por las instituciones de salud. Con el tiempo, la presión estadounidense por implementar estrategias afines a su visión llevó a la existencia de un régimen en México en el que se mezclaba el enfoque prohibitivo de las drogas con un enfoque que trataba el tema como uno de salud pública. Por ejemplo, con la existencia del Reglamento de Toxicomanías, pero con la designación del Departamento de Salubridad como la autoridad responsable. Este tipo de

discordancias fueron eliminadas con el transcurso de los años, dando lugar a un régimen punitivo.

Ahora bien, como se explicó en el primer capítulo, desde una perspectiva teórica constructivista es de interés analizar los procesos de *securitización* para identificar las motivaciones y los resultados que tienen, comprendiendo la narrativa que se construye para respaldar este tipo de decisiones. En este sentido, la *securitización* del narcotráfico en Estados Unidos inicia dos décadas atrás de su comienzo en México. Evidentemente, son contextos distintos, sin embargo, las narrativas en las que se fundamentan son similares y en ambos casos se observa un interés político que motiva la *securitización*, más que un impacto real de los efectos negativos del fenómeno. Es decir, la identificación del tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional supone una exaltación de las premisas que promueve el enfoque prohibicionista y punitivo, tales como las percepciones negativas al consumo de sustancias psicoactivas, el deterioro que causan en la sociedad, la posibilidad de erradicar en su totalidad el consumo de estas sustancias y con ello eliminar la existencia del narcotráfico. En ese sentido, con la *securitización* estas consecuencias son elevadas al plano de la seguridad nacional que en términos reducidos se equipara a la supervivencia del Estado, confundiendo así los efectos negativos de las drogas con las consecuencias propias de la criminalización.

Esta narrativa fue la utilizada en la guerra contra las drogas en el año 1971, en la Directiva de Seguridad Nacional No. 221 en el año 1986, en la justificación de la participación del Departamento de Defensa en temas de narcotráfico desde 1988 y en todas las operaciones que lleva a cabo la DEA dentro y fuera del territorio estadounidense. Sin embargo, en el caso de México, a pesar de que en las leyes y documentos oficiales la *securitización* del narcotráfico está presente desde el año 1989, las prácticas llevadas a cabo para su control no reflejaban este enfoque. Existía entonces cierta tolerancia o incluso desinterés de ejercer un poder fehaciente por parte de las autoridades, sacando ventaja de lo que la criminalización puede ofrecerles. En este sentido, es hasta el año 2006 que es declarada la guerra contra el narcotráfico que comienza un combate frontal a los grupos narcotraficantes.

En efecto, la *securitización* del narcotráfico en Estados Unidos y en México ha utilizado esta narrativa, aun cuando sus experiencias no han sido similares. En el caso estadounidense, los impactos negativos del narcotráfico se reflejan en cifras importantes sobre consumo problemático de sustancias ilícitas, mientras que en México las principales consecuencias son propias de la criminalización tales como el control del mercado ilícito por grupos narcotraficantes, niveles importantes de corrupción e impunidad, violencia generada por estos grupos y por las estrategias implementadas, entre otros. A pesar de esto, las estrategias emprendidas han seguido las mismas pautas, mostrando en ambos casos resultados de fracaso.

Aun con ello, la ausencia de resultados exitosos no ha supuesto un cambio de paradigma en ninguno de los casos, lo que demuestra que la *securitización* ha tenido trasfondos políticos que poco tienen que ver con los impactos reales. Al analizar el caso de México y de Estados Unidos de manera individual, es posible afirmar que las estrategias emprendidas no han hecho nada por atender los efectos negativos del narcotráfico en cada caso. Ni la prohibición punitiva ni la *securitización* atienden los problemas relativos al consumo de sustancias, y por el contrario, fomentan las ventajas para el ascenso del crimen y sus consecuencias.

**Cuadro 4. Enfoques de las principales estrategias en materia de narcotráfico de México y de Estados Unidos**

Enfoques	Estados Unidos	México
Leyes y decisiones derivadas del prohibicionismo punitivo	Convención Internacional del Opio en 1912	
	<p>1914 - Ley Harrison (controles fiscales al narcotráfico): Departamento del Tesoro como autoridad responsable</p> <p>1930 - Oficina Federal de Narcóticos (del Departamento del Tesoro)</p> <p>1937 - Ley Federal del Impuesto a la Marihuana</p>	<p>Década de 1920 - primeras leyes prohibicionistas: controles a cargo del Departamento de Salubridad</p> <p>1931 - Reglamento de Toxicomanías</p> <p>1940 – se incluyen en el Código Penal Federal los delitos contra la salud (la producción, tenencia, tráfico proselitismo y otros actos en materia de narcóticos)</p> <p>1947 – la Procuraduría General de la República es designada como autoridad responsable</p>
Securitización del narcotráfico	<p>1971 - Guerra contra las drogas</p> <p>1973 - Administración para el Control de Drogas (DEA) del Departamento de Justicia como autoridad responsable</p> <p>1986 - Directiva de Seguridad Nacional No. 221: identificación del narcotráfico (y del consumo) como amenaza a la seguridad nacional</p> <p>1988 – Ley de Autorización de la Defensa Nacional (faculta al Departamento de Defensa para brindar asistencia militar)</p> <p>1989 - Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas</p> <p>1996 – se definió al crimen internacional organizado como una prioridad de seguridad nacional</p>	<p>1989 - identificación del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>1990 - Programa Nacional para el Control de Drogas</p> <p>1996 - Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (donde se incluyeron los delitos contra la salud del Código Penal Federal relacionados con narcóticos)</p> <p>1997 - Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada y el Lavado de Dinero (de la PGR)</p> <p>2005 - Ley de Seguridad Nacional (identificación de la delincuencia organizada como amenaza)</p> <p>2006 - Guerra contra el narcotráfico</p> <p>2009-2012 se define al narcotráfico y a la delincuencia organizada como amenazas en el Programa para la Seguridad Nacional</p> <p>2014-2018 se incluye a la delincuencia organizada transnacional en el Programa para la Seguridad Nacional</p>

Fuente: Elaboración propia.

### **3. La cooperación bilateral para el combate al narcotráfico: la Iniciativa Mérida**

El narcotráfico además de ser un tema de interés político para los gobiernos de México y de Estados Unidos a lo largo de la historia, es uno de los principales problemas incluidos en la agenda bilateral de estos Estados. Luego de conocer los elementos que han caracterizado a las estrategias llevadas a cabo de manera individual en materia de narcotráfico, se expondrán las características de las acciones bilaterales llevadas a cabo para atender esta problemática, con el fin de conocer las condiciones en las que nació la Iniciativa Mérida, el acuerdo bilateral en el que se consolidó la cooperación en materia de combate al narcotráfico.

Las estrategias formuladas en el marco de la relación bilateral para atender los problemas vinculados con el narcotráfico han evolucionado de forma paralela al propio desarrollo del fenómeno. En la actualidad la cooperación bilateral para el combate al narcotráfico cuenta con una trayectoria histórica de al menos cinco décadas en la que se han visto cambios, pero también continuidades. En este sentido, con la creación de la Iniciativa Mérida se anunciaron cambios relevantes, se hablaba incluso de un nuevo paradigma para la cooperación bilateral en seguridad.

De esta manera, el objetivo del presente capítulo es explorar la trayectoria de los esfuerzos conjuntos llevados a cabo en materia de combate al narcotráfico para identificar el papel de las identidades de seguridad nacional de cada Estado y su entendimiento sobre este fenómeno dentro de la estructura de la relación bilateral. A partir de esto, en la segunda parte del capítulo, se expondrán los elementos de las estrategias bilaterales que continúan siendo reproducidos en el esquema de la Iniciativa Mérida, así como los que ya no forman parte, explicando así los factores limitantes que impiden una cooperación efectiva en el combate al narcotráfico.

### 3.1. Estrategias políticas bilaterales para el combate al narcotráfico

La relación entre México y Estados Unidos es un caso de estudio interesante para analizar el fenómeno del narcotráfico porque se puede observar las diferentes facetas que tiene esta actividad ilícita. Por un lado, México como un país donde se producen cantidades significativas de drogas ilícitas y cuyo territorio sirve de tránsito para las drogas provenientes de otros lugares que se busca ingresen a Estados Unidos. Por otro lado, este último como país consumidor de drogas ilícitas, generando una demanda importante y un mercado muy lucrativo. En este sentido, la cooperación bilateral resulta no sólo deseable sino necesaria, puesto que el mismo fenómeno tiene expresiones en ambos Estados.

No obstante, tradicionalmente los mecanismos de cooperación han sido iniciativa de la parte estadounidense y se han ejecutado de manera unilateral en varias ocasiones, lo cual ha tenido implicaciones significativas para la construcción de una visión común sobre el narcotráfico, los impactos que tiene y la mejor forma de abordarlo. Al partir de la experiencia estadounidense, las políticas, aunque sean bilaterales en el discurso, resultan de una perspectiva muy específica del problema, que no necesariamente toman en cuenta las diferencias de los efectos negativos del narcotráfico para cada caso.

María Celia Toro señala que el objetivo primordial de las políticas antidrogas estadounidenses en sus relaciones con otros países es evitar la importación ilegal de estupefacientes<sup>266</sup>. Con esa meta final en la mira, se han implementado en el marco de la cooperación internacional programas de capacitación policiaca y asistencia técnica: “el gobierno norteamericano ha enviado agentes de la DEA al extranjero con el propósito de organizar unidades antinarcóticos similares y realizar labores de inteligencia que pueden ser de utilidad para la destrucción de drogas o la detención de narcotraficantes”<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *óp. cit.*, p. 378.

<sup>267</sup> *Ídem*.

Evidentemente, el esquema de cooperación entre México y Estados Unidos ha evolucionado al tiempo que el fenómeno se ha complejizado. Sin embargo, en este desarrollo los cambios no han logrado ser sustantivos, por lo que en general, siguen las mismas pautas aun en la actualidad. En la relación México-Estados Unidos la historia de las estrategias bilaterales que se han implementado para hacer frente al problema del tráfico de drogas se remonta a mediados del siglo XX<sup>268</sup>. Desde entonces ha sido un tema vigente en la relación bilateral. El primer esfuerzo importante fue la Operación Intercepción en el año 1969. Esta consistió en realizar inspecciones rigurosas en la entrada de la frontera estadounidense de las personas y los vehículos provenientes de México. Pero, aunque es reconocida como un ejercicio conjunto, en realidad este fue motivado por la decisión estadounidense y ejecutado de manera unilateral<sup>269</sup>.

El desarrollo del narcotráfico en la relación bilateral tuvo un alcance muy importante en la década de los años setenta<sup>270</sup>. Tal como lo explica María Celia Toro, en Estados Unidos el consumo de sustancias ilícitas iba en aumento y México se posicionaba como el principal abastecedor de la demanda de heroína y marihuana<sup>271</sup>. En efecto, mediante la Operación Intercepción se buscaba detener el paso de estas sustancias a través de la frontera. No obstante, no representó un avance en la relación bilateral, por el contrario, reafirmó la desconfianza mutua que existía. En palabras de Astorga:

“fue una decisión unilateral, desesperada, de presión política sobre México ante la fuerte y aparentemente inesperada demanda de drogas en el mercado estadounidense, la rápida y eficaz respuesta de los productores mexicanos y de otros países, la evidente incapacidad de los gobiernos de México y Estados Unidos para controlar la parte del negocio que afectaba con mayor fuerza a cada uno de ellos, y una falta de visión y de voluntad para la autocrítica y para modificar la lógica prohibicionista de la política sobre las drogas ilícitas”<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, Debolsillo, México, 2015, pp. 489-490.

<sup>269</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, Debolsillo, México, 2016, p. 127.

<sup>270</sup> John A. Cope, “En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1997, p. 243.

<sup>271</sup> María Celia Toro, *óp. cit.*, pp. 374-375.

<sup>272</sup> Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, *óp. cit.*, pp. 480-481.

Al poco tiempo el operativo fue reemplazado por la Operación Cooperación, la cual se anunció como un resultado de las negociaciones realizadas por ambos gobiernos. No obstante, no fue diferente al ejercicio previo. Para autores como Froylán Enciso, las negociaciones impulsadas por el gobierno mexicano fueron exitosas para detener las decisiones unilaterales: “más que un cambio de palabras, con esto México logró frenar, aunque sea temporalmente, los abusos e inconvenientes que las autoridades estadounidenses estaban causando en la frontera, pero, sobre todo, pudo recanalizar el tema por los cauces de la bilateralidad”<sup>273</sup>.

Por otro lado, Astorga señala que, a pesar de las negociaciones, todo el esquema se basaba en la perspectiva estadounidense, por lo que su visión continuó primando. Para este autor: “la tecnología, el saber hacer y hasta el porqué de las medidas emprendidas fueron cada vez más dependientes de la voluntad y visión estadounidenses”<sup>274</sup>. Posteriormente, Estados Unidos ya no solo exigía la colaboración de las autoridades civiles mexicanas sino cada vez más, la participación del sector militar. En efecto, el 30 de septiembre de 1976, Félix Galván López, secretario de la Defensa de México, lanzó el Plan Cóndor en Chihuahua, Sinaloa y Durango<sup>275</sup>. En esta operación, el Ejército Mexicano realizó las tareas de erradicación de cultivos de marihuana haciendo uso del equipo estadounidense.

A pesar de que existían estos antecedentes sobre operaciones conjuntas para realizar tareas relacionadas con el combate al narcotráfico, un acontecimiento que significó un retroceso en la relación bilateral fue el secuestro y asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA, en el año 1985. El agente se encontraba en operaciones en una de las oficinas de la DEA en México, ubicada en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Desde que se reportó el secuestro del agente, las autoridades de la DEA y la Embajada estadounidense exigieron un mejor trabajo de las autoridades mexicanas para resolver el caso, puesto que consideraban que el gobierno mexicano no había hecho lo necesario para esclarecerlo. Días después, como una forma de

---

<sup>273</sup> Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 80.

<sup>274</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, *óp. cit.*, p. 139.

<sup>275</sup> Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 80.

presión política, se puso en marcha el programa *Stop and Seize* por las instituciones estadounidenses en la frontera con México<sup>276</sup>.

En Estados Unidos se inició una intensa cobertura mediática, además de las presiones diplomáticas que se ejercieron para encontrar a los responsables. En México, la resolución del caso estuvo llena de obstáculos de principio a fin. Las evidencias y declaraciones oficiales se contradecían constantemente, lo cual demostraba la colusión de las autoridades mexicanas, de todos los órdenes de gobierno en el encubrimiento del caso<sup>277</sup>. Si bien el cuerpo de la víctima fue encontrado en el estado de Michoacán por agentes de la policía judicial del estado de Jalisco<sup>278</sup>, las investigaciones indicaron que antes había sido enterrado en otro lugar. En este escenario, las versiones de la PGR y la DEA eran discordantes. Como afirma Astorga “la PGR no terminaba de montar sus escenarios y construir sus versiones cuando ya la DEA sacaba nuevos ases de la manga”<sup>279</sup>.

Al final, las averiguaciones oficiales de la PGR señalaron como los responsables a los narcotraficantes mexicanos Rafael Caro Quintero, Miguel Ángel Félix Gallardo y Ernesto Fonseca<sup>280</sup>. Se afirmaba que el acto criminal había sido en venganza, particularmente de Caro Quintero, por el operativo realizado en Chihuahua gracias a la información proporcionada por la oficina en Guadalajara de la DEA<sup>281</sup>. En dicho operativo se destruyeron alrededor de 11 mil toneladas de marihuana en un campo de 12 km de cultivo y procesamiento<sup>282</sup>, afectando de manera directa los intereses de los narcotraficantes mexicanos.

Sin duda, desde entonces el conflicto que suponía el combate al narcotráfico en la relación bilateral se agravó de manera considerable. Por ambas partes existía desconfianza hacia el

---

<sup>276</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, óp. cit., p. 169.

<sup>277</sup> Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México- Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, en *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 193, México, CIDE, noviembre 2009, p. 3.

<sup>278</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas*, óp. cit., p. 171.

<sup>279</sup> *Ídem*.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 167-168.

otro. Estados Unidos consideraba que México no hacía lo suficiente por detener el flujo de drogas hacia su territorio y México percibía que las operaciones lideradas por el gobierno estadounidense ponían en riesgo la soberanía nacional. Asimismo, la intensa mediatización del caso puso ante el ojo público las prácticas deficientes llevadas a cabo por las autoridades mexicanas para el control del narcotráfico. Evidentemente, la visión de que las drogas eran una amenaza a la seguridad nacional que guiaba las estrategias estadounidenses no era compartida por México. Como se explicó anteriormente, aunque ambos gobiernos *securitizaron* el narcotráfico en sus agendas nacionales, en el caso de México fue resultado, en parte, de las presiones ejercidas por el gobierno estadounidense.

En este sentido, una de las consecuencias de la estrategia antidrogas del presidente estadounidense Reagan fue la implementación del mecanismo de certificación mediante el cual el gobierno estadounidense calificaba los esfuerzos de gobiernos extranjeros en materia de combate al narcotráfico bajo los términos del primero. Este instrumento unilateral surgió en virtud de la Ley para el Abuso de Drogas (*Anti-Drug Abuse Act*) promulgada en el año 1986. La certificación anual por parte del gobierno estadounidense (el Presidente y luego el Congreso) juzgaba si los países productores o de tránsito habían o no cooperado con Estados Unidos en la llamada guerra contra las drogas. De esta aprobación dependía la futura asistencia económica y militar estadounidense, las preferencias comerciales y el apoyo en las instituciones multilaterales<sup>283</sup>.

Cabe destacar que, en la misma ley el narcotráfico se define como una amenaza a la seguridad nacional<sup>284</sup>, lo cual le permitió al gobierno estadounidense legitimar este tipo de acciones para presionar a otros gobiernos, entre ellos el de México. Por parte del gobierno mexicano el mecanismo no fue bien recibido por ser contrario a los principios de política exterior y por suponer que había una falta de compromiso con el combate al narcotráfico. A pesar de eso,

---

<sup>283</sup> Traducción propia. Simon Reich y Mark Aspinwall, "The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure In U.S.-Mexican Drug Strategies", en *Norteamérica*, año 8, núm. 2, julio-diciembre 2013, p. 19.

<sup>284</sup> Véase, Sec. 2019 Drugs As A National Security Problem, en *Ley para el Abuso de Drogas (Anti-Drug Abuse Act)*, Estados Unidos, 27 de octubre de 1986. Disponible en: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/149074NCJRS.pdf>

México reconocía el derecho de Estados Unidos de utilizar dicho mecanismo. En efecto, desde entonces se observa una tendencia del gobierno de México de adoptar la visión estadounidense en los documentos de planeación y las estrategias nacionales.

Asimismo, como documentan Reich y Aspinwall, en los hechos México intensificó las tareas de decomiso de drogas y destrucción de cultivos ilícitos, y posteriormente en la captura de narcotraficantes<sup>285</sup>. Sin embargo, la corrupción en las instituciones judiciales mexicanas no permitía determinar una sentencia para los detenidos por lo que los crímenes quedaban impunes al poco tiempo. En este sentido, para la década de los noventa, México se enfocó en mejorar los arrestos tanto de narcotraficantes importantes como de funcionarios corruptos, aunque esto solo era visible en las fechas cercanas a la certificación<sup>286</sup>. Así, por ejemplo, como explica Jorge Chabat: “como resultado del establecimiento del proceso de certificación antidrogas, el gobierno de Salinas se dedicó a arrestar cada año, en las fechas previas al anuncio de la certificación, el 28 de febrero, a algún capo de la droga connotado, para facilitar la decisión de la Casa Blanca de aprobar a México”<sup>287</sup>.

Esta política era congruente con la aplicada al interior de Estados Unidos. Es decir, al caracterizar al fenómeno como una amenaza de naturaleza externa, se enfocaba en reducir la oferta de drogas ilícitas, esto es, en los países donde el cultivo, la producción o el trasiego tenían una presencia relevante. Asumiendo que, con ello el consumo en el territorio estadounidense disminuiría. En efecto, se exigía una responsabilidad a gobiernos extranjeros por la presencia de drogas ilícitas en Estados Unidos, lo cual se observaba de manera específica en la relación con México. Aunado a este factor, el hecho de que se tratara de una política unilateral generaba fricciones con el gobierno mexicano, quien no solo era definido desde esta visión como el origen del problema, sino que se desconfiaba continuamente de lo que estaba haciendo para atenderlo.

---

<sup>285</sup> Simon Reich y Mark Aspinwall, *óp. cit.*, p. 20.

<sup>286</sup> *Ibidem*, pp. 20 y 21.

<sup>287</sup> Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México- Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *óp. cit.*, p. 5.

Evidentemente, existían fundamentos para desconfiar, como los casos de corrupción e impunidad lo dejaban ver. Sin embargo, esta estrategia no demostraba resultados favorables en la solución del problema, y si representaba obstáculos para la construcción de una relación de cooperación. Cabe destacar que el mecanismo de certificación en su forma original estuvo vigente hasta el año 2002. Desde entonces existe un instrumento similar en el marco multilateral de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>288</sup> y también, se continúa haciendo una evaluación del tema en reportes como el *National Drug Threat Assessment* de la DEA y el *International Narcotics Control Strategy Report* del Departamento de Estado. Incluso, existe la lista conocida como “*drug majors*” que incluye a los principales países productores de drogas ilícitas y de tránsito. Esta es solicitada al Presidente por el Congreso para las asignaciones en el ejercicio del año fiscal<sup>289</sup>. En efecto, este tipo de mecanismos mediante los cuales el gobierno estadounidense evalúa los esfuerzos de otros países continúan vigentes.

En los siguientes años, era cada vez más notorio el interés de Estados Unidos por tener un papel más directo en la política antidrogas de México, sobre todo a través de los programas de capacitación y las tareas de investigación que realizaba la DEA. En 1990, María Celia Toro afirmaba que “el gobierno mexicano ha recibido más fondos del Departamento de Estado para campañas antinarcóticos que ningún otro país; México es sede del mayor número de agentes de la DEA en el extranjero (oficialmente cerca de cuarenta)”<sup>290</sup>. En este sentido, se realizaron esfuerzos para regular esas actividades, sobre todo de parte de México con el interés de no perder del todo la autonomía en el tema.

Así, por ejemplo, en febrero de 1989 fue firmado el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico

---

<sup>288</sup> Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, en *Revista Enfoques*, año VI, núm. 8, primer semestre 2008, p. 80.

<sup>289</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke (et. al.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 19 de marzo de 2012, p. 23.

<sup>290</sup> María Celia Toro, *óp. cit.*, p. 378.

y la Farmacodependencia<sup>291</sup>. El primer acuerdo bilateral en la materia, conformado por siete artículos, en el que se establece, por un lado, que el tráfico de estupefacientes y su consumo eran una amenaza para la seguridad y los intereses esenciales de cada una de las partes<sup>292</sup> y por el otro, “reconoce con toda claridad que el problema exige una solución integral, y subraya los valores de seguridad, cooperación, autodeterminación, no intervención, igualdad legal y respeto para la integridad territorial de las naciones”<sup>293</sup>. Asimismo, en el acuerdo se rechaza explícitamente la ejecución de medidas unilaterales, estableciendo que todas las acciones en materia de narcotráfico se deben realizar de forma cooperativa.

Años más tarde, en 1996 se puso en marcha el mecanismo denominado Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), en donde participaron funcionarios de ambos gobiernos con el objetivo de mejorar la comunicación entre las partes<sup>294</sup>. Como resultado del mecanismo, en 1998 se publicó la Estrategia Binacional contra las Drogas. Pero este instrumento de carácter diplomático no significó el abandono de la cooperación en otros rubros como en lo militar y lo policial. Del mismo modo, las estrategias unilaterales no cesaron. En 1998 se hizo pública información realizada con un operativo emprendido por la DEA y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos para identificar bancos que realizaban tareas de lavado de dinero. Con el nombre de Operación Casablanca, los agentes estadounidenses habían estado investigando en México desde el año 1995 sin notificar al gobierno mexicano<sup>295</sup>. Evidentemente, este caso demostró que la desconfianza mutua persistía.

---

<sup>291</sup> El acuerdo sigue la línea del contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas adoptada en 1988.

<sup>292</sup> Perla Zoraida Barreda Vidal, “La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año VIII, no. 34, julio-diciembre de 2014, p. 45.

<sup>293</sup> Jorge E. Tello Peón, “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1997, p. 180.

<sup>294</sup> Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 196, CIDE, México, enero 2010, p. 5.

<sup>295</sup> Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México- Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *óp. cit.*, p. 7.

A partir de esta revisión sobre las principales estrategias bilaterales llevadas a cabo, se observa que en la mayoría de las veces Estados Unidos ha sido quien ha motivado la ejecución de acciones para el combate al narcotráfico. En efecto, por parte de México ha habido una asimilación de la visión estadounidense en las políticas nacionales al tiempo que se ha buscado promover la cooperación frente al unilateralismo. No obstante, aunque las decisiones emanen de procesos de negociaciones bilaterales, los esfuerzos emprendidos obedecen a las necesidades estadounidenses que no necesariamente son las de México, aun cuando este fenómeno involucra y afecta a ambas partes. La realidad es que, por lo menos durante la segunda mitad del siglo XX, las acciones emprendidas ya sea de forma bilateral o con la actuación unilateral estadounidense, partieron de una concepción del problema del narcotráfico muy específica, en la que el origen de la amenaza se encuentra en la oferta, esto es en el país productor o de tránsito de drogas ilícitas, que en este caso históricamente ha sido México.

De esta manera, Estados Unidos identifica como objetivo erradicar las drogas ilícitas desde su origen o bien interceptar su entrada a su territorio. Bajo esta lógica, México es tanto causante como responsable de enfrentar el problema. Para Sandra Borda esta percepción del fenómeno genera una identidad que sigue la lógica nosotros *versus* ellos, donde ellos son los países productores<sup>296</sup>. En el marco de la guerra contra las drogas, este entendimiento encuentra resonancia, pues se busca representar de alguna manera al enemigo a vencer. Así, en la relación con México, no solo se responsabiliza a las organizaciones narcotraficantes también al gobierno cuando no asume una postura contundente y afín a la estadounidense, frente al problema.

En este sentido, Silvia Vélez Quero habla de la existencia de una doble agenda de Estados Unidos en su relación con México sobre el narcotráfico. Por un lado, una agenda pública y abierta “en la cual ofrece a México una completa cooperación con las autoridades mexicanas”<sup>297</sup>. Por otro lado, una agenda en donde se incluyen las acciones unilaterales de

---

<sup>296</sup> Sandra Borda Guzmán, *óp. cit.*, p. 99.

<sup>297</sup> Silvia Elena Vélez Quero, "Unilateralidad o cooperación, falsas alternativas en la agenda encubierta de la política antinarcóticos estadounidenses", en Vargas Suárez, Rosío; Gómez Arnau, Remedios y Castro Rea, Julián

Estados Unidos con las que se presiona a México<sup>298</sup>. Esta llamada doble agenda muestra en realidad elementos de una misma estrategia, mediante la cual se ha construido una relación de cooperación en seguridad donde se reconoce a México como vital para la seguridad estadounidense, y por ello se considera fundamental que exista una buena relación con este, y por otro lado, constantemente se busca posicionar la visión estadounidense en los mecanismos bilaterales. De esta manera, con la colaboración de sus vecinos, Estados Unidos garantiza sus intereses de seguridad, pero con ello no necesariamente es garantizada la seguridad de México, debido a que los intereses y las necesidades en esta materia son otros.

Ahora bien, es posible identificar otra etapa de la cooperación bilateral en seguridad a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del año 2001. Como se explicó anteriormente, desde este acontecimiento cambió de manera importante la agenda política de Estados Unidos. En el discurso no sólo la seguridad nacional se convirtió en una prioridad, también el terrorismo pasó a ser la amenaza más importante para el país. Esta transformación fue acompañada de un conjunto de reformas legislativas y de una reconfiguración de la burocracia del gobierno de este país. En el caso de la relación con México también hubo implicaciones relevantes sobre todo en el tema de la frontera.

En efecto, a partir de este suceso, la vigilancia de la frontera se convirtió en un tema de vital importancia. Velázquez y Schiavon afirman que “la administración Bush decidió intensificar el control fronterizo mediante la militarización de su frontera con México, la construcción de un muro y la aplicación de leyes más estrictas para el paso de personas y mercancías”<sup>299</sup>. Así, como primera medida de alcance mayor, Estados Unidos y México firmaron el acuerdo Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza en marzo de 2002, para establecer lo que se denominó como una frontera inteligente. Es decir, una frontera altamente vigilada que

---

(coords.), *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, CISAN-UNAM, México, 2001, p. 127.

<sup>298</sup> *Ídem*.

<sup>299</sup> Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, en *Revista Enfoques*, año VI, núm. 8, primer semestre 2008, p. 63.

permitiera asegurar el flujo de personas y bienes lícitos, e impedir el acceso “de todo aquello que pudiera dañar a la población o al gobierno estadounidense”<sup>300</sup>.

Sin duda, en materia de seguridad la cooperación bilateral se fortaleció a partir de entonces. No obstante, otros ámbitos de la relación fueron subordinados al de la seguridad, incluso ámbitos en donde se había avanzado en los últimos años, como el económico y comercial. De ahí que Velázquez y Schiavon afirmen que hasta antes de los atentados la relación estaba en sus mejores momentos: “por primera vez en mucho tiempo, México y Estados Unidos gozaban de una estrecha relación que buscaba potenciar los canales de cooperación y reducir, en la medida de lo posible, las áreas de conflicto que habían caracterizado momentos históricos anteriores”<sup>301</sup>.

Otra propuesta del gobierno de Estados Unidos, que además de México también involucró a Canadá fue la creación de la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en el año 2005. Con este mecanismo se buscaba generar una dinámica más horizontal entre las partes y también ampliar la agenda de seguridad respecto a los temas, las amenazas y los riesgos incluidos. Aun cuando no existía un consenso sobre la concepción de la seguridad de los tres socios, se intentó enlistar un conjunto de amenazas que se definían como comunes. De esta manera “se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico ilegal de personas y el contrabando, y a compartir información de sus sistemas de inteligencia”<sup>302</sup>.

No obstante, los alcances de la ASPAN fueron limitados. En realidad, después de la administración del presidente estadounidense George W. Bush no se le dio el impulso

---

<sup>300</sup> José Luis Valdés-Ugalde y Frania Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?”, en Rodríguez Sumano, Abelardo (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿Dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, Centro de Estudios Superiores Navales de las Armada de México/ Universidad de Guadalajara, México, 2012, p. 273.

<sup>301</sup> Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *óp. cit.*, p. 67.

<sup>302</sup> *Ibidem*, p. 75.

necesario. Había limitantes debido a la falta de una identidad común en materia de seguridad, y con ello, la imposición de la visión estadounidense de seguridad que se demostró tanto en el posicionamiento del terrorismo como la amenaza prioritaria y como en el enfoque militar de sus políticas se superpusieron a otras visiones. Además, más allá de la formalidad del acuerdo y de la celebración de reuniones de los dirigentes de cada Estado cada año, no hubo los mecanismos suficientes para garantizar la funcionalidad de la ASPAN en el largo plazo. De esta manera, las debilidades en cuanto a la gestión, su agenda amplia y ambigua y la falta de una evaluación y un seguimiento adecuados para evaluar el progreso fueron obstáculos importantes para avanzar en este tipo de integración<sup>303</sup>.

En conclusión, a lo largo del periodo revisado, la cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos, particularmente en el tema del narcotráfico, se ha ido fortaleciendo con el paso de los años. Desde su incorporación en la agenda bilateral, este ha sido un tema vigente hasta la actualidad. Esto obedece a un interés político, pero también a que el fenómeno ha evolucionado de manera importante, dando lugar a un escenario sumamente complejo que incluye diversas actividades criminales que se entrecruzan generando redes transnacionales entre estos Estados. Sin embargo, en comparación con la rapidez de estas transformaciones, la evolución de las estrategias bilaterales ha sido lenta. De hecho, en términos cualitativos pocas son las características que han cambiado.

En términos generales, las estrategias emprendidas en el marco de la relación bilateral se han caracterizado por el unilateralismo estadounidense. Aun cuando frente a este México ha promovido la cooperación dando lugar a mecanismos bilaterales, en estos últimos sigue primando la visión estadounidense sobre el narcotráfico. Como se observa en el cuadro 5, en la trayectoria de la relación bilateral ha existido una tendencia por concentrar los esfuerzos para la reducción o incluso erradicación de la oferta de drogas ilícitas, frente al tema de la

---

<sup>303</sup> Traducción propia. Alicja Gluszek, "The Security and Prosperity Partnership And the Pitfalls of North American Regionalism", en *Norteamérica*, año 9, núm. 1, enero-junio de 2014, p. 35-36.

demanda, el cual ha sido planteado en los mecanismos bilaterales, pero no han existido estrategias concretar para atenderlo.

**Cuadro 5. Características de las estrategias bilaterales para el combate al narcotráfico anteriores a la Iniciativa Mérida**

Estrategias bilaterales	Características
Operación Intercepción y Operación Cooperación (1969)	Preeminencia de la visión estadounidense sobre el narcotráfico Inspecciones en la frontera común Detener la entrada de drogas ilícitas a Estados Unidos (enfoque en la oferta: tráfico) Responsabilidad de autoridades civiles
Operación Cóndor (1976)	Ejército mexicano (con equipo estadounidense) Tareas de erradicación de cultivos de marihuana en el territorio mexicano (enfoque en la oferta: producción)
Mecanismo de certificación (1986-2002)	Unilateralismo estadounidense Calificación a gobiernos extranjeros por su apoyo en la guerra contra las drogas de Estados Unidos Identificación del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos Enfoque en oferta: producción y tráfico
Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia (1989)	Acuerdo bilateral Rechazo al unilateralismo; promueve la cooperación Considera esfuerzos contra la demanda (el consumo) y la oferta (la producción y el tráfico) de sustancias ilícitas Identificación del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y México
Grupo de Contacto de Alto Nivel (1996)	Bilateralismo Mecanismo diplomático para promover el diálogo entre las partes
Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza en marzo de 2002	Creación de una frontera inteligente que impida los flujos ilícitos Inspecciones en la frontera común Detener la entrada de drogas ilícitas a Estados Unidos (enfoque en la oferta: tráfico) Responsabilidad de autoridades civiles

Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (2005)	Mecanismo regional de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México) Cooperación en seguridad frente a una variedad de amenazas comunes como: terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico ilegal de personas y el contrabando. Reuniones para el diálogo sobre estas problemáticas
---	--

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, también se ha puesto especial interés en que las acciones se lleven a cabo en la frontera compartida por ambos Estados, con el objetivo de impedir la entrada de drogas ilícitas a Estados Unidos. En este sentido, aunque en los mecanismos bilaterales se considere que se promueven estrategias integrales, realmente atienden una parte muy acotada del problema. No obstante, esta realidad también se observa en las políticas estadounidenses para hacer frente al narcotráfico. En este sentido, es posible afirmar que existe una convergencia entre el entendimiento sobre el tema en las decisiones del gobierno estadounidense con el que se promueve en la agenda bilateral.

Este entendimiento también se caracteriza por partir del enfoque prohibicionista y punitivo de las drogas y por la consideración del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. En este sentido, más allá de buscar mecanismos que eviten el unilateralismo estadounidense, no ha existido una visión mexicana sobre el problema que se busque incorporar en la agenda bilateral. De esta manera, en la construcción de la relación de cooperación en seguridad han primado los valores asociados a la identidad de Estados Unidos. Sin embargo, esto encuentra sus razones en la propia percepción de México sobre el tema, puesto que solo a partir de las presiones estadounidenses es que el narcotráfico comenzó a adquirir relevancia en la agenda política nacional.

Para Estados Unidos, en su concepción de la seguridad nacional las estrategias para el combate al narcotráfico adquieren sentido, puesto que siguen la misma lógica tanto al interior del país como en sus relaciones internacionales. Por supuesto, Estados Unidos también ha buscado que en la relación con México se reproduzca su visión. Sin embargo, en el caso de México la

identidad nacional en seguridad que se ha configurado con el paso de los años dista en gran medida de la estadounidense. Por lo que el entendimiento sobre el narcotráfico promovido por Estados Unidos se ha encontrado con obstáculos derivados de la propia experiencia mexicana, en donde se ha tratado el problema de otra manera.

Esto se observa tanto en las acciones conjuntas como en el marco normativo e institucional de la relación bilateral que anteceden a la creación de la Iniciativa Mérida. Hasta ese momento las divergencias eran claras, y aunque en las decisiones y leyes en materia de narcotráfico México ha tendido a adoptar la visión estadounidense por las presiones ejercidas, existía renuencia de una asimilación total puesto que implicaba una configuración importante de su propia identidad en seguridad nacional.

### **3.2. La Iniciativa Mérida**

#### ***Desarrollo de la negociación del programa de cooperación***

La Iniciativa Mérida es hasta la fecha el mecanismo de cooperación sobre seguridad de mayor alcance en la relación bilateral entre México y Estados Unidos<sup>304</sup>. Desde su creación, el contenido del programa de cooperación incluyó varios objetivos dentro de la meta final del combate al crimen organizado transnacional. Sin embargo, estos objetivos han evolucionado con el tiempo dando lugar a un entendimiento más amplio del fenómeno en cuestión, sin que ello signifique un distanciamiento respecto a la visión a partir de la cual se originó el mecanismo. En este sentido, el presente análisis se realiza a la luz del enfoque constructivista, ubicando a la Iniciativa Mérida en el marco de un proceso más amplio, el de la construcción de la relación de cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos, concretamente en el tema del narcotráfico.

---

<sup>304</sup> Simon Reich y Mark Aspinwall lo definen como el acuerdo formal de cooperación sobre drogas entre los dos países más importante desde la Estrategia Binacional de Control de Drogas firmada en 1998. Véase, Simon Reich y Mark Aspinwall, *óp. cit.*, p. 26.

Como se explicará a continuación, la Iniciativa Mérida consolidó en un programa más ambicioso y con un mayor grado de institucionalización, las estrategias implementadas en el pasado, en lo bilateral, para combatir al tráfico de drogas. Debido a ello es posible observar una continuidad en cuanto a la concepción sobre el problema de las drogas y al enfoque elegido para las estrategias puestas en marcha para su combate, que en términos generales pueden englobarse en la lógica de la guerra contra las drogas promovida por Estados Unidos y asimilada por México.

El contexto en el cual fue anunciada la Iniciativa Mérida estuvo caracterizado por una serie de elementos que rompían en cierto modo con el paradigma que hasta entonces orientaba a las políticas de seguridad nacional de México y de Estados Unidos. En México con el inicio de la guerra contra el narcotráfico pronunciada por el presidente Felipe Calderón. Mientras que en Estados Unidos se observaba un retorno al robustecimiento de la seguridad nacional en términos fundamentalmente militares con el presidente George Bush, luego de los atentados terroristas. Cada uno de estos procesos es estudiado en los capítulos anteriores, pero es pertinente retomarlos debido a las implicaciones que tuvieron para la creación del escenario idóneo en el que surge la Iniciativa Mérida.

En este sentido, cuando fue anunciada la Iniciativa Mérida, se hablaban de al menos dos elementos novedosos. El primero tenía que ver con el hecho de que la propuesta había sido iniciativa del gobierno mexicano y no del estadounidense como en las ocasiones anteriores<sup>305</sup>. El segundo, más relacionado con el contenido del programa, era la inclusión del concepto de responsabilidad compartida frente al problema del narcotráfico<sup>306</sup>. Se pensaba en ese entonces, que estos elementos darían pie a un esquema de cooperación diferente y más

---

<sup>305</sup> Sobre este punto, véase: Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos”, *óp. cit.*, p. 15; Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México- Estados Unidos: las fuentes del conflicto”, *óp. cit.*, p. 10; Perla Zoraida Barreda Vidal, *óp. cit.*, p. 47.

<sup>306</sup> En la declaración conjunta emitida en marzo del 2007 se afirmó “el manejo de la frontera entre México y Estados Unidos es una responsabilidad compartida”. No obstante, este concepto fue utilizado para hacer referencia al narcotráfico en la administración Obama.

eficiente<sup>307</sup>. En efecto, en marzo del 2007 el presidente Calderón propuso al presidente Bush formalizar y avanzar en la cooperación entre ambos países en materia de seguridad, durante una visita oficial a la ciudad de Mérida, Yucatán, en México<sup>308</sup>.

Esta iniciativa de Calderón era congruente con la política de seguridad que el presidente había iniciado en México desde el comienzo de su administración en el año 2006. La estrategia de combate frontal que implicaba la llamada guerra contra el narcotráfico planteó desde el inicio un enfoque militar en la manera con que se buscaba enfrentar el problema. Sin duda, este cambio de paradigma en la política mexicana era muy afín a la visión estadounidense. Si bien, en la experiencia estadounidense este enfoque había imperado desde hace varias décadas, en México fue una política controversial sobre todo por la participación inédita de las Fuerzas Armadas en las tareas relativas al combate de los grupos de delincuencia organizada.

La *securitización* del fenómeno llevó a la identificación del narcotráfico como el tema prioritario del gobierno en turno, no solo en el ámbito de la seguridad sino de manera general en su agenda política. La retórica que usaba el presidente Calderón era muy similar a las que habían utilizado presidentes como Nixon o Reagan décadas atrás<sup>309</sup>. En ella se planteaba que la amenaza que representaba el narcotráfico ameritaba la presencia de las Fuerzas Armadas en varias regiones del país para emprender lo que denominó como una lucha permanente<sup>310</sup>. En uno de sus discursos al inicio de su gobierno, Calderón afirmó:

“La razón de ser de esta lucha es muy clara: no vamos a dejar en manos de la delincuencia el curso de nuestras vidas y de nuestro país, ni mucho menos cederemos la plaza a quienes pretenden envenenar el cuerpo y el alma de nuestros hijos, de

---

<sup>307</sup> La titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores expresó en su declaración oficial el mismo día: “Este programa de cooperación permitirá que ambos países enfrenten con mayor eficacia la amenaza común de la delincuencia transnacional, se trata de tener más y mejores herramientas para proteger a la población de la delincuencia organizada”. Véase, Arámbula Reyes, Alma, *Compendio Iniciativa Mérida*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados lx Legislatura, México, 2008, p. 61.

<sup>308</sup> Véase, Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida”, en Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 195, CIDE, México, enero 2010, p. 4.

<sup>309</sup> Véase, Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *óp. cit.*, p. 31 y Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 88.

<sup>310</sup> Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, *ibídem*, p. 30.

nuestros niños y jóvenes a través de la violencia y la drogadicción. Por ello debemos actuar de inmediato, lo estamos haciendo, y haremos en estos seis años todo lo posible para salvarlos de las garras de las drogas y del peligro del crimen”<sup>311</sup>.

Calderón no solo asimiló la política estadounidense, sino que llevó la criminalización a otro nivel sin precedentes, como señala Froylán Enciso<sup>312</sup>. Es decir, se percibía que ya no era suficiente el control del fenómeno a partir del ámbito de la procuración de justicia con medidas penales, a través de la actuación de las instituciones civiles. Como consecuencia, se vinculó al fenómeno con la propia seguridad del Estado y, por tanto, existía la necesidad de llevar a cabo estrategias de otro tipo. Cabe mencionar que si bien el fenómeno del narcotráfico, y en general del crimen organizado transnacional, tenía presencia importante en varias entidades de la República mexicana, la narrativa utilizada no retrataba de manera correcta las problemáticas que se vivían en el país derivadas del narcotráfico. En realidad, más que un tema de consumo de drogas, se observaba un crecimiento importante de la presencia y el control territorial de los grupos criminales.

Lo anterior tiene implicaciones importantes porque al *securitizar* el fenómeno, el gobierno federal pretendía erradicar un problema con raíces profundas en el país. Sin embargo, tradicionalmente el tema del narcotráfico no había sido tratado como una amenaza a la seguridad nacional, ni como un tema prioritario para el gobierno federal. En este sentido, el querer eliminar el “problema de las drogas” desde el nivel más alto del gobierno a través de una estrategia enfocada primordialmente en el entendimiento de la seguridad en su aspecto más limitado no parecía ser lo más adecuado para atender un tema de crimen organizado. Esto no significa que las afectaciones reales del crimen eran inexistentes, sobre todo en las entidades en donde el narcotráfico había consolidado su control, pero la estrategia emprendida no atendía las causas del crecimiento del fenómeno.

---

<sup>311</sup> Presidencia de la República, “El presidente Calderón en el anuncio de la Estrategia integral para la prevención del delito y combate a la delincuencia”, en *ídem*.

<sup>312</sup> En palabras de Froylán Enciso, el de Calderón fue “un gobierno que decidió tener actitudes más criminalizadoras que los principales promotores de la criminalización de las drogas”. Véase, Froylán Enciso, *óp. cit.*, p. 88.

De esta forma, de manera semejante a otros contextos en los que se ha utilizado la narrativa que criminaliza el tema de las drogas y que promueve el fortalecimiento del prohibicionismo, se desatienden las verdaderas causas que motivan el crecimiento del fenómeno y los impactos reales que tiene en las sociedades. Así, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, en los momentos más álgidos del prohibicionismo, las políticas antidrogas se caracterizaron por tener trasfondos racistas que invisibilizaban las consecuencias de las desigualdades sociales. En su lugar, se creó un discurso en el que las drogas eran el enemigo por vencer. Evidentemente, el contexto mexicano es distinto no solo por la temporalidad sino por las características del fenómeno. Pero es pertinente identificar la asimilación del paradigma prohibicionista y punitivo de las drogas como un factor relevante para el avance en la cooperación entre ambos Estados.

En efecto, en este escenario en donde existe una coincidencia en las visiones de ambos gobiernos, parece lógica la búsqueda por parte de México de una mayor cooperación con Estados Unidos. Incluso, Medina afirma que desde el inicio del mandato presidencial de Calderón “la política exterior mexicana tendrá entre sus prioridades la compatibilidad de intereses y objetivos con la política de seguridad nacional de los Estados Unidos de América”<sup>313</sup>. De esta manera, quizá por primera vez en la historia de la relación bilateral, Estados Unidos encontró el mínimo de obstáculos para avanzar en la cooperación. No obstante, la visión de Calderón no era la predominante entre la clase política mexicana ni en la opinión pública, de hecho, la negociación de la Iniciativa Mérida se encontró con algunos tropiezos, sobre todo por el secretismo con el que se manejó en un inicio, incluso ante el mismo Congreso mexicano.

En palabras de Alejandro Chanona “resultaba preocupante que bajo el argumento de que no se trataba de un tratado internacional, el Ejecutivo hubiera considerado no hacer públicos los

---

<sup>313</sup> Fuensanta Medina Martínez, “La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad”, en *De Raíz Diversa*, vol. 2, núm. 3, enero-junio 2015, p. 162.

compromisos adquiridos en el marco de la Iniciativa<sup>314</sup>. De acuerdo con este autor el Congreso de la Unión insistía en tres temas fundamentales:

- “1. Que las facultades constitucionales en materia de seguridad nacional otorgaban al Congreso la potestad de dar seguimiento y vigilancia a los programas y transparentar el uso de los recursos provenientes de Estados Unidos, fueran éstos materiales o de capacitación;
2. Que al ser el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados debía conocer a cabalidad las partidas y recursos que serían parte de la Iniciativa, exhortando al Ejecutivo a transparentar la información en el proyecto de Presupuesto de 2008;
3. El cuestionamiento al Ejecutivo por excluir al Congreso del acuerdo, mientras que en Estados Unidos el legislativo desempeñó un papel determinante en la aprobación de la Iniciativa y, paradójicamente, era en aquel país donde se reconocía la importancia de la participación de los Congresos para impulsar nuevos canales de cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional”<sup>315</sup>.

En México la desconfianza se debía a dos aspectos en particular. El primero tenía que ver con el nacionalismo mexicano y el riesgo de violación a la soberanía nacional que supondría que los militares estadounidenses entraran al territorio mexicano para capacitar a las fuerzas mexicanas como se había hecho en el caso del Plan Colombia en aquel país<sup>316</sup>. Como asegura Perla Barreda, el apoyo anunciado de Estados Unidos “originó un ambiente de desconfianza entre los diputados mexicanos y otros expertos en seguridad que argumentaban que la soberanía de México estaba en peligro”<sup>317</sup>.

Cabe mencionar que se trataba del primer acuerdo que contemplaba de manera tan explícita la cooperación con el sector defensa de México<sup>318</sup>. De manera que, gran parte de la ayuda

---

<sup>314</sup> Alejandro Chanona Burguete, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano”, en Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2009, p. 61.

<sup>315</sup> *Ídem*.

<sup>316</sup> Armando Rodríguez Luna, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente” en Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México- Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, 2010, p. 44.

<sup>317</sup> Perla Zoraida Barreda Vidal, *óp. cit.*, p. 47.

<sup>318</sup> Raúl Benítez Manaut, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 87, julio-octubre de 2009, p. 241.

económica que se daría en especie tenía como objetivo fortalecer las capacidades de las fuerzas armadas y policiales de México. Esto en un contexto en el que la propia política de seguridad mexicana estaba privilegiando la actuación de este sector frente al narcotráfico. En este sentido, el segundo aspecto que causó controversia se refería a la posible militarización de la lucha del narcotráfico en México, como resultado del énfasis que se estaba poniendo en el sector defensa y cuyas consecuencias sería un aumento importante de violaciones a derechos humanos<sup>319</sup>.

Por otra parte, en el Senado estadounidense existía desconfianza hacia las autoridades mexicanas por el tema de la corrupción y las violaciones a derechos humanos<sup>320</sup>. Debido a esta preocupación, los legisladores estadounidenses insistieron en que se incluyera en el acuerdo un mecanismo de supervisión sobre ese tema, se trataba de “un reporte del Departamento de Estado de que los gobiernos receptores de la ayuda (México y los países centroamericanos) no estaban involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos y que en caso de que ello ocurriera, los responsables fueran llevados ante la justicia”<sup>321</sup>. Tanto Calderón como la mayoría de los miembros de la clase política mexicana se pronunciaron en contra de estas medidas por considerarlas condicionantes de la ayuda ofrecida<sup>322</sup>.

Finalmente, luego de la celebración de la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos del 6 al 8 de junio, en donde los legisladores mexicanos tuvieron la oportunidad de exponer sus preocupaciones sobre la Iniciativa Mérida a la delegación estadounidense, se alcanzaron acuerdos importantes, entre los que destaca el “trabajar en sus respectivas cámaras a fin de eliminar los condicionamientos impuestos a México y modificar el lenguaje de la

---

<sup>319</sup> Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México- Estados Unidos”, *óp. cit.*, p.17.

<sup>320</sup> *Ídem*.

<sup>321</sup> Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida”, *óp. cit.*, p. 5.

<sup>322</sup> Para profundizar sobre las posturas de las diferentes fuerzas políticas en la discusión del programa de cooperación en el Congreso de la Unión, véase Alejandro Chanona Burguete, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano”, *óp. cit.*, pp. 59-69.

Iniciativa a fin de que tuviera viabilidad para ambos Estados”<sup>323</sup>. En efecto, lo acordado se reflejó en el contenido de la versión final de la ley aprobada por el Congreso estadounidense.

De esta manera, luego de las negociaciones el resultado fue un acuerdo regional sobre seguridad que incluía no solo a México sino a Centroamérica también. Cabe mencionar que, desde el 22 de octubre de 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos dieron a conocer la “Declaración Conjunta sobre la Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la cooperación en materia de seguridad”. No obstante, la ley estadounidense que finalmente consolidó la creación del programa de cooperación fue ratificada por el Senado estadounidense el 11 de junio del 2008<sup>324</sup>. Asimismo, los recursos fueron liberados en diciembre del mismo año<sup>325</sup>.

El presupuesto anunciado en un primer momento fue de 1,400 millones de dólares tan sólo para México, que sería entregado en equipo, tecnología y entrenamiento durante un periodo de tres años (2008-2010)<sup>326</sup>. En efecto, para el primer año del programa de cooperación se otorgarían 500 millones de dólares<sup>327</sup>. Sin embargo, en el texto de la ley H.R. 6028, se establece que el financiamiento autorizado es de 350 millones de dólares (mdd) para el año fiscal 2008, 390 mdd para el año fiscal 2009 y 40 mdd para el año fiscal 2010<sup>328</sup>. En realidad, como se mostrará a continuación, el financiamiento superó dichas cifras.

En el documento antes citado, se afirma que esta alianza persigue dos objetivos principales:

- a) Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional;

---

<sup>323</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>324</sup> El nombre oficial de la ley fue denominado: *H.R. 6028 Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008*. Véase: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/6028/text>

<sup>325</sup> Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México- Estados Unidos”, *óp. cit.*, p. 16.

<sup>326</sup> “Palabras de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinosa Castellano, a propósito de la iniciativa Mérida”, 22 de octubre de 2007, en Alma Arámbula Reyes, *óp. cit.*, p. 62.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>328</sup> Sec. 115 de la Ley H.R. 6028. Véase, *H.R. 6028 Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008*, Estados Unidos, 11 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/6028/text>

b) Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos<sup>329</sup>.

Para cumplir con ambos objetivos, la asistencia estadounidense se daría en forma de:

- Equipos de inspección no intrusos, escáneres iónicos y unidades caninas para que la aduana mexicana, la nueva policía federal y los militares puedan interceptar drogas, armas y efectivos traficados, así como a personas víctimas de la trata de personas.
- Tecnologías para mejorar y asegurar los sistemas de comunicación en apoyo de la recolección de información, así como para asegurar que la información crítica se encuentre a disposición de los encargados de aplicar el derecho penal.
- Asesoría y capacitación técnicas para fortalecer las instituciones jurídicas: selección de nuevos efectivos policiales, *software* de gestión de casos para seguir las investigaciones a su paso por el sistema hasta llegar a juicio, nuevas oficinas para denuncias ciudadanas y responsabilidad profesional; y adopción de programas de protección de testigos.
- Helicópteros y aviones de vigilancia para apoyar las actividades de interdicción y la respuesta operacional rápida de las entidades mexicanas de aplicación de la ley.<sup>330</sup>

Como era de esperarse, en las declaraciones oficiales se buscó contrarrestar la desconfianza que existía en ciertos sectores mexicanos. En este sentido, en repetidas ocasiones la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México destacó que el nuevo acuerdo se basaba en “los principios de responsabilidad compartida, reciprocidad, confianza mutua y pleno respeto a la soberanía de cada país”<sup>331</sup>. Y en la misma línea, destacó continuamente que en ningún momento se estaba aceptando la intervención de las tropas estadounidenses en el país<sup>332</sup>. Lo cierto es que, a pesar de estas afirmaciones, el escepticismo en ambos lados de la frontera sobre el programa de cooperación no fue eliminado por completo.

---

<sup>329</sup> “Declaración conjunta sobre la iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la cooperación en materia de seguridad”, 22 de octubre de 2007, en *ibidem*, p. 57.

<sup>330</sup> “La Iniciativa Mérida: Cooperación en materia de Seguridad Estados Unidos–México–Centroamérica”, 22 de octubre de 2007, en *ibidem*, p. 67.

<sup>331</sup> “Palabras de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinosa Castellano, a propósito de la iniciativa Mérida”, *óp. cit.*, p. 61.

<sup>332</sup> *Ibidem*, pp. 62-63.

Cabe señalar que el presupuesto contemplado fue muy significativo, pues como explica Raúl Benítez Manaut, México se había mantenido reticente a aceptar recursos económicos en asistencia militar o policial por el tema de la soberanía nacional. Como consecuencia, en el periodo de los años 1996 a 2007 el monto de la asistencia para la guerra contra las drogas hacia las diferentes agencias de seguridad, justicia y las Fuerzas Armadas mexicanas fue de 440.62 millones de dólares. De ahí que concluya que “con la Iniciativa Mérida, con el paquete de ayuda de 500 mdd, en un año (2008), se ha recibido más asistencia que el total aceptado durante los últimos 12 años”<sup>333</sup>.

En este sentido, desde el inicio la Iniciativa Mérida fue presentada como un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad. Ambos gobiernos la describieron como “un nuevo y más intenso nivel de colaboración que marca el comienzo de una nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países”<sup>334</sup>. No obstante, como se explicará a continuación, los elementos novedosos no se lograron reflejar en el contenido del programa, ya que más allá de la incorporación de objetivos más amplios y de la asignación de un presupuesto relativamente grande, las formas mediante las cuales se buscaba hacer frente al problema eran muy similares a las estrategias anteriores.

### ***Análisis del contenido del programa de la Iniciativa Mérida***

Siguiendo esta línea de análisis, se observan dos elementos característicos de las estrategias bilaterales emprendidas en el pasado que fueron reiterados en el contenido del programa de la Iniciativa Mérida. El primero se refiere a la concepción estadounidense sobre el problema de las drogas. Y el segundo, a la continuidad del enfoque prohibicionista y punitivo de las drogas y el énfasis en la *securitización* del fenómeno. Como consecuencia, la cooperación bilateral en el marco de la Iniciativa Mérida se enfrenta a factores limitantes importantes en su objetivo de combatir al narcotráfico, como se explicará a continuación.

---

<sup>333</sup> Raúl Benítez Manaut, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 87, julio-octubre 2009, p. 230.

<sup>334</sup> “Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, 22 de octubre de 2007, en Alma Arámbula Reyes, *óp. cit.*, p. 72.

En el marco de la negociación de la Iniciativa Mérida, las dos partes involucradas asumieron compromisos importantes: México a fortalecer sus capacidades operacionales para combatir de forma más eficaz a los narcotraficantes y al crimen organizado, y Estados Unidos a intensificar sus esfuerzos para enfrentar todos los aspectos relacionados con el tráfico de drogas (incluyendo demanda de drogas) y continuar combatiendo el tráfico de armas y de dinero en efectivo hacia México<sup>335</sup>. En efecto, se esperaba que los esfuerzos para cumplir estos compromisos fueran llevados a cabo tanto por el gobierno mexicano como por el estadounidense, cada uno en sus respectivas jurisdicciones, pero de manera paralela.

No obstante, esto no es lo que se traduce en el contenido de la Iniciativa Mérida. Es importante destacar esta característica del programa de cooperación porque como se explicó previamente, las estrategias emprendidas para el combate al narcotráfico en la historia de la relación bilateral han estado guiadas por el entendimiento del gobierno estadounidense de que el fenómeno debe ser enfrentado primordialmente en los territorios donde son producidas las drogas y en donde cruzan las rutas para su trasiego, es decir, atacando fundamentalmente la oferta. De ahí que se perciba como un problema, e incluso una amenaza, de origen externo. Como consecuencia de esta concepción, en la relación bilateral tradicionalmente se ha puesto mayor peso a los esfuerzos que realiza el gobierno mexicano para evitar que las drogas ilícitas lleguen a Estados Unidos.

De esta manera, con la creación de la Iniciativa Mérida y el “nuevo paradigma” que supuestamente implicaba, existían grandes expectativas de cambio. Mismas que aumentaron con la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, puesto que durante su campaña había hablado en repetidas ocasiones de la necesidad urgente de reducir la demanda de drogas ilícitas en su país<sup>336</sup>. En efecto, tanto él como los miembros de su gabinete se

---

<sup>335</sup> *Ídem.*

<sup>336</sup> Maureen Meyer, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, en Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, *óp. cit.*, p. 73.

mostraban abiertos a cambiar la narrativa sobre las responsabilidades de ambos gobiernos frente al tráfico de drogas.

Así, por ejemplo, en marzo de 2009 la Secretaria de Estado Hilary Clinton reconoció, por primera vez en la historia, la responsabilidad de Estados Unidos sobre el consumo de drogas ilícitas y el tráfico de armas durante un discurso pronunciado en México<sup>337</sup>. Incluso, se admitió que en México el 90% de las armas que usaban los narcotraficantes en ese entonces provenían de Estados Unidos<sup>338</sup>. De acuerdo con Maureen Meyer, las palabras de Clinton fueron: “nuestra insaciable demanda de drogas ilegales alimenta el tráfico de drogas”<sup>339</sup> y al hablar de las políticas antidrogas estadounidenses afirmó que “claramente lo que hemos estado haciendo no ha funcionado”<sup>340</sup>.

En este sentido, es posible afirmar que el reconocimiento de una corresponsabilidad respecto al narcotráfico y sus consecuencias fue algo característico de la administración del presidente Obama. El cambio en el discurso sobre el narcotráfico era significativo porque se pensaba dejaría atrás al unilateralismo estadounidense y la desconfianza bilateral. Como el análisis de Valdés Ugalde y Frania Duarte sugiere:

“El gran avance formal en la relación bilateral fue que este mecanismo haya sido producto del principio de responsabilidad compartida, dejando atrás la tendencia de responsabilizar a la contraparte por el origen del problema y esperando a que ella sola lo solucionara de manera unilateral. Así, Estados Unidos reconoció que contribuye con el problema al no reducir los niveles de consumo de drogas, ni el flujo de armas hacia México. Por su parte, México reconoce la presencia de los cárteles en su territorio, así como la debilidad de sus instituciones policiacas y de impartición de justicia”<sup>341</sup>.

---

<sup>337</sup> Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos”, *óp. cit.*, p. 17.

<sup>338</sup> José María Ramos García, “La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos”, en Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México- Estados Unidos*, *óp. cit.*, pp. 83-84.

<sup>339</sup> Maureen Meyer, *óp. cit.*, p. 73.

<sup>340</sup> *Idem.*

<sup>341</sup> José Luis Valdés-Ugalde y Frania Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?”, en Rodríguez Sumano, Abelardo (coord.), *óp. cit.*, p. 275.

Sin embargo, como apunta Meyer, el presupuesto del programa bilateral no estaba dirigido hacia los esfuerzos de las instituciones estadounidenses. Es decir, desde el inicio no se tenía contemplado emplear parte de los recursos para atender temas como la demanda de drogas y la venta de armas en Estados Unidos porque los fondos de la Iniciativa Mérida provienen del rubro de cooperación internacional<sup>342</sup>. En la misma línea, Clare Ribando Seelke del *Congressional Research Service* reconoce que debido a que la Iniciativa Mérida no fue acompañada con legislación interna, para el Congreso estadounidense sería difícil evaluar el avance en el cumplimiento de los compromisos del gobierno estadounidense sobre la demanda de drogas, el tráfico de armas y el lavado de dinero, a pesar de lo beneficioso que sería realizar esfuerzos en estos temas<sup>343</sup>.

Debido a ello, lo que se observa es un programa de asistencia vertical en el que el gobierno estadounidense ofrece importantes recursos económicos en equipo y conocimiento práctico a México para que cumpla con una serie de avances en el combate contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, mediante las actividades que tradicionalmente se han impulsado. Incluso con las reformas que tuvo la Iniciativa Mérida anunciadas en la Declaración Conjunta de la Segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel en el año 2010, la corresponsabilidad no se reflejó en las estrategias<sup>344</sup>. A partir de entonces se establecieron cuatro pilares o áreas estratégicas:

- 1) Afectar la capacidad operativa del crimen organizado
- 2) Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho
- 3) Crear la estructura fronteriza del siglo XXI
- 4) Construir comunidades fuertes y resilientes<sup>345</sup>.

---

<sup>342</sup> Maureen Meyer, "Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?", en Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, óp. cit., p. 71.

<sup>343</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 19 de abril de 2010, p. 16.

<sup>344</sup> Gobierno de México, Segunda Reunión del Grupo De Alto Nivel, "Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra la Delincuencia Organizada Transnacional", 23 de marzo de 2010. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANII.pdf>

<sup>345</sup> Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

En efecto, la Iniciativa Mérida tuvo una ampliación importante en sus objetivos, y con ello, creció el alcance al que podría llegar la cooperación bilateral. Asimismo, desde entonces, la asistencia a la región de Centroamérica es financiada a través de un programa separado<sup>346</sup>. En este sentido, la introducción de un nuevo esquema demostró que los objetivos que perseguía el acuerdo continuaban vigentes para ambos gobiernos pero que la realidad demandaba ajustes respecto al tratamiento del problema. No obstante, la dirección del cambio no fue en el sentido de incorporar la corresponsabilidad en el contenido del programa con estrategias concretas para ambos gobiernos.

Así, por ejemplo, en los pilares dos y cuatro respectivamente, se incluyen los objetivos de “aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho” y “el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado”<sup>347</sup>. Si bien, estas metas partían de necesidades reales, resultaban insuficientes frente a la búsqueda de frenar los flujos de drogas ilícitas y detener la actuación de los grupos criminales, pues solo contemplan una fracción del problema en cuestión.

Incluso, en este contexto, en un reporte del *Congressional Research Service* se cuestionó la efectividad de los programas de cooperación como la Iniciativa Mérida. En dicha investigación, se afirma que de acuerdo con varios analistas a menos que se promueva la construcción de una política estadounidense en materia de drogas más holística que se enfoque en reducir la demanda del mismo modo que la oferta, es improbable que los programas tengan un impacto significativo en los flujos de drogas provenientes de la región latinoamericana<sup>348</sup>.

---

<sup>346</sup> Traducción propia. Liana W. Rosen, *International Drug Control Policy: Background and U.S. Responses*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 19 de marzo de 2015, p.14.

<sup>347</sup> Embajada de Estados Unidos en México, *Hoja informativa: Iniciativa Mérida—Panorama general*, julio 2015. Disponible en: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>

<sup>348</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, *óp. cit.*, p. 12.

Por supuesto, esto no caracteriza únicamente a la Iniciativa Mérida sino en general a los programas internacionales emprendidos por Estados Unidos para cumplir con su objetivo de detener la entrada de drogas ilícitas a su territorio, a pesar de que la evidencia demuestra que no han funcionado. Como señala Clare Ribando Seelke:

“Algunos estudios han sugerido que atender la demanda de drogas mediante la combinación de programas de tratamiento para consumidores problemáticos y de prevención sería más exitoso y efectivo que los programas de reducción de oferta. Sin embargo, el presupuesto estadounidense para el control de drogas continúa enfatizando los programas enfocados en la oferta, incluyendo la erradicación de cultivos en los países productores, la interdicción y el fortalecimiento de la aplicación de la ley, en lugar de los esfuerzos para reducir la demanda”<sup>349</sup>.

En este sentido, la ausencia de acciones concretas para cumplir con los compromisos estadounidenses dentro del marco de la Iniciativa Mérida refleja que aunque en el discurso se pretendía dejar atrás el unilateralismo que tradicionalmente ha acompañado a las políticas estadounidenses en relación con otros Estados, y en su lugar, promover la negociación y ejecución bilateral del programa de cooperación, partiendo de un sentido de corresponsabilidad del fenómeno, en realidad no se contemplan mecanismos que garantice el cumplimiento de los compromisos estadounidenses.

Este asunto es de suma importancia debido a que, en esta área en específico de la cooperación bilateral, a pesar de que se afirme que con la consolidación de canales de cooperación se ha quedado atrás el unilateralismo estadounidense, en realidad se observa que el programa se fundamenta en los motivos, intereses y percepciones estadounidenses. En este sentido, el unilateralismo ya no solo se refiere a la actuación de forma independiente del gobierno estadounidense en operaciones más allá de sus fronteras nacionales, sino en el hecho de que, debido a la naturaleza de la Iniciativa Mérida, las estrategias tienen características propias del entendimiento estadounidense del problema.

---

<sup>349</sup> Traducción propia. *Ibidem*, pp. 17 y 18.

Es decir, al ser un programa de cooperación internacional del gobierno de Estados Unidos, es éste el que establece las prioridades y las estrategias que se seguirán, aun cuando las acciones se lleven a cabo fuera de su jurisdicción, en este caso en México.

Esto representa un factor limitante para los alcances que podría tener el acuerdo en el cumplimiento de sus objetivos, ya que específicamente en la relación México-Estados Unidos, debido a la transnacionalización del fenómeno, atender las problemáticas derivadas del narcotráfico en ambos lados de la frontera significaría atacar tanto la oferta y el tráfico de drogas ilícitas como la demanda, y además, los otros fenómenos conexos como el tráfico de armas y el lavado de dinero. En efecto, para reducir los impactos del crimen organizado transnacional en ambos países se requiere de entender la complejidad del escenario que se configura y formular estrategias para todas las dimensiones del problema.

En este sentido, al sólo considerar la responsabilidad mexicana, se reduce el posible impacto de la cooperación generando esfuerzos insuficientes. El reconocimiento de ambas responsabilidades, pero sobre todo de la existencia de impactos diferenciados del fenómeno del narcotráfico que generan problemáticas distintas en Estados Unidos y en México es esencial para potenciar los alcances de la cooperación bilateral en el marco de la Iniciativa Mérida en su cometido principal. Si bien, durante el tiempo que coincidieron los gobiernos de Obama y Peña Nieto, en la narrativa que acompañaba a las estrategias bilaterales había cierta inclinación hacia esta dirección, no llegó a concretarse en políticas específicas.

Así, por ejemplo, en una publicación académica en el año 2014 el agente de la DEA, Joseph Evans, realizó un diagnóstico acertado del problema en cuestión atendiendo la realidad de los impactos diferenciados y la necesidad del trabajo colaborativo que parta de una corresponsabilidad, al afirmar:

“Tenemos una corresponsabilidad con la violencia que azota a muchas comunidades mexicanas. La mayoría de las drogas se consumen en Estados Unidos, generando enormes flujos de capital que les permiten operar a las TCOS (...) Estas organizaciones criminales transnacionales pueden combatirse solamente trabajando en ambos lados

de la frontera. Estados Unidos y México están colaborando en una forma sin precedentes. Estamos trabajando juntos y determinado los papeles y responsabilidades para hacer frente en ambos lados de la frontera con México, para detener la violencia, y en Estados Unidos detener el flujo de drogas, dinero y armas”<sup>350</sup>.

Ahora bien, el segundo elemento problemático que al igual que en las estrategias predecesoras, forma parte del Iniciativa Mérida es la concepción de que las políticas formuladas en materia de narcotráfico deben partir del enfoque prohibicionista punitivo de las drogas, el cual es robustecido a partir de la *securitización* del fenómeno en las agendas nacionales y también, en la bilateral. En este sentido, las estrategias emprendidas en el marco de la Iniciativa Mérida ponen un peso mayor al ámbito de la seguridad, siguiendo la lógica del ataque frontal a los criminales, privilegiando la actuación de las instituciones de seguridad en esta tarea, particularmente de las Fuerzas Armadas.

Durante la primera etapa de la Iniciativa Mérida esta característica era muy evidente, pues en realidad toda la asistencia en términos de equipo y entrenamiento se centraba en fortalecer las instituciones mexicanas de seguridad. Como se muestra en el cuadro 6, durante los primeros dos años de existencia del programa de cooperación la mayor parte del total de recursos recibidos fueron destinados a la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

---

<sup>350</sup> Joseph Evans, “Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico”, en Rodríguez Sumano, Abelardo (coord.), *óp. cit.*, p. 13.

**Cuadro 6. Presupuesto solicitado para cada institución mexicana como parte de la Iniciativa Mérida, en su etapa inicial (2008-2009)**

<b>Institución del Gobierno Mexicano</b>	<b>Millones de dólares</b>
Secretaría de Marina-SEMAR	200
Secretaría de Seguridad Pública-SSP	177
Secretaría de la Defensa Nacional-SEDENA	126
Instituto Nacional de Migración-INM	92
Administración General de Aduanas-AGA	70
Secretaría de Comunicaciones y Transportes-SCT	31
Secretaría de Salud	26
Centro de Investigación y Seguridad Nacional-CISEN	17
Procuraduría General de la República-PGR	15
Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SCHP	5

Fuente: Elaboración propia con base en Raúl Benítez Manaut (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009, p. 389.

Sin embargo, la ampliación de los ámbitos de acción contemplados por el programa, consecuencia de la estructuración en cuatro pilares, indicaba que las estrategias partirían de un entendimiento más integral sobre el narcotráfico, más allá de percibirlo fundamentalmente como un problema de seguridad nacional. En efecto, al observar la descripción de los cuatro pilares (véase el cuadro 7) es posible afirmar que la primera fase de la Iniciativa Mérida se concentró en lo que después conformaría el pilar uno del programa. Mientras que los demás pilares presentan objetivos relacionados con el fortalecimiento de las instituciones y de las comunidades en México, para disminuir los impactos del crimen organizado en el país, ámbitos que hasta ese entonces se habían dejado fuera.

**Cuadro 7. Los Cuatro Pilares de la Iniciativa Mérida (2010-2016)**

**PILAR UNO – Afectar la capacidad operativa del crimen organizado**

Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas. La Iniciativa Mérida a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento proporcionará los cimientos para lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.

**PILAR DOS – Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho**

Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el Estado de Derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la Policía y las Fuerzas Armadas, reformar los centros penitenciarios e implementar la reforma del sistema penal de justicia.

**PILAR TRES – Crear la estructura fronteriza del siglo XXI**

Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.

**PILAR CUATRO – Construir comunidades fuertes y resilientes**

Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.

Fuente: Elaboración propia con base en Embajada de Estados Unidos en México, *Hoja informativa: Iniciativa Mérida–Panorama general*, julio 2015. Disponible en: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>

Sin duda, la ampliación de las áreas estratégicas del programa de cooperación resultaba necesaria, pero al no ser acompañada por la construcción de una concepción más completa sobre el problema del narcotráfico y en general, sobre las políticas de drogas, no fue suficiente para superar el enfoque plasmado desde el inicio. Esto debido a que el paradigma prohibicionista que promueve la criminalización de las drogas y como consecuencia, la identificación del narcotráfico como una actividad ilícita, lleva a la formulación de políticas que privilegian el tratamiento del problema como uno relativo a la procuración de justicia. Sin embargo, cuando se toma la decisión política de *securitizar* el fenómeno, y además, éste adquiere dimensiones superiores, las estrategias tienden a caracterizarlo como una amenaza a la seguridad, y con ello, la línea entre un problema de criminalidad y uno de seguridad nacional se vuelve difusa, y esto evidentemente, tiene implicaciones muy graves.

Si bien, en la primera fase de la Iniciativa Mérida, la *securitización* ocurrió tanto en la política al interior de México como en la agenda bilateral, con la llegada de la administración Obama se buscó restar fuerza a este proceso regresando a un enfoque desde la procuración de justicia, sin distanciarse del paradigma prohibicionista punitivo. De ahí que se adoptaran estrategias en materia de fortalecimiento de las instituciones mexicanas para garantizar el Estado de Derecho. Esto, por supuesto, responde también al propio contexto de niveles altos de violencia y de impunidad que se vivía en el país<sup>351</sup>, como consecuencia de la aparición de los primeros resultados de la estrategia de combate frontal al narcotráfico, la cual desde el inicio mostró efectos contraproducentes.

En el 2010 algunas estimaciones indicaban que en el año 2008, más de 5,100 personas en México habían muerto debido a la violencia relacionada con el narcotráfico, un incremento del 126% con respecto al 2007. Para el año 2009, la cifra ascendió a 6,500<sup>352</sup>. Frente a esta realidad,

---

<sup>351</sup> En 2010 se hablaba de una tasa de impunidad en México del 98%. Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, *óp. cit.*, p. 24.

<sup>352</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 2.

la incorporación de estos pilares, sobre todo el segundo y el cuarto, parecía apropiada más no suficiente. Se pensaba entonces que la debilidad institucional en el ámbito de la procuración de justicia era lo que impedía ver resultados favorables. Y esta ha sido la tendencia que han seguido los diagnósticos sobre el problema en cuestión. Así, por ejemplo, siguiendo esta línea, Joseph Evans afirmó en el año 2014:

“Hoy en día, Estados Unidos consume más drogas, tiene más armas y más pandillas que México, pero solamente una fracción de la violencia. El elemento que marca la diferencia es: un sistema de justicia civil que haga mantener el estado de derecho y haga ver a los criminales que hay un precio por el crimen violento”<sup>353</sup>.

De esta manera, desde la reestructuración de la Iniciativa Mérida, atender la debilidad institucional en México fue considerada parte fundamental de las estrategias para el combate al narcotráfico. En efecto, desde el año fiscal 2011, el financiamiento para el pilar dos: Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho superó el monto de la asistencia hacia los otros pilares<sup>354</sup>. Este cambio puede responder al ascenso de la violencia e impunidad en el país. El primero es resultado directo de la estrategia de combate frontal a los grupos criminales enmarcada en la guerra contra el narcotráfico. Y el segundo tiene que ver con los obstáculos que continúan permeando en el acceso a la justicia en México.

En este sentido, atender la debilidad de las instituciones de justicia es una tarea urgente, pero mientras se continúa con la estrategia fallida de seguridad, los esfuerzos serían contradictorios, pues esta última propicia el incremento de la violencia<sup>355</sup>. Sin embargo, como señala Armando Rodríguez Luna esta visión en donde los dos ámbitos encuentran lógica, proviene del paradigma prohibicionista que criminaliza las drogas, el cual sigue orientando las políticas implementadas frente al narcotráfico a pesar de haber probado su ineficacia durante décadas.

---

<sup>353</sup> Joseph Evans, “Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico”, en Rodríguez Sumano, Abelardo (coord.), *óp. cit.*, p. 15.

<sup>354</sup> Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 29 de junio de 2017, p. 9.

<sup>355</sup> Maureen Meyer explica que la repetición de estrategias fallidas no producirá un impacto a largo plazo en cuanto a la seguridad del país y tendrá más repercusiones negativas en materia de derechos humanos. Véase, Maureen Meyer, *óp. cit.*, p. 74.

Para este autor: “el énfasis puesto en las áreas de seguridad y justicia, por encima de la prevención, deja lugar a muchas dudas sobre la efectividad futura de la Iniciativa Mérida”<sup>356</sup>.

Debido a la preeminencia de este paradigma, los cambios efectuados en el desarrollo de las diferentes administraciones no llegan a ser profundos, presentando únicamente versiones más cercanas o distanciadas del tratamiento del tema como uno de procuración de justicia o uno seguridad nacional. Así, por ejemplo, en la primera etapa de la Iniciativa Mérida el peso estaba claramente puesto en la *securitización* del fenómeno, coincidente con la política de seguridad conducida por el presidente Calderón. Posteriormente, con el primer gobierno de Obama se trató de equilibrar la visión construyendo un esquema que incluyera ambos ámbitos. Luego, en su segundo mandato paralelo a la administración de Peña Nieto, se le quitó peso en el discurso, pero las estrategias continuaron en la misma línea.

El cambio se presentó una vez más con la llegada a la presidencia de Donald Trump en el año 2016, cuyas medidas emprendidas estuvieron mayormente dirigidas al ámbito de la seguridad, aunque los fondos solicitados por el Poder Ejecutivo han sido menores que en otras ocasiones, “lo que recuerda a la primera fase de la Iniciativa Mérida, pero con menos ayuda exterior de Estados Unidos”<sup>357</sup>. En efecto, hubo un retorno a la narrativa que tradicionalmente Estados Unidos ha tenido sobre el narcotráfico y que había logrado tener algunos cambios en la administración Obama con la incorporación de los cuatro pilares. Esto es, el énfasis en la retórica que expone un entendimiento de que las drogas son una amenaza de origen externo, la predilección por el unilateralismo frente a la cooperación y la *securitización* de dicho problema en la agenda bilateral.

Asimismo, el discurso de odio con el que el presidente se expresó en diversas ocasiones sobre los mexicanos particularmente generó una serie de tensiones en la relación bilateral. En el caso de la Iniciativa Mérida el mandatario estadounidense no eliminó el programa, sin embargo, el

---

<sup>356</sup> Armando Rodríguez Luna, *óp. cit.*, p. 67.

<sup>357</sup> Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, *óp. cit.*, p. 10.

financiamiento fue disminuyendo en el transcurso de su gobierno. De acuerdo con una investigación de Clare Ribando Seelke, con las órdenes ejecutivas del presidente Trump fueron modificadas las prioridades del gobierno en la materia, reconociendo como tales combatir la producción de drogas, mejorar la interdicción fronteriza y la seguridad portuaria, y combatir el lavado de dinero<sup>358</sup>.

Por otro lado, el regreso a un enfoque clásico de la cooperación estadounidense del presidente Trump se da un momento en el que paralelamente, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador propone un discurso de política de seguridad distinto a sus predecesores en algunos aspectos, aunque en la práctica las diferencias se vuelven menos evidentes. En este sentido, ambas administraciones coinciden en no demostrar gran interés en promover la cooperación bilateral en materia de seguridad, más allá de la cuestión fronteriza. No obstante, en agosto del año 2019 el gobierno estadounidense aceptó la propuesta del gobierno de México sobre la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Seguridad, en el que la Iniciativa Mérida se establece como uno de los nueve subgrupos que lo conforman<sup>359</sup>.

En suma, el nuevo paradigma que proponía el anuncio de la Iniciativa Mérida no es lo que se observa en su implementación. Desde la formulación de su contenido existieron elementos problemáticos arrastrados de estrategias anteriores, como la preponderancia de la concepción estadounidense sobre el problema de las drogas, que lleva a políticas dirigidas al tema de la oferta de drogas ilícitas y que impide la aplicación de la corresponsabilidad, y la continuidad del enfoque prohibicionista y punitivo de las drogas y el énfasis en la *securitización* del fenómeno. Estos elementos no han podido ser superados a pesar de la evolución que ha tenido el programa de cooperación en más de una década, por lo que siguen representando limitantes para el control de los impactos negativos del narcotráfico en ambos países.

---

<sup>358</sup> Clare Ribando Seelke, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 12 de mayo de 2020, p. 16.

<sup>359</sup> *Ídem*.

### ***Análisis de los resultados***

La Iniciativa Mérida ha existido de forma ininterrumpida desde el año de su creación en 2008. Desde entonces, los diferentes presidentes que han estado en el poder tanto en México como en Estados Unidos han continuado el programa de cooperación bilateral. Como se explicará en las siguientes líneas, esto no se debe necesariamente al éxito que han tenido las estrategias emprendidas, más bien, obedece a la vigencia que tiene el problema en cuestión para ambos Estados, esto es, el combate al crimen organización transnacional, particularmente al narcotráfico.

El análisis de los resultados que ha tenido la Iniciativa Mérida en el cumplimiento de su objetivo primordial se dificulta debido a la ausencia de mecanismos de evaluación sobre el programa de cooperación desde el inicio de su implementación. Al no incluir los criterios en los cuales se basaría la medición de avances, la valoración tiende a ser subjetiva o bien, a depender de las percepciones existentes en torno a la problemática en cuestión. Por ejemplo, más allá de definir si el programa ha sido exitoso en el objetivo de disminuir los efectos del crimen organizado transnacional, algunos autores destacan que el programa ha funcionado en tanto que la existencia de un acuerdo de cooperación, aún con las deficiencias en su contenido, es preferible a la ausencia de este, en términos de la consolidación de una relación de cooperación bilateral en el tema<sup>360</sup>.

Evidentemente, la evaluación de los resultados es esencial para conocer el desempeño que han tenido las estrategias emanadas del programa de cooperación y con ello, determinar la pertinencia de realizar ajustes, continuar con el mismo trayecto o desecharlo por completo, todo en aras de generar la mejor gestión del problema. Como se señaló líneas atrás, la Iniciativa Mérida es un programa de cooperación del gobierno de Estados Unidos que surgió por acuerdo

---

<sup>360</sup> Así por ejemplo, Ribando Seelke cita que funcionarios estadounidenses afirman que frente al antecedente de los esfuerzos antinarcóticos en una relación bilateral de mutua desconfianza, el desarrollado que ha tenido la comunicación y cooperación entre las autoridades de Estados Unidos y México, son resultados de suma importancia aunque imposibles de cuantificar. Véase, Traducción propia. Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, óp. cit., p.14.

bilateral que consiste en la transferencia de equipo, tecnología y capacitación de aquel país hacia México. Para ello, el Presidente estadounidense solicita un presupuesto en cada año fiscal para financiar el programa y éste debe ser aprobado por el Congreso estadounidense.

Cuando se anunció la Iniciativa Mérida el presupuesto ascendía a 1,400 millones de dólares (mdd) para los primeros tres años (2008-2010). Desde entonces, los recursos para este programa vendrían de tres cuentas diferentes: Fondo de Ayuda Económica (*Economic Support Fund-ESF*), Financiamiento Militar Extranjero (*Foreign Military Financing-FMF*) y Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (*International Narcotics Control and Law Enforcement-INCLE*). Como se observa en el cuadro 8, en realidad el presupuesto total otorgado en esos años fue de 1,499.2 mdd. Y de éste, la mayoría de los recursos provinieron de la cuenta INCLE (1,034.5 mdd) y luego, una parte importante de FMF (420.7 mdd).

Posteriormente, con la reestructuración del programa de cooperación en cuatro áreas estratégicas, el monto del FMF fue menor en el año fiscal 2011. Incluso, desde el año fiscal 2012, ya no se toman recursos de esta cuenta para la Iniciativa Mérida, aunque si como parte de la asistencia militar bilateral<sup>361</sup> (véase cuadro 8). Por otro lado, se observa un incremento desde el mismo año del monto proveniente de la cuenta ESF. No obstante, la mayor parte del presupuesto de cada año la conforma la cuenta INCLE, la cual es administrada por la Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicaciones de la Ley, del Departamento de Estado. En efecto, los recursos de esta cuenta deben ser utilizados para el combate al crimen organizado, reducir la cooperación e impunidad dentro de las fuerzas de seguridad, incrementar la seguridad fronteriza, promover el debido proceso del estado de derecho y reducir el flujo de drogas ilícitas, particularmente heroína y fentanilo, hacia Estados Unidos<sup>362</sup>.

---

<sup>361</sup> Clare Ribando Seelke, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, *óp. cit.*, p. 11.

<sup>362</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, *óp. cit.*, p. 12.

**Cuadro 8. Financiamiento estimado de la Iniciativa Mérida  
en el periodo 2008-2021 (en millones de dólares)**

<b>Año fiscal</b>	<b>Fondo de Ayuda Económica</b>	<b>Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley</b>	<b>Financiamiento Militar Extranjero</b>	<b>Total</b>
2008	20	263.50	116.50	400
2009	15	406	39	460
2010	9	365	265.20	639.20
2011	18	117	8	143
2012	33.30	248.50	n.a.	281.80
2013	32.10	190.10	n.a.	222.20
2014	35	143.10	n.a.	178.10
2015	33.60	110	n.a.	143.60
2016	39	100	n.a.	139
2017	40.90	90	n.a.	130.90
2018	39	100	n.a.	139
2019	39	110	n.a.	149
2020	50	100	n.a.	150
<b>Total</b>	<b>403.90</b>	<b>2,343.20</b>	<b>428.70</b>	<b>3,175.80</b>
2021*	20.30	41	n.a.	61.30
<b>Total</b>	<b>424.20</b>	<b>2,384.20</b>	<b>428.70</b>	<b>3,237.10</b>

Fuente: Clare Ribando Seelke, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 12 de mayo de 2020, p. 35.

n.a.= No Aplica

\* Las cifras del año 2021 se refieren al presupuesto solicitado.

En suma, a la fecha, el presupuesto de la asistencia supera los 3 mil millones de dólares. Más del doble del monto con que se inició el programa. De este total, la gran mayoría de los recursos derivaron de la cuenta INCLE (2,343.20 mdd), seguida del FMF (428.70 mdd) y finalmente, la cuenta del ESF (403.9 mdd). Cabe destacar que el presupuesto anual nunca ha superado al otorgado durante los tres años de la primera fase de la Iniciativa Mérida. En realidad, desde el

año 2012 fue disminuyendo año con año. No obstante, con el presidente Trump en el 2018, se incrementó otra vez cada año, aunque nunca llegó a los montos iniciales, como se observa en el cuadro 9.

**Cuadro 9. Presupuesto de la Iniciativa Mérida en cada administración estadounidense (2009-2020)**

<b>Administración</b>	<b>Periodo</b>	<b>Presupuesto total (millones de dólares)</b>
Obama (primer mandato)	<b>2009-2012</b>	1,524
Obama (segundo mandato)	<b>2013-2016</b>	682.9
Trump	<b>2017-2020</b>	568.9

Fuente: Elaboración propia con base en Clare Ribando Seelke, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 12 de mayo de 2020, p. 35.

Estas diferencias obedecen a las variaciones de cada gobierno en sus prioridades políticas, pero es posible afirmar que en general el presupuesto ha disminuido. Incluso, el presupuesto para el año 2021 aunque solo indica lo solicitado, incluye un presupuesto muy por debajo de año 2020. En este sentido, la reducción del presupuesto y la vigencia del programa pueden indicar dos escenarios. En el primero, el objetivo principal en términos de disminuir los impactos del narcotráfico se ha cumplido y por tanto, el programa ha dejado de requerir tantos recursos. En el segundo, el programa de cooperación ha perdido fuerza no por lograr su cometido sino debido a la ausencia de resultados exitosos lo que da cuenta de una estrategia mal enfocada e implementada.

Con base en los indicadores existentes sobre la realidad actual, es posible afirmar que nos encontramos frente al segundo escenario. No obstante, tanto los presidentes de México como de Estados Unidos han expresado continuamente su postura de apoyo a la Iniciativa Mérida, presentando en sus informes acciones que consideran como avances. Esto a pesar de la

inexistencia de mecanismos oficiales que permitan realizar una evaluación certera. De esta manera, para vigilar la implementación de lo acordado se creó el Grupo de Contacto de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, conformado por funcionarios del gobierno de México y de Estados Unidos. El objetivo de este foro era que mediante reuniones anuales los funcionarios pudieran intercambiar experiencias y perspectivas sobre el programa. Sin embargo, en las declaraciones conjuntas publicadas de dichas reuniones solo se dan a conocer los resultados considerados como significativos. Es así como, por ejemplo, en la declaración emitida en el año 2008 se afirma que dentro los logros obtenidos hasta esa fecha se encuentran:

- El incremento de las capacidades forenses, incluyendo la inauguración de un nuevo laboratorio forense en México;
- El fortalecimiento de los vínculos para poder investigar los flujos financieros transfronterizos y combatir el lavado de dinero;
- El aumento de la colaboración para encontrar armas y frenar la exportación ilícita de armas utilizadas por las organizaciones de narcotraficantes;
- La creación de los requisitos técnicos para la transferencia de bienes relacionados con el uso de sistemas aéreos en la lucha contra el narcotráfico;
- El aumento en el número de detenciones y extradiciones de fugitivos de la ley;
- El despliegue de vehículos instalados con equipos de rayos X y tecnología de monitoreo de radiación;
- El intercambio de más información relacionada con organizaciones transnacionales de narcotráfico.<sup>363</sup>

Del mismo modo, en la reunión celebrada en 2011, se anunciaron los siguientes logros:

- Un mayor intercambio de información sobre las organizaciones transnacionales del narcotráfico lo que ha apoyado los esfuerzos exitosos por detener o abatir sus principales líderes;

---

<sup>363</sup> Gobierno de México, Primera Reunión del Grupo De Alto Nivel, “Declaración Conjunta”, 19 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANI.pdf>

- La ampliación del uso de mecanismo de inspecciones no intrusiva, fortaleciendo las capacidades en la frontera común;
- La capacitación en México de más de 8,500 policías federales, 2,600 fiscales del sector justicia y 1,800 empleados del sistema penitenciario y correccional;
- El fortalecimiento de los vínculos para investigar los flujos financieros transfronterizos y combatir el lavado de dinero;
- La transferencia de 11 helicópteros a las fuerzas de seguridad mexicanas para aumentar su movilidad en las operaciones contra el narcotráfico;
- La inauguración de la Oficina Bilateral de Implementación, con personal mexicano y estadounidense, para dar seguimiento a las actividades y proyectos de la Iniciativa Mérida.<sup>364</sup>

En la cuarta reunión celebrada en 2012, se afirmó que mediante el trabajo conjunto en el marco de la Iniciativa Mérida se han:

- Incrementado el intercambio de información sobre las organizaciones transnacionales del narcotráfico, lo que ha debilitado las operaciones de las organizaciones criminales transnacionales y apoyado al Gobierno de México en la detención y abatimiento de líderes del tráfico de drogas;
- Fortalecido las extradiciones entre los dos países, resultando en un número récord y en el enjuiciamiento de numerosos delincuentes líderes de organizaciones criminales;
- Mejorado la seguridad fronteriza y las seguridades de inspección, en parte a través del emplazamiento de más de 97 millones de dólares en equipo fijo y móvil de inspección no intrusiva y aparatos pequeños de detección;
- Trabajado para asegurar las cadenas de producción y facilitar los flujos legítimos de comercio y viajeros al establecer programas complementarios de viajeros confiables y proveedores seguros;

---

<sup>364</sup> Gobierno de México, Tercera Reunión del Grupo De Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, “Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales”, 29 de abril de 2011. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANII.pdf>

- Provisto entrenamiento y desarrollo de capacidades y equipo a más de 5,000 oficiales y administradores del sistema penitenciario, y apoyado los esfuerzos del Gobierno de México para ampliar la capacidad de las prisiones federales de 6,400 a 20,000 reos y establecer una academia del sistema penitenciario nacional;
- Entrenado a más de 7,500 funcionarios del sistema judicial federal y 19,000 de los sistemas estatales, en diferentes aspectos del nuevo sistema judicial acusatorio en México;
- Apoyado los esfuerzos del Gobierno de México para mejorar la eficiencia de su sistema judicial, en especial en los estados y áreas en donde la reforma al sistema de justicia penal ya ha sido implementada;
- Fortalecido la investigación de los flujos financieros transfronterizos, el lavado de dinero y crímenes financieros, al proveer equipo de punta y entrenamiento y al establecer un Grupo de Trabajo Bilateral sobre Financiamiento Ilícito;
- Apoyado el entrenamiento de más de 4,400 policías investigadores de la Secretaría de Seguridad Pública, asignados en diversos puntos de México, y
- Transferido 21 aeronaves a las fuerzas de seguridad de México para hacer frente a las organizaciones criminales.<sup>365</sup>

De esta manera, los logros reportados en las reuniones del Grupo de Contacto de Alto Nivel señalan de manera limitada las acciones en las cuales se han empleado los recursos de la Iniciativa Mérida, más poco dicen sobre el impacto que han tenido éstas en el objetivo de debilitar al crimen organizado transnacional, particularmente a los grupos narcotraficantes. Posteriormente, el foro recibió el nombre de Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad México-Estados Unidos cuya agenda incluía, pero no se limitaba a la Iniciativa Mérida. La primera declaración que se dio a conocer derivada de este foro fue la de la segunda reunión celebrada en el año 2015, en ésta se reafirmaron los compromisos previos, pero no se presentaron resultados.

---

<sup>365</sup> Gobierno de México, Cuarta Reunión del Grupo De Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, “Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales”, 18 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANIV.pdf>

Por otro lado, desde el inicio de la administración Peña Nieto a finales del año 2012, se publicaron por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores una serie de informes mensuales sobre los avances de la Iniciativa Mérida. En el contenido de estos documentos se incluyen todas las actividades llevadas a cabo en el marco de cada uno de los cuatro pilares del programa de cooperación durante el periodo 2012-2014, y de manera general en los años 2015 y 2016 (véase Anexo 1). Con ello, se da a conocer información más significativa que en lo expuestos en las declaraciones conjuntas, aportando más en la de transparencia sobre el manejo de los recursos del programa.

Sin embargo, las acciones que se enlistan en forma de avances no representan en sí mismas el progreso en el cumplimiento de los objetivos de los cuatro pilares acordados. A pesar de esto, es posible observar que durante esta etapa la mayoría de los avances considerados se ubican en el segundo pilar, orientado al objetivo de: institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho. Esto en forma de entrenamiento y capacitación para miembros de las instituciones mexicanas en el ámbito de la justicia y de la seguridad con la profesionalización de Policías e integrantes de las Fuerzas Armadas. Esto coincide con las características de la cuenta de origen de la mayoría de los recursos estadounidenses (INCLE) y con los resultados que destaca el gobierno de Estados Unidos.

En este sentido, el Departamento de Estado de los Estados Unidos reconoce tres aspectos que demuestran el éxito del programa de cooperación con México:

- 1) el intercambio de inteligencia y la cooperación policial que ha ayudado a capturar y extraditar a delincuentes de alto perfil;
- 2) la creación de estándares nacionales de formación para policías, fiscales y jueces; y
- 3) la asistencia que ha ayudado a México a recibir la acreditación internacional de sus cárceles, laboratorios forenses e institutos de capacitación policial<sup>366</sup>.

---

<sup>366</sup> Clare Ribando Seelke, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2020*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 20 de julio de 2020, p. 2.

De esta manera, los gobiernos de México y de Estados Unidos han reconocido el éxito del programa de cooperación con base en el fortalecimiento de la cooperación en seguridad en términos de asistencia técnica en equipo y capacitación, intercambio de inteligencia y el incremento en el número de extradiciones. Aunado a ello, tradicionalmente los avances en materia de combate al narcotráfico han sido cuantificados con base en indicadores como la cantidad de drogas incautadas, de sembradíos de cultivos ilícitos destruidos y de personas detenidas y/o sentenciadas por el delito de narcotráfico.

Por supuesto, estos indicadores provienen del paradigma prohibicionista y punitivo de las drogas, y no reflejan necesariamente las principales problemáticas generadas por el narcotráfico en estos países. Es decir, en México el incremento de la violencia e inseguridad, y en Estados Unidos, el consumo problemático de drogas ilícitas. Así, por ejemplo, en México en el año 2008, el primer año de la Iniciativa Mérida y de la estrategia de combate frontal al narcotráfico promovida por el presidente Calderón, el número de muertes vinculadas a la violencia derivada del narcotráfico era de 5,100. Esta cifra representó un incremento del 126% respecto al año 2007<sup>367</sup>. Al final de esa administración, en el año 2012, el número estimado era de 60,000<sup>368</sup>.

En este sentido, lo que se observó como resultado de la estrategia implementada fue un aumento en la violencia generada tanto por los grupos del crimen organizado como por la respuesta del gobierno. Desde entonces, se han denunciado constantes abusos a los derechos humanos efectuados por las fuerzas de seguridad mexicanas, militares y policiales, en casos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales<sup>369</sup>. Quizá lo más grave es que siguiendo las premisas del prohibicionismo, se mostraron resultados exitosos en tanto el gobierno de Calderón tuvo cifras récord en cuanto al número de líderes narcotraficantes

---

<sup>367</sup> Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, *óp. cit.*, p. 2.

<sup>368</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke, *Mexico and the 112th Congress*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 29 de enero de 2013, p. 6.

<sup>369</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 21.

capturados o abatidos y al número de extradiciones realizadas, de superficies de cultivos destruidos y de decomisos de sustancias<sup>370</sup>.

Estos indicadores históricamente se han utilizado para medir resultados positivos en el combate al narcotráfico, a pesar de no exponer los cambios en los contextos de violencia y tampoco permiten ver una reducción en el flujo de drogas ilícitas, ni en el consumo de éstas. Siguiendo esta línea, en una investigación realizada por Clare Ribando Seelke se subraya el hecho de que, aunque desde el 2008 la cantidad de drogas incautadas ha crecido de manera considerable, la creciente violencia en México y el número de muertes por sobredosis en Estados Unidos han llevado a muchos a cuestionar la eficacia de la Iniciativa Mérida<sup>371</sup>. En efecto, a pesar de los esfuerzos emprendidos, en el año 2012 el gobierno de Estados Unidos seguía identificando a las organizaciones narcotraficantes mexicanas como la amenaza de crimen organizado más importante para este país, debido a su control de la oferta y distribución de las drogas ilícitas consumidas por la población estadounidense<sup>372</sup>.

Incluso, en el año 2017 las cifras demostraban que lejos de disminuir los impactos del narcotráfico en ambos lados de la frontera, el fenómeno era más complejo, y con efectos negativos más grandes. Las muertes en México vinculadas con la violencia del crimen organizado llegaron a un pico sin precedentes. Hasta esa fecha el número acumulado desde el 2006 era de 109,000 muertes y 30,000 desaparecidos<sup>373</sup>. Y en Estados Unidos, el consumo problemático de drogas ilícitas continuaba creciendo, en el mismo año las muertes por sobredosis de opioides alcanzaron una cifra sin precedentes.

---

<sup>370</sup> Traducción propia. *Ibidem*, p. 6.

<sup>371</sup> Clare Ribando Seelke, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2020*, *óp. cit.*, p. 2.

<sup>372</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke (et. al.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, *óp. cit.*, p. 5.

<sup>373</sup> Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, *óp. cit.*, p. 1.

De hecho, en la Estrategia Nacional para el Control de Drogas del gobierno estadounidense, publicada en 2019, se señala como prioridad, atender la crisis de opioides en Estados Unidos frente a este escenario:

“En 2017, hubo más de 70,200 muertes por sobredosis de drogas en Estados Unidos de acuerdo con los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. Más de 47,500 de estas muertes involucraron un opioide, y más de la mitad de estas muertes involucraron un opioide sintético, como el fentanilo ilícito o alguno de sus análogos. Del año 2014 al 2017, el número de muertes atribuidas al uso de opioides sintéticos como el fentanilo, y sus análogos, se incrementó en un 413 por ciento (...) Aunado a la crisis de opioides, las muertes por sobredosis de heroína, cocaína, metanfetamina y medicamentos para el dolor prescritos han aumentado desde el 2014”<sup>374</sup>.

En este mismo contexto, México es identificado por el gobierno estadounidense como uno de los países de origen de las drogas ilícitas que tienen como destino llegar a Estados Unidos más importantes: es una fuente significativa de heroína, marihuana y drogas sintéticas, y es el principal país de tránsito de la cocaína proveniente de América del Sur. Además, es uno de los países de origen de la amapola ilícita y el principal proveedor de heroína y derivados del opio en el mercado interno de los Estados Unidos<sup>375</sup>.

La configuración de este escenario demuestra que el programa de cooperación de la Iniciativa Mérida ha fallado en el cumplimiento de sus objetivos. Desde el inicio, numerosos expertos en el tema advirtieron sobre un fracaso casi anunciado de la estrategia por el hecho de que reproducía acciones que ya habían mostrado en el pasado su ineffectividad para disminuir los impactos de los grupos criminales narcotraficantes<sup>376</sup>. En este sentido, la causa principal de la falta de resultados no es la implementación del acuerdo o la reducción de los recursos, sino el propio contenido del programa cuyas estrategias no se enfocan en atender las problemáticas derivadas del narcotráfico en cada lado de la frontera.

---

<sup>374</sup> Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy*, enero 2019, p. 1 Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/288960.pdf>

<sup>375</sup> United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical Control*, marzo 2017, p. 215. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/2017-INCSR-Vol.-I.pdf>

<sup>376</sup> Véase, Maureen Meyer, *óp cit.* y Armando Rodríguez Luna, *óp cit.*

En el caso de México, la *securitización* del fenómeno llevó a la implementación de una estrategia de combate frontal a los grupos de crimen organizado mediante el despliegue de las Fuerzas Armadas del país. Con ello, no solo no se redujeron los impactos, sino que la violencia fue al alza, dejando condiciones de inseguridad, homicidios y numerosas violaciones a los derechos humanos. Es así como, aunque después se buscó dar mayor peso a una estrategia enfocada en el fortalecimiento de las instituciones, esto se dio a la par de la continuidad de la movilización de las Fuerzas Armadas en el país. Esto, por supuesto, proviene de la política del gobierno mexicano al interior del país, sin embargo, el programa de la Iniciativa Mérida apoya y promueve esta misma visión del problema.

Por otro lado, como se explicó líneas arriba, la Iniciativa Mérida no contempla estrategias concretas para reducir los impactos del narcotráfico en Estados Unidos, ya que se trata de un programa enfocado en atender el problema desde el exterior, es decir, en reducir la oferta de drogas ilícitas. Con ello, a pesar del discurso de la corresponsabilidad, el programa de cooperación se centra en la responsabilidad del gobierno mexicano, por lo que su capacidad de generar cambios significativos frente al tráfico de drogas se vuelve limitado, al ser este un fenómeno transnacional con causas y consecuencias en ambos países.

Incluso para autores como Andrew Selee un cambio en las propias políticas antidrogas de Estados Unidos tendría un impacto más significativo para socavar el alcance de las organizaciones de tráfico de drogas, concretamente en el caso de la violencia en México. Para ello, el gobierno estadounidense debería atender tres problemáticas principales: reducir el consumo de drogas, reducir y controlar los flujos de dinero que circulan por la venta de drogas en las ciudades estadounidenses y limitar el flujo de armas de alto calibre de Estados Unidos hacia México<sup>377</sup>.

---

<sup>377</sup> Andrew Selee, "Dinero, armas y drogas: ¿son los insumos estadounidenses alimento de la violencia en la frontera Estados Unidos-México?", en Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, 2009, pp. 236 y 237.

Asimismo, en el propio gobierno estadounidense han existido voces que llaman la atención hacia un cambio profundo en las políticas implementadas. Por ejemplo, en el año 2010 el director de la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP por sus siglas en inglés) criticó frente al Congreso estadounidense la continuación de políticas fallidas: “cuarenta años después, la preocupación por las drogas y el problema de las drogas se ha, si acaso, magnificado, intensificado”<sup>378</sup>. En el mismo sentido, agregó: “debemos enfocarnos en la principal causa de nuestro problema: la enorme demanda de drogas de nuestra nación”<sup>379</sup>.

Sin embargo, a pesar de la creciente evidencia que da prueba de esto, la realidad es que el cambio profundo en las políticas antidrogas estadounidenses, sobre todo en el gobierno federal, todavía no es bien aceptado. Incluso durante la administración Obama, en donde había grandes expectativas de que esto podría suceder, el vicepresidente Joseph Biden expresó que, si bien vale la pena la discusión sobre políticas antidrogas alternativas, “no hay posibilidad de que la administración Obama/Biden vaya a cambiar su política sobre drogas hacia la legalización”<sup>380</sup>.

En suma, a pesar de que la Iniciativa Mérida fue presentada como un nuevo paradigma de la cooperación bilateral en seguridad, particularmente en el combate al narcotráfico, el contenido del programa de cooperación no ha presentado cambios significativos. En realidad, lo que se observa en su lugar es la institucionalización de las acciones que ya se llevaban a cabo anteriormente. Esto es la reproducción de estrategias caracterizadas por la percepción estadounidense sobre el problema, así como el enfoque prohibicionista que este país ha promovido desde hace más de cinco décadas.

---

<sup>378</sup> Traducción propia. Liana W. Rosen, *óp. cit.*, p. 9.

<sup>379</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, *óp. cit.*, p. 18.

<sup>380</sup> Traducción propia. Clare Ribando Seelke (et. al.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, *óp. cit.*, p. 25.

La lógica en la que se basa la guerra contra las drogas sigue permeando en las estrategias bilaterales, incluso se ha visto que México ha adoptado el mismo enfoque en su política nacional. Ello, a pesar de que se ha demostrado que esta estrategia no ha tenido resultados favorables, por el contrario, incluso ha fomentado la existencia del narcotráfico. Para Estados Unidos la posibilidad de triunfar en esta guerra sigue siendo considerada como tal, aun cuando los resultados dicen lo contrario. De ahí que varios autores hablen de la conveniencia de cambiar este paradigma<sup>381</sup>. Se requiere que las políticas implementadas atiendan las necesidades y problemáticas diferenciadas en cada país. No obstante, el contenido de la Iniciativa Mérida no contempla estas realidades distintas. En este sentido, el esquema de cooperación lejos de conciliar ambas visiones, lo que logra es trasladar el modelo estadounidense a México.

La realidad es que tanto los gobiernos de México como Estados Unidos necesitan repensar las políticas con las que buscan atender el problema del narcotráfico tanto a nivel nacional como en la agenda bilateral. El paradigma prohibicionista punitivo sobre las drogas se ha visto superado por las dimensiones del fenómeno y sus efectos negativos en estos países. Se requieren enfoques más amplios que promuevan un entendimiento más allá una amenaza a la seguridad o un tema de criminalidad, en donde se consideren las causas profundas del fenómeno y los impactos diferenciados que tiene éste en cada contexto sociocultural.

Por supuesto, esta es una tarea pendiente a nivel nacional y en la agenda bilateral de Estados Unidos y México. Pero también en el plano internacional, puesto que ambos Estados están sujetos tanto al régimen internacional de fiscalización de sustancias basado las convenciones de las Naciones Unidas como a los tratados que son parte del sistema interamericano. Es decir, no se trata de una tarea sencilla pues pensar en alternativas todavía representa desafíos importantes para los gobiernos y las sociedades, sin embargo, la continuidad de un enfoque que ya ha probado su fracaso no debe ser la elección que seguir.

---

<sup>381</sup> Véase, Fuensanta Medina Martínez, "La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad", *óp. cit.*, p. 191; Maureen Meyer, *óp. cit.*, p.74; Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México- Estados Unidos", *óp. cit.*, p.20.

El prohibicionismo punitivo, lejos de cumplir con el objetivo que promueve de erradicar el consumo de drogas en su totalidad, ha causado estos efectos a partir de la criminalización, la cual elimina la posibilidad de generar otros tipos de controles al narcotráfico, causando escenarios propicios para la corrupción e impunidad y obstaculizando la atención al consumo de estas sustancias de manera efectiva. Si bien, la discusión sobre políticas alternativas sobre las drogas es un tema amplio que supera los alcances de la presente investigación, es sin duda una tarea pendiente que hoy en día debería tener un carácter urgente para los gobiernos.

## **Conclusiones. La Iniciativa Mérida y las percepciones distintas: los factores limitantes para la cooperación bilateral**

A lo largo de la presente investigación se expusieron los elementos principales que forman parte de los procesos de construcción de las concepciones de seguridad nacional de México y de Estados Unidos de América, respectivamente. Aunado a ello, se describió la manera en la que se han configurado los entendimientos en torno al narcotráfico que forman parte de las estrategias implementadas para afrontarlo, esto en el ámbito nacional y posteriormente, en la agenda bilateral.

A partir de lo anterior, se afirma que las diferencias sobre el entendimiento del narcotráfico y sus propias concepciones de seguridad nacional, entre México y Estados Unidos, tienen implicaciones en la construcción de la relación bilateral en seguridad, cuya expresión más acabada se considera es la Iniciativa Mérida, en tanto que limitan los alcances que la cooperación bilateral podría llegar a tener.

Como se explicó anteriormente, en el discurso que ha acompañado a la Iniciativa Mérida desde su nacimiento la *securitización* del narcotráfico ha sido una constante. En realidad, este no es un hecho novedoso ya que en la agenda bilateral fue identificado como una amenaza a la seguridad nacional de manera oficial en 1989. No obstante, esta forma de entender al fenómeno tiene implicaciones distintas para México que para Estados Unidos, dado que existen diferencias importantes en sus concepciones de seguridad nacional. Por ello, para conocer los alcances de la *securitización*, es necesario comprender los límites de la propia seguridad nacional.

En este sentido, con base en la premisa constructivista que afirma que las características y los elementos que componen a las concepciones de seguridad nacional no derivan de generalidades ni se deducen de supuestos fijos, sino que cada Estado construye su propia visión a partir de las experiencias y percepciones propias, dando lugar a la formación de los intereses que orientan las políticas de seguridad. Se concluye que, si bien los elementos que forman parte

de las concepciones de seguridad nacional de México y de Estados Unidos presentan similitudes, existen diferencias significativas.

En lo relativo a los procesos de construcción de las identidades en seguridad nacional de estos Estados, se afirma que en términos generales ambas se ubican más cercanas al enfoque tradicional de la seguridad que a los enfoques ampliacionistas. Puesto que los esfuerzos llevados a cabo para ampliar sus propias concepciones no han sido consolidados. Sin embargo, existen diferencias importantes en la manera en que entienden la seguridad nacional, las cuales se observan tanto en el análisis del marco jurídico como en el ámbito político, es decir, en los discursos en los que se ha evocado a la seguridad nacional.

Para México al garantizar la seguridad nacional la supervivencia del Estado es el objetivo principal, pero también prioriza valores como la independencia, la soberanía nacional, la integridad territorial e incluso, el desarrollo nacional. Mientras que Estados Unidos incluye además elementos tan amplios como la preservación de su liderazgo internacional, de la ideología liberal, la democracia e inclusive, el libre mercado, combinando intereses dentro y fuera de sus fronteras nacionales.

En estas concepciones también influye la percepción sobre el sistema internacional ya que da cuenta de la forma en que los Estados se reconocen a sí mismos e identifican a los demás agentes. De acuerdo con el enfoque constructivista, existe una mutua construcción entre la identidad de los agentes y la estructura internacional. Los Estados como agentes, son creadores de las estructuras a partir de sus acciones y comportamientos, al tiempo que las estructuras dan forma a las propias identidades de los agentes. Esta constante construcción, da lugar a diferentes posibilidades de escenarios de relaciones conflictivas o cooperativas entre los Estados en el tema de la seguridad. En este sentido, la percepción sobre el sistema internacional permea en el entendimiento de su propia identidad y a partir de ésta, se generan ciertos comportamientos o acciones en sus relaciones con otros Estados.

De esta manera, la visión sobre el sistema internacional de México, apegada al *idealismo*, tiene como consecuencia la ejecución de una política exterior basada en principios jurídicos y en la resolución pacífica de las controversias con otros Estados, rechazando el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y por tanto, delimitando el uso de las capacidades militares como el último recurso a utilizar para la defensa nacional frente a un ataque externo.

En contraste, la visión sobre el sistema internacional de Estados Unidos es más cercana a las premisas del *realismo*, por lo que se concibe que, ante el carácter anárquico de éste, el fortalecimiento de sus capacidades militares es fundamental para la defensa nacional pero también para preservar el poder hegemónico. Como consecuencia, el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es entendido como un recurso legítimo y su uso es recurrente. Del mismo modo, al concebir que su seguridad nacional tiene una dimensión internacional, no existe una clara línea divisora entre lo nacional y lo internacional en el ejercicio de su soberanía.

En el análisis constructivista de la relación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos estas diferencias son importantes ya que dan pauta para comprender hasta qué punto es posible la conciliación entre las visiones. Y es que, particularmente en el tema del combate al narcotráfico, se ha buscado establecer una relación entre ambos Estados a pesar de las divergencias en sus concepciones. Evidentemente la naturaleza del fenómeno ha propiciado que exista dicha relación, sin embargo, a lo largo de la historia, los momentos de mayor cooperación o de conflicto han evidenciado que las divergencias permean en la relación bilateral en seguridad.

Por otro lado, en los entendimientos sobre el narcotráfico influyen también las experiencias y percepciones de cada agente. Este fenómeno que involucra a ambos países de manera particular se ha manifestado a lo largo de la historia de forma diferenciada en cada uno de éstos. No obstante, el enfoque prohibicionista y punitivo de las drogas ha primado en las leyes y decisiones de los gobiernos de ambos Estados. Esta coincidencia se debe a que, aunque son procesos nacionales, Estados Unidos ha sido históricamente el principal promotor de este

régimen de las drogas a nivel internacional, y en su relación con México de manera más contundente, puesto que la frontera común es la principal entrada de drogas ilícitas al territorio estadounidense. Como consecuencia, en México ha existido una presión importante para la adopción de políticas antidrogas convergentes con la visión estadounidense.

Como se revisó anteriormente, el paradigma prohibicionista y punitivo configura un entendimiento muy concreto sobre el narcotráfico, definiéndolo como una actividad criminal cuyas consecuencias perjudican en diferentes niveles a las sociedades. Sin embargo, las experiencias relacionadas con el tema del narcotráfico son distintas en cada caso. En Estados Unidos el narcotráfico ha impactado principalmente en el problema de consumo de drogas ilícitas. En años recientes las cifras de consumo problemático, dependencia y muertes por sobredosis, principalmente de opioides, se elevaron a niveles alarmantes. Asimismo, existen problemas relacionados con el narcomenudeo. Mientras que, en México los impactos del narcotráfico se han visto en el aumento de grupos criminales dedicados a la producción y/o el trasiego de drogas ilícitas. Tanto las acciones de éstos como las estrategias del gobierno para hacerles frente han generado escenarios de índices altos de violencia. Además, existe una situación generalizada de corrupción e impunidad. Evidentemente, se trata de efectos diferenciados de un mismo fenómeno.

No obstante, a pesar de que estos efectos se han manifestado de forma diferente en cada caso, en ambos ha existido una tendencia hacia la identificación del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. La *securitización* del narcotráfico es una decisión política que se ha tomado por gobiernos de Estados Unidos y posteriormente de México, así como en la agenda bilateral. Como parte de las conclusiones, se afirma que la identificación del narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional es consecuencia de un robustecimiento del enfoque prohibicionista y punitivo de las drogas, misma que, como demuestra la ausencia de resultados exitosos en ambos casos, ha tenido motivaciones políticas, específicas de cada contexto.

En efecto, la *securitización* del narcotráfico en las políticas estadounidenses se lleva a cabo en términos estrictos en 1986 pero podría remontarse incluso a la Guerra contra las drogas iniciada en 1971. Desde entonces y hasta la actualidad, las estrategias emprendidas por el gobierno de Estados Unidos han tenido características muy particulares derivadas de su propio entendimiento de la seguridad nacional y del tráfico de drogas como una amenaza para ésta. Tales características incluyen la predilección del unilateralismo frente a la cooperación en las estrategias emprendidas al exterior, la comprensión y el enfrentamiento del problema desde una lógica militar, su entendimiento como una amenaza de origen externo y también, la promoción del enfoque prohibicionista y punitivo de las drogas como antecedente de la *securitización*.

Por otra parte, en las estrategias del gobierno mexicano la *securitización* del narcotráfico ocurre por primera vez en 1989, tres años después que en el caso estadounidense. Pero es hasta la administración del presidente Calderón que se asume por completo esta visión en la Guerra contra el narcotráfico en el año 2006. Es en el caso de México en donde se encuentran discrepancias entre el entendimiento del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y los propios límites de la concepción de la seguridad nacional para México. En este sentido, se afirma que existe un conflicto entre la *securitización* del narcotráfico, un tema tradicionalmente tratado como de seguridad pública, con la concepción de seguridad nacional del país, en la cual históricamente no se había basado el ámbito militar, entendido como el uso de las fuerzas armadas para el combate de las amenazas y la resolución de conflictos. Esto era percibido como el último recurso a utilizar puesto que se privilegiaba el uso de otros mecanismos.

Este cambio de paradigma se ha buscado justificar con el concepto de seguridad interior, como un pilar de la seguridad nacional, pero su contenido y límites no han sido esclarecidos jurídicamente a la fecha. De esta manera, la adopción de la visión estadounidense en el entendimiento del problema del narcotráfico se ha encontrado con obstáculos derivados de la propia identidad de seguridad nacional de México. En las últimas administraciones se ha

buscado contrarrestarlos con la supuesta ampliación de la seguridad nacional llegando a hablar incluso de seguridad multidimensional. No obstante, se afirma que esta ampliación no se ha traducido en estrategias integrales, por lo que su único objetivo ha sido justificar la *securitización* mediante la creación de esta narrativa.

Estas discordancias permean en la construcción de la relación en seguridad entre los dos Estados. En términos estructurales, la relación bilateral se ha transformado a partir de los agentes involucrados, es decir, de las acciones tanto de México como de Estados Unidos. En efecto, ésta ha pasado de un esquema unilateral a uno que promueve la cooperación. En términos generales, México ha buscado la implementación de mecanismos de cooperación, desarrollados de manera conjunta. De forma paralela, la estructura que representa la relación bilateral ha moldeado y dotado de significado a la identidad de cada una de las partes. Como consecuencia, las estrategias promovidas a nivel bilateral, influenciadas por elementos derivados de las identidades nacionales, han afectado los procesos nacionales. Por ejemplo, en Estados Unidos al aceptar la cooperación frente al unilateralismo y en México, de manera más contundente, con la asimilación de un entendimiento específico sobre el narcotráfico, aunque este no coincida con su propia percepción del problema y sea discordante con su concepción de seguridad nacional.

Como se explicó anteriormente, en las estrategias bilaterales la visión estadounidense es la que más ha influido. Pocos son los espacios en los que México ha posicionado sus propios intereses derivados de las problemáticas a las que se ha enfrentado como consecuencia del narcotráfico. Debido a ello, se observa una exportación del modelo estadounidense en materia de drogas a la agenda bilateral y con ello, los esfuerzos bilaterales se han basado en la experiencia y necesidades estadounidenses. Si bien, se esperaba que esto cambiara con la Iniciativa Mérida promovida por México y el nuevo paradigma para la cooperación en seguridad que supuestamente representaba, en realidad se aprecia una continuidad de los mismos componentes que han formado parte de las estrategias bilaterales predecesoras.

Desde una perspectiva constructivista, estos factores importan. En la relación en seguridad, particularmente frente a la amenaza que los Estados identifican en el narcotráfico, la cooperación o el conflicto han resultado de las percepciones mutuas. En este sentido, la asimetría de poder no es suficiente para explicar por qué en algunos momentos ha habido conflicto y en otros, cooperación, dado que Estados Unidos siempre ha tenido un poder nacional mayor frente a México. Por ello se afirma que el avance en la cooperación se ha logrado en la medida en que México ha asimilado la visión estadounidense, mostrando con ello una mayor disposición para colaborar en estos términos.

El enfoque constructivista permite explicar que el poder en términos de recursos materiales no genera automáticamente un tipo de comportamiento, sino que las ideas que enmarcan dicho poder son las que determinan el comportamiento de los agentes. Así, el comportamiento de México frente a Estados Unidos no se deriva de la asimetría de poder en sí misma, sino en la forma en que esa diferencia es interpretada. Es decir, la manera en que cada uno percibe al otro a partir de su propia identidad definiendo así su papel en la estructura bilateral.

En efecto, en un momento existía una mutua percepción de desconfianza. Luego, hubo una percepción por parte de Estados Unidos de que las presiones hacia México funcionaban en la medida en que resultaban en una asimilación de su propia visión por lo que se dejó atrás el unilateralismo, para dar lugar a estrategias bilaterales. Mientras que, para México, la desconfianza de la supremacía del poder estadounidense y de las acciones que éste podría emprender en su contra, lo llevó a impulsar la cooperación frente al unilateralismo. Pero también, al posicionar primordialmente los intereses estadounidenses en la agenda bilateral existe un menor riesgo a que se configure un conflicto, como históricamente ha sucedido, en el que México estaría en desventaja importante.

De esta manera, en el tema del narcotráfico, México ha reconocido de manera implícita el rol dominante de Estados Unidos en las iniciativas bilaterales, con todo lo que eso conlleva, como el tener que transformar su propia identidad, o bien, el no plasmar sus propias necesidades

como prioridades en la agenda bilateral. En efecto, los cambios en dichas percepciones es lo que ha dado lugar a un avance o retroceso en la cooperación bilateral.

En el escenario configurado a partir del desarrollo del narcotráfico en la relación entre México y Estados Unidos, la transnacionalización del fenómeno tiene como consecuencia la construcción de entendimientos intersubjetivos relativos a la caracterización de México como un país importante en la producción de drogas ilícitas y como territorio para el trasiego de éstas, y de Estados Unidos como el país con el mercado más grande para la demanda de drogas ilícitas, específicamente las provenientes de los grupos narcotraficantes mexicanos.

En efecto, ambos Estados reconocen la importancia del otro en la cooperación para hacerle frente a lo que los dos distinguen como una amenaza. Sin embargo, las acciones bilaterales han atendido una parte muy acotada del problema, debido a que son resultado de la preponderancia de la visión estadounidense. Es por ello que se afirma que las diferencias entre México y Estados Unidos de América en los elementos que forman parte de su concepción de seguridad nacional y también, en el entendimiento del problema del narcotráfico derivado de sus propias experiencias, limitan la cooperación bilateral en el marco de la Iniciativa Mérida.

Lo anterior se debe a que de manera histórica Estados Unidos ha buscado influir en las políticas mexicanas sobre el narcotráfico y posicionar su visión en la agenda bilateral. Aun cuando en su propia experiencia no ha tenido resultados exitosos. Para México, existen las opciones de cooperar con Estados Unidos bajo las condiciones que este último impone; asumir el unilateralismo que frena la cooperación; o bien, negociar a partir del reconocimiento de la interdependencia impulsando los intereses del país, fomentando la construcción de una visión común en donde ambos Estados puedan encontrar un espacio para atender las problemáticas nacionales de un fenómeno transnacional.

Evidentemente, Estados Unidos tiene un marco de acción más amplio que el de México. Sin embargo, el hecho de que no se atiendan las necesidades mexicanas significa una limitante

para la cooperación bilateral y el objetivo de esta. Es decir, si no se busca conciliar la visión estadounidense con la mexicana, los resultados de las estrategias bilaterales seguirán siendo muy acotados. Esto genera un esquema vertical de la cooperación bilateral, aun en el marco de la Iniciativa Mérida, cuyo pilar más importante supuestamente era el de la corresponsabilidad. Como consecuencia, la ausencia de la construcción de una visión común trae consigo una serie de obstáculos para una cooperación efectiva en la que se posicionen los intereses de ambos Estados y se atiendan las necesidades de cada uno en lo relacionado con los efectos negativos del narcotráfico.

En este sentido, la larga trayectoria de la relación bilateral en seguridad en el tema del narcotráfico ha tenido como resultado una identificación mutua positiva, a partir de los cambios ocurridos en las proyecciones y percepciones entre México y Estados Unidos. Con base en los modelos de relaciones en seguridad que proponen Wendt, Buzan y Waever, se afirma la relación en seguridad entre México y Estados Unidos, particularmente en el combate al narcotráfico, ha evolucionado con el paso de los años generando un vínculo cada vez más estrecho, al grado que hoy en día resulta muy improbable la inexistencia de una relación entre ambos Estados en este ámbito. En la actualidad esta relación se ubica más cercana a la cooperación que al conflicto, considerando los tres escenarios distintos clasificados en el primer capítulo como los modelos A, B y C, es posible afirmar que la relación en seguridad entre estos se ha ubicado de forma transitoria entre los modelos B y C.

Es decir, aunque se observan elementos característicos de una Comunidad de Seguridad (un sistema de seguridad cooperativo regido por la cultura kantiana), tales como la identificación positiva del otro como aliado y no como enemigo o rival, en tanto se entiende que la seguridad del otro propicia la seguridad propia y lo mismo inversamente. Todavía existen características relativas a un Régimen de Seguridad (sistema de seguridad individualista regido por la cultura lockeana) como la ausencia de una visión compartida que refleje las responsabilidades compartidas, así como que el uso de la fuerza en la relación se encuentra limitada más no se elimina su posibilidad, principalmente del lado estadounidense. En efecto, se percibe que las

normas establecidas y los límites a las acciones del otro, aminoran la percepción de riesgo y por tanto son deseables, sobre todo para la parte mexicana.

En este sentido, en el tema del narcotráfico es posible afirmar que existe un complejo de seguridad debido a la interrelación entre los procesos de *securitización* del fenómeno en México y de Estados Unidos, al grado de que la cooperación ya ha sido asimilada como indispensable. Es decir, pensar en las políticas de seguridad implementadas para atender el problema del tráfico de drogas de manera aislada o contraria a lo que se establezca en la relación bilateral no es factible, pues como se explicó anteriormente, a lo largo de la historia ha existido un vínculo importante en el entendimiento del problema. No sólo en términos empíricos el fenómeno tiene manifestaciones en ambos lados de la frontera, también hay una noción en lo político de que el problema no puede ser resuelto sin la cooperación del otro.

Incluso, podría afirmarse que en términos discursivos y sobre todo, por el uso del concepto de responsabilidades compartidas en el marco de la Iniciativa Mérida, se buscó llegar a un modelo C en la relación bilateral, pero, en términos prácticos no se ha visto un avance de la cooperación en seguridad hasta ese grado. Para ello, se necesitaría de la creación de un esquema de cooperación en el que ambas partes puedan involucrarse en términos equitativos en la construcción de una visión que guíe las acciones en seguridad, en donde se concilien las identidades nacionales de ambos, y también, para hablar de una responsabilidad compartida plena, este esquema tendría que considerar y atender las manifestaciones diferenciadas del fenómeno en los dos lados de la frontera.

En suma, se concluye que a pesar de que la Iniciativa Mérida es el mecanismo de cooperación bilateral en seguridad más acabado entre México y Estados Unidos, existen limitaciones significativas particularmente en lo relacionado a la forma en la que se percibe y se entiende el fenómeno del narcotráfico y sobre las características que deberían tener las estrategias para enfrentarlo. En efecto, como parte de las conclusiones, se identifican tres factores limitantes principales.

El primero tiene que ver con la existencia de manifestaciones distintas del mismo fenómeno en México y en Estados Unidos, mismas que el programa de cooperación no reconoce, y por tanto, no considera estrategias adecuadas para cada una de las realidades. Es decir, a pesar de que este panorama muestra problemáticas diferenciadas derivadas del narcotráfico, la cooperación bilateral emprendida para enfrentarlas promueve una visión muy específica sobre el tema de las drogas. Incluso con la introducción del principio de corresponsabilidad, no se consolidaron los esfuerzos en términos prácticos. Como consecuencia se observa una falta de conciliación de los intereses promotores y los objetivos de la cooperación, en tanto que lejos de tratar la problemática desde un enfoque integral, se busca enfrentarla de forma muy acotada.

El segundo factor limitante que se identifica es la preeminencia del paradigma prohibicionista y punitivo de las drogas, es decir, la consideración de este como el único capaz de aminorar los efectos negativos del problema en cuestión. Este enfoque sobre las drogas que ha sido impulsado por Estados Unidos al interior y al exterior de sus fronteras es el que ha caracterizado las estrategias bilaterales con México, tanto las impuestas unilateralmente como las que se han originado a partir de acuerdos. Como consecuencia, las políticas antidrogas se han basado en un discurso criminalizador que ha sido vigorizado a partir del proceso de *securitización* del narcotráfico.

Lejos de tener resultados exitosos, se observa que este paradigma ha generado una serie de consecuencias que incluso han empeorado el panorama. Así, la identificación del fenómeno como una amenaza a la seguridad nacional, ha generado una narrativa que plantea que el combate al narcotráfico debe ser una tarea permanente y que sus alternativas tendrían efectos peores. Este entendimiento tan limitado representa nuevos retos relativos a la definición de las características que deben tener las acciones dirigidas al control del narcotráfico. En este sentido, en la actualidad es de vital importancia repensar las políticas implementadas diferenciando entre los efectos del consumo de drogas, de las consecuencias de la prohibición y criminalización, e incluso de la *securitización*.

Finalmente, el tercer factor limitante para la cooperación ha sido la predilección histórica de Estados Unidos por llevar a cabo acciones fuera de su jurisdicción de manera unilateral. Sin duda, este patrón ha marcado la relación con México en el tema del narcotráfico. Como se explicó con anterioridad, este unilateralismo se observa no solo en la imposición de medidas, sino en la exportación del modelo estadounidense a la agenda bilateral e incluso más allá, en las políticas mexicanas. Incluso, la misma naturaleza de la Iniciativa Mérida como un programa de cooperación del gobierno estadounidense y no como un tratado bilateral, refleja como el unilateralismo sigue permeando. Esto, por supuesto, también habla de la propia posición de México frente al tema, puesto que la asimilación de este modelo también ha probado la inexistencia de una estrategia nacional acorde no solo a la experiencia que se vive en México como consecuencia del narcotráfico, sino a la propia identidad nacional en seguridad.

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, los factores limitantes de la cooperación entre Estados Unidos y México en materia de seguridad, concretamente en el tratamiento del problema del narcotráfico, no han permitido llegar a los alcances que podría tener. El análisis constructivista que se llevó a cabo señala que la relación bilateral en seguridad está en constante construcción, que las percepciones mutuas van cambiando con la realidad, y que no existen consecuencias definitivas derivadas de la asimetría de poder entre ambos Estados. En la actualidad en que la Iniciativa Mérida está perdiendo el apoyo por parte de ambos gobiernos, es una oportunidad para apostar por la creación de un acuerdo bilateral de cooperación que incluya una visión integral sobre las manifestaciones del narcotráfico en cada lado de la frontera, que esté abierto a atender el problema mediante estrategias que superen las limitantes del prohibicionismo punitivo y la *securitización*, y que parta de una visión común en donde cada una de las partes logren posicionar sus intereses.

## Fuentes de consulta

### ***Bibliografía***

Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI*, México, 1990, 416 pp.

Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI*, México, 1997, 346 pp.

Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, El Colegio de México, México, 2010, 361 pp.

Astorga Luis, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México, 2015, 268 pp.

Astorga, Luis, *Drogas sin fronteras*, Debolsillo, México, 2015, 574 pp.

Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio*, Debolsillo, México, 2016, 262 pp.

Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, 2009, 406 pp.

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

Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, 361 pp.

Buzan, Barry y Waever, Ole, *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2004, 564 pp.

Buzan, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf Books, Estados Unidos, 1991, 393 pp.

Buzan, Barry; Waever, Ole y De Wilde Jaap, *Security: a new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1998, 239 pp.

Castaño Contreras, Cristián, *Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de seguridad nacional en México*, Cámara de Diputados LXII Legislatura/ Imagia Comunicación, México, 2015, 197 pp.

Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira (coords.), *Los regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México, 2011, 267 pp.

Chanona Burguete, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México, 2010, 139 pp.

Chanona, Alejandro, *Indicadores de Seguridad Humana. América del Norte, Unión Europea y Mercosur*, UNAM/Ediciones La Biblioteca, México, 2015, 248 pp.

Cid Capetillo, Ileana (coord.), *Temas introductorios al estudio de Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 2013, 195 pp.

Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, CISAN-UNAM, México, 2007, 182 pp.

Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, España, 2015, 477 pp.

Katzenstein, Peter J. (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Estados Unidos, 1996, 562 pp.

Lee, Erik y Wilson, Christopher E. (eds.), *Informe del estado de la frontera. Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos*, CISAN-UNAM, México, 2014, 179 pp.

Mercado Celis, Alejandro y Gutiérrez Romero, Elizabeth (eds.), *Fronteras en América del Norte. Estudios multidisciplinares*, CISAN-UNAM, México, 2004, 534 pp.

Nye, Joseph S., *The Future of Power*, Public Affairs, Estados Unidos, 2011, 301 pp.

Orozco, José Luis (coord.), *¿Hacia una globalización totalitaria?*, FCPYS-UNAM/Fontamara, México, 2007, 359 pp.

Pani, Erika, *Historia Mínima: Estados Unidos de América*, El Colegio de México, México, 2016, 271 pp.

Rodríguez Sumano, Abelardo (coord.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿Dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, Centro de Estudios Superiores Navales de las Armada de México/Universidad de Guadalajara, México, 2012, 506 pp.

Rosas, María Cristina y Astié-Burgos, Walter, *Las Relaciones Internacionales en el siglo XXI*, UNAM, México, 2017, 469 pp.

Santa Cruz, Arturo (ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, 595 pp.

Sodupe, Kepa, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, España, 2003, 253 pp.

Vargas Suárez, Rosío; Gómez Arnau, Remedios y Castro Rea, Julián (coords.), *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, CISAN-UNAM, México, 2001, 402 pp.

Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2009, 441 pp.

Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1999, 429 pp.

Zehfuss, Maja, *Constructivism in International Relations*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2002, 289 pp.

Zepeda, Roberto y Rosen, Jonathan D. (eds.), *Cooperation and Drug Policies in the Americas. Trends in the twenty-first century*, Lexington Books, Estados Unidos, 2015, 249 pp.

### **Artículos de revista**

Alvarado, Arturo, "La criminalidad y las políticas de seguridad en México", en *Cuestiones de Sociología*, núm. 10, 2014, 17 pp.

Arévalo Sarce, Alejandro, "Crimen Organizado Transnacional y nuevas perspectivas en el diseño de políticas de cooperación en las Américas", en *Estudios de Seguridad y Defensa*, no. 4, diciembre 2014, pp. 17-43.

Barreda Vidal, Perla Zoraida, "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año VIII, no. 34, julio-diciembre 2014, pp. 42-60.

Bataillon, Gilles, "Narcotráfico y corrupción: las formas de la violencia en México en el siglo XXI", en *Nueva Sociedad*, núm. 255, enero-febrero 2015, pp. 54-68.

Benítez Manaut, Raúl, "La crisis de seguridad en México", en *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril 2009, pp. 173-189.

Benítez Manaut, Raúl, "La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 87, julio-octubre 2009, pp. 215-242.

Benítez Manaut, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio 2008, pp. 184-208.

Benítez Manaut, Raúl, "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", en *Foro Internacional*, vol. 4, núm. 4, octubre-diciembre 2001, pp. 963-991.

Borda Guzmán, Sandra, "Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas", en *Colombia Internacional*, núm. 54, enero 2002, pp. 73-102.

Bustamante, Fernando, "La política de Estados Unidos contra el narcotráfico y su impacto en América Latina", en *Estudios Internacionales*, vol. 23, núm. 90, 1990, pp. 240-271.

Chabat, Jorge, "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales", en *Istor: revista de historia internacional*, año 11, no. 42, 2010, pp. 3-14.

Chabat, Jorge, "El narcotráfico en las relaciones México- Estados Unidos: las fuentes del conflicto", en *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 193, noviembre 2009, pp. 1-22.

Chabat, Jorge, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida", en *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 195, enero 2010, pp. 1-13.

Chabat, Jorge, "La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 196, enero 2010, pp. 1-18.

Curzio, Leonardo, "La seguridad México-Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir", en *Cuadernos de América del Norte*, núm. 8, CISAN-UNAM, 2006, 31 pp.

De los Ríos Lozano, Patricia, "Inteligencia y seguridad en la segunda administración Bush", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 73, noviembre de 2004-febrero de 2005, pp. 119-140.

Della Penna, Cecilia, "La Globalización como factor propiciador de la Criminalidad Organizada Transnacional y la Trata de Personas", en *Estudios de Seguridad y Defensa*, no. 4, diciembre 2014, pp. 45-58.

García Covarrubias, Jaime, "Los tres pilares de una transformación militar", en *Military Review*, noviembre- diciembre 2007, pp. 16-24.

Ghotme, Rafat; Leguizamón, Jesica y Garzón, Ingrid, "Narcotráfico en México. ¿Nuevo direccionamiento en la política exterior? (2003-2012)", en *Estudios Políticos*, núm. 43, julio-diciembre 2013, pp. 136-155.

Gluszek, Alicja, "The Security and Prosperity Partnership And the Pitfalls of North American Regionalism", en *Norteamérica*, año 9, núm. 1, enero-junio 2014, pp. 7-54.

Grasa, Rafael, "Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional", en *Nueva Sociedad*, no. 263, mayo-junio 2016, pp. 50-63.

Hernández Martínez, Jorge, "Estados Unidos y el unilateralismo", en *Revista Política Internacional*, núm. 7, julio-septiembre 2020, pp. 136-140.

Hurtado, Omar y García Paz, Rosa Ma., "El narcotráfico en México como problema transnacional", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 97, enero-abril 2013, pp. 35-64.

Linares Hamann, Jorge Enrique, "Redes criminales transnacionales: Principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría", en *Revista Criminalidad*, vol. 50, no. 1, junio 2008, pp. 371-384.

López Restrepo, Andrés, "Por tu bien, y sobre todo por el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense", en *Análisis Político*, núm. 46, 2002, pp. 3-24.

Luna-Fabritius, Adriana, "Modernidad y drogas desde una perspectiva histórica", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LX, núm. 225, septiembre-diciembre 2015, pp. 21-44.

Maldonado Aranda, Salvador, "Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 1, enero-marzo 2012, pp. 5-39.

Martínez Serrano, Alejandro, "Tres momentos para entender la seguridad nacional de México", en *Revista de El Colegio de San Luis Nueva época*, año IV, no. 7, enero-junio 2014, pp. 236-255.

Medina Martínez, Fuensanta, "La Iniciativa Mérida: un problema común de seguridad", en *De Raíz Diversa*, vol. 2, núm. 3, enero-junio 2015, pp. 161-197.

Medina Martínez, Fuensanta, "La transformación del concepto de seguridad nacional en México", en *Revista de El Colegio de San Luis Nueva época*, año II, no. 3, enero-junio 2012, pp. 218-235.

Núñez García, Silvia, "La sociedad estadounidense hoy: valores fundacionales y seguridad" en *Norteamérica*, año 1, núm. 2, julio-diciembre 2006, pp. 173-189.

Olives Thompson, Glen, "Slowly Learning the Hard Way: U.S. America's War on Drugs And Implications for Mexico", en *Norteamérica*, año 9, núm. 2, julio-diciembre 2014, pp. 59-83.

Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, "El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 20, núm. 1, 2006, pp. 141-162.

Pereyra, Guillermo, "México: violencia criminal y 'guerra contra el narcotráfico'", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, julio-septiembre 2012, pp. 429-460.

Ramos García, José María, "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, no. 194, mayo-agosto 2005, pp. 33-52.

Ramos, José María, "La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México", en *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 5, enero-junio 1991, pp. 85-101.

Reich, Simon y Aspinwall, Mark, "The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure In U.S.- Mexican Drug Strategies", en *Norteamérica*, año 8, núm. 2, julio-diciembre 2013, pp. 7-39.

Rosen, Jonathan y Zepeda Martínez, Roberto, "La Guerra contra las drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia", en *Revista CS*, núm.18, enero-abril 2016, pp. 63-84.

Rumsfeld, Donald H., "Transforming the Military", en *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 3, mayo-junio 2002, pp. 20-32.

Salinas Cañas, Sergio y Riquelme Rivera, Jorge, "Democracia, integración y seguridad en América Latina: el Crimen Organizado Transnacional (COT) como desafío", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XV, no. 27, julio-diciembre 2017, pp. 149-172.

Salomón González, Mónica, "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 56, 2002, pp. 7-52.

Segoviano Monterrubio, Soledad, "La doctrina de la administración Bush (2001-2006)", en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 97, septiembre-diciembre 2006, pp. 33-57.

Serrano, Mónica, "Del 'momento mexicano' a la realidad de la violencia político-criminal", en *Foro Internacional*, LX, núm. 2, cuad. 240, 2020, pp. 791-852.

Valdés-Ugalde, José Luis y Duarte, Franja, "Del poder duro al poder inteligente. La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos", en *Norteamérica*, año 8, núm. 2, julio-diciembre 2013, pp. 41-69.

Velázquez Flores, Rafael, “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades”, en *Norteamérica*, año 6, núm. 2, julio-diciembre 2011, pp. 85-113.

Velázquez Flores, Rafael y Schiavon, Jorge, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, en *Revista Enfoques*, año VI, núm. 8, primer semestre 2008, pp. 61-85.

Velázquez Flores, Rafael y Schiavon, Jorge, “La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México- Estados Unidos”, en *Documento de Trabajo del CIDE*, núm. 186, julio 2009, 22 pp.

Velázquez Flores, Rafael, “La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades” en *Norteamérica*, año 6, núm. 2, julio-diciembre 2011, pp. 85-113.

Williams, Phil, “El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparativa”, en *Revista ISTOR*, año XI, núm. 42, otoño de 2010, pp. 15-40.

Wendt, Alexander, “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, en *International Organization*, vol. 46, no. 2, primavera 1992, pp. 391-412.

### ***Instrumentos jurídicos***

*Código Penal Federal*. Diario Oficial de la Federación, México, 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el DOF el 19 de febrero de 2021. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Codigo\\_Penal\\_Federal.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857*. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Departamento de Salubridad, *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneren la raza*. Diario Oficial de la Federación, México, 1920. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=194419&pagina=1189&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=194419&pagina=1189&seccion=0)

*H.R. 6028 Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act of 2008*, Estados Unidos, 11 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/6028/text>

*Ley de Seguridad Interior del 2002 (Homeland Security Act of 2002)*, Estados Unidos, 25 de noviembre de 2002. Disponible en: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr\\_5005\\_enr.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf)

*Ley de Seguridad Interior*. Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt\\_151118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_151118.pdf)

*Ley de Seguridad Nacional de 1947 (National Security Act of 1947)*, Estados Unidos, 26 de julio de 1947. Disponible en: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>

*Ley de Seguridad Nacional*. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de enero de 2005. Última reforma publicada en el DOF el 26 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

*Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Diario Oficial de la Federación, México, el 2 de enero de 2009. Última reforma publicada en el DOF el 26 de junio de 2017. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf)

*Ley para el Abuso de Drogas (Anti-Drug Abuse Act)*, Estados Unidos, 27 de octubre de 1986. Disponible en: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/149074NCJRS.pdf>

*Ley Patriota del 2001 (USA PATRIOT Act of 2001)*, Estados Unidos, 26 de octubre de 2001. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Nueva York, 2004, 85 pp. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCe-book-s.pdf>

ONU, *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*, Nueva York, 2014, 125 pp. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int\\_Drug\\_Control\\_Conventions/Ebook/The\\_International\\_Drug\\_Control\\_Conventions\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf)

Secretaría de Gobernación, *Decreto que modifica los artículos 32, 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 1944. Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos\\_reformas/2016-12/00130062\\_2.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130062_2.pdf)

### **Documentos oficiales**

Arámbula Reyes, Alma, *Compendio Iniciativa Mérida*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados IX Legislatura, México, 2008, 81 pp. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-A-CI-22-07.pdf>

Beittel, June S., *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*, Congressional Research Service, Estados Unidos, julio 2020, 34 pp. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>

Departamento de Defensa de Estados Unidos de América, *Declaración de la Política de Defensa para el Hemisferio Occidental*, octubre 2012, 16 pp. Disponible en: [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines\\_IRI/EEUU\\_la\\_politica\\_defensa\\_el\\_hemisferio\\_occ.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines_IRI/EEUU_la_politica_defensa_el_hemisferio_occ.pdf)

Departamento de Defensa de Estados Unidos de América, *Report of the Quadrennial Defense Review*, Estados Unidos, mayo 1997, 69 pp. Disponible en: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR1997.pdf?ver=2014-06-25-110930-527>

Embajada de Estados Unidos en México, *Hoja informativa: Iniciativa Mérida—Panorama general*, julio 2015. Disponible en: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>

Gobierno de México, Cuarta Reunión del Grupo De Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, “Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra las Organizaciones Criminales

Transnacionales”, 18 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANIV.pdf>

Gobierno de México, *Hoja informativa: Cooperación Bilateral sobre Seguridad*. Disponible en: <https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/HojaInformativaCooperacionBilateralsobreSeguridad.pdf>

Gobierno de México, Primera Reunión del Grupo De Alto Nivel, “Declaración Conjunta”, 19 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANI.pdf>

Gobierno de México, Segunda Reunión del Grupo De Alto Nivel, “Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, 23 de marzo de 2010. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANII.pdf>

Gobierno de México, Tercera Reunión del Grupo De Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, “Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales”, 29 de abril de 2011. Disponible en: <http://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/GANII.pdf>

Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy*, enero 2019, 20 pp. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/288960.pdf>

ONU, “Cambios en las formas y dimensiones de la delincuencia transnacional y nacional”, documento de trabajo preparado por la Secretaría para el *Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, Suiza, 1975, 64 pp. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/congress//Previous\\_Congresses/5th\\_Congress\\_1975/013\\_ACONF.56.3\\_Changes\\_in\\_Forms\\_and\\_Dimensions\\_of\\_CriminalityS.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/5th_Congress_1975/013_ACONF.56.3_Changes_in_Forms_and_Dimensions_of_CriminalityS.pdf)

ONU, “Medidas nacionales e internacionales efectivas contra: a) la delincuencia organizada; b) las actividades terroristas criminales”, documento de trabajo preparado por la Secretaría para el *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, Cuba, 1990, 39 pp. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/congress//Previous\\_Congresses/8th\\_Congress\\_1990/019\\_ACONF.144.15\\_Effective\\_National\\_and\\_International\\_Action\\_against\\_Organized\\_Crime\\_and\\_Terrorist\\_Criminal\\_Activities\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/8th_Congress_1990/019_ACONF.144.15_Effective_National_and_International_Action_against_Organized_Crime_and_Terrorist_Criminal_Activities_S.pdf)

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*, Nueva York, 1994, 243 pp. Disponible en: <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com/2012/02/pnud-informe-1994-versic3b3n-integral.pdf>

Poder Ejecutivo de Estados Unidos, *National Security Strategy*, mayo de 2010, 52 pp. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/projects/documents/obamas-national-security-strategy>

Poder Ejecutivo de Estados Unidos, *National Security Strategy*, febrero de 2015, 29 pp. Disponible en: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 78 pp. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 209 pp. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 324 pp. Disponible en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 183 pp. Disponible en: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)

Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018*, México, 111 pp. Disponible en: [https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa\\_SeguridadNacional.pdf](https://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa_SeguridadNacional.pdf)

Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=5106082&fecha=20/08/2009&cod\\_diario=222574](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5106082&fecha=20/08/2009&cod_diario=222574)

Rosen, Liana W., *International Drug Control Policy: Background and U.S. Responses*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 19 de marzo de 2015, 38 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 121 pp. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1983-1988\\_31may83.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf)

Seelke, Clare Ribando (et. al.), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 19 de marzo de 2012, 33 pp.

Seelke, Clare Ribando y Finklea, Kristin, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 29 de junio de 2017, 34 pp.

Seelke, Clare Ribando, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 19 de abril de 2010, 29 pp.

Seelke, Clare Ribando, *Mexico and the 112th Congress*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 29 de enero de 2013, 35 pp.

Seelke, Clare Ribando, *Mexico: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 12 de mayo de 2020, 36 pp.

Seelke, Clare Ribando, *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative 2007-2020*, Congressional Research Service, Estados Unidos, 20 de julio de 2020, 3 pp.

United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report. Volume I Drug and Chemical Control*, marzo 2017, 291 pp. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/2017-INCSR-Vol.-I.pdf>

UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2005. Volumen I: Análisis*, 177 pp. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/research/wdr\\_Volume1\\_sp.pdf](https://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf)

UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2019. Tomo I. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas*, 64 pp. Disponible en: [https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019\\_B1\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf)

### ***Páginas web oficiales***

Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, *Iniciativa Mérida*. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

UNODC, *Drug trafficking* (en línea). Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/index.html>

UNODC, *Ficha informativa: Delincuencia organizada transnacional - La economía ilegal mundializada* (en línea), 4 pp. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12\\_fs\\_general\\_ES\\_HIRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf)

### ***Otras fuentes***

Apuntes de la clase: “Seguridad Nacional y Política Exterior”, impartida por Yadira Gálvez Salvador, FCPyS-UNAM, 2018.

Apuntes de la clase: “Defensa Nacional y Fuerzas Armadas”, impartida por Yadira Gálvez Salvador, FCPyS-UNAM, 2018.

# **ANEXOS**

**ANEXO 1: Iniciativa Mérida: avances reportados por el Gobierno de México (2012-2016)<sup>a</sup>**

**2012<sup>b</sup>**

**PILAR I**

1. Curso sobre técnicas especializadas en materia de control de confianza para funcionarios de la PGR.
2. Curso para elementos de la Policía Estatal de Sonora para ser parte de la unidad policial especializada en el Estado de Sonora.
3. La SEIDO recibió equipos de detección de aire para detectar laboratorios clandestinos.
4. Elementos del SPF, de la PF y de la PGJDF participaron en un curso de capacitación avanzado sobre pandillas ofrecido por la Fuerza de Tarea Antipandillas de EE.UU.
5. Curso avanzado sobre técnicas de entrevista e interrogatorio otorgado por el Departamento Correccional de California y la Unidad de Investigación de Pandillas de Los Ángeles para funcionarios del SPF y de la PGJDF.
6. Curso de formación avanzado en laboratorios clandestinos otorgado por la DEA para elementos de la PGR, SEMAR, SEDENA y la PF, en Querétaro.
7. La SEIDO recibió equipos portátiles para monitoreo de aire y estaciones de calibración que serán utilizados para el desmantelamiento de laboratorios clandestinos.
8. Ceremonia de graduación de la 35° generación de instrucción básica penitenciaria en la ANAP en Xalapa, Veracruz.
9. La SEMAR recibió la transferencia de señales luminosas que complementan los paquetes de despliegue táctico de las camionetas que cuentan con equipos de instrucción no intrusiva de rayos X.
10. La PF recibió dispositivos electrónicos para el funcionamiento de los puestos de control móviles desplegados en las principales carreteras de México.

**PILAR II**

1. Continuaron los programas de capacitación presenciales y a distancia sobre el nuevo sistema de justicia penal en los que participaron jueces, fiscales, policías, defensores públicos, mediadores, estudiantes de Derecho y representantes de organizaciones de la sociedad civil.
2. Jueces federales asistieron a un curso de introducción al sistema acusatorio en el Instituto de Estudios de Formación Judicial (JSI) en Puerto Rico.
3. Curso sobre cadena de custodia para funcionarios de la PGR y la SEIDO impartido en la Ciudad de México por el Departamento de Justicia de EE. UU.
4. Curso sobre derechos humanos para funcionarios de la PGR y la SEIDO impartido en la Ciudad de México por el Departamento de Justicia de EE. UU.
5. La Unidad de Protección de Derechos Humanos de la PGR recibió la donación de equipos de oficina para nueve de sus sedes.
6. La PF completó un video de entrenamiento que servirá para capacitar a los investigadores en la realización de detenciones en flagrancia.

**PILAR III**

1. El SAT-AGA recibieron la donación de cinco unidades portátiles de análisis de rayos X para la identificación de metales y aleaciones.
2. Curso de capacitación sobre delitos informáticos y propiedad intelectual para funcionarios de la AGA impartido por la OMA.

**PILAR IV**

1. Miembros de la organización Jóvenes Constructores de la Comunidad (CCM) se reunieron con funcionarios de la Policía Municipal de Tijuana de la Dirección de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, con el propósito de fomentar la confianza y generar un intercambio de ideas entre los jóvenes y la Policía Municipal de Tijuana.

## 2013

### PILAR I

1. Funcionarios de la PGR, la CNS y la UIF participaron en cursos sobre técnicas especializadas en materia de protección a testigos y combate al lavado de dinero en Mérida, Yucatán.
2. Curso de análisis de inteligencia financiera otorgado por la DEA, el IRS y FINCEN para elementos de la PGR-SEIDO, la CNS, la UIF y la CNBV.
3. Conferencia Correccional de Invierno en Houston, Texas, en la que participaron funcionarios del SPF. En dicho marco, el CERESO no. 1 de Chihuahua recibió la certificación de cumplimiento de los estándares internacionales que otorga la ACA.
4. Curso especializado de entrenamiento para la Policía Estatal en Monterrey, Nuevo León.
5. Curso especializado sobre trata de personas impartido por funcionarios del Departamento de Justicia de EE.UU. en las instalaciones de la PGR.
6. El CNS recibió la transferencia de equipos tecnológicos y de comunicación para equipar las instalaciones de la ANAP de Xalapa.
7. Ceremonia de graduación de la 36° generación de instrucción básica penitenciaria en la ANAP en Xalapa, Veracruz.
8. Primer curso de certificación de la ACA para auditores penitenciarios, se llevó a cabo en la Ciudad de México.
9. La Policía Estatal de Chihuahua recibió la donación de equipos tecnológicos para recolectar y procesar información para apoyar a la fiscalía del Estado.
10. Ceremonia de graduación de la 37° generación de instrucción básica penitenciaria en la ANAP en Xalapa, Veracruz.
11. Curso de entrenamiento sobre transporte de convictos de alto riesgo en el que participaron funcionarios del SPF.
12. Curso especial de entrenamiento para operaciones en la Academia de Policía de Puebla.
13. Se entregaron perros entrenados a la PF. Hasta la fecha, esa dependencia ha recibido más de 150 canes.
14. Ceremonia de graduación de nuevos oficiales penitenciarios durante el 4° Aniversario de la ANAP de Xalapa.
15. Se entregó equipo al SPM para fortalecer sus capacidades de monitoreo y vigilancia, incluyendo equipo de rayos X y biométrico.
16. Fue instalada la versión para helicópteros en el sistema de simulador de vuelo de la PF.
17. Se firmó el contrato para la adquisición del simulador de vuelo de la PF.
18. 20 funcionarios del Gobierno de México participaron en la Conferencia Paraben sobre forensia digital en Salt Lake City, Utah, EE.UU.
19. La Guardia Costera de EE.UU capacitó en Veracruz a personal para manejar los Sistemas de Identificación Automáticas para poder realizar inspecciones en las 19,000 embarcaciones en que se instalaron los equipos.

### PILAR II

1. Continuaron los programas de capacitación presenciales y a distancia sobre el nuevo sistema de justicia penal en los que participaron jueces, fiscales, policías, defensores públicos, mediadores, estudiantes de Derecho y representantes de organizaciones de la sociedad civil.
2. Funcionarios de la PGJDF y de las policías estatales de Chihuahua y Sonora participaron en un curso sobre la organización y operación de pandillas, en las instalaciones de la Academia Internacional de Formación para Aplicación de la Ley (ILEA, por sus siglas en inglés) en San Salvador, El Salvador.
3. Curso presencial sobre técnicas de litigio en el nuevo sistema de justicia penal para funcionarios judiciales de diversos estados del norte de México.
4. Cursos sobre supervivencia y patrullaje para la policía de proximidad en Hermosillo, Sonora; cursos de supervivencia y supervisión de primera línea en Monterrey, Nuevo León; y sobre crimen organizado y violencia de género en Chihuahua, Chihuahua.
5. Cursos sobre narcomenudeo y violencia de género en la Academia de Formación Policial de Chihuahua.
6. Curso de capacitación organizado por la Asociación Internacional de Investigadores de Pandillas Latinas, en San Bernardino, California.
7. La Barra Americana de Abogados presentó la publicación "Código Ético para el Ejercicio Legal", documento que se distribuirá de manera gratuita para

- promover los estándares éticos y legales en el ejercicio de la abogacía en México.
8. Taller de Litigio en la UNAM, que ayudará a quienes se relacionan con el sistema de justicia, a familiarizarse con el nuevo sistema acusatorio. Los participantes incluyen jueces, fiscales y defensores públicos de los ámbitos federal y local.
  9. Se llevaron a cabo talleres sobre la Reforma Constitucional a los Derechos Humanos, en Guanajuato, Jalisco, Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca y la CDMX.
  10. Curso sobre Confiscación de Activos en el que participaron funcionarios de la Procuraduría Estatal del Estado de México.
  11. Funcionarios de PGR viajaron a Colombia para sostener consultas sobre el sistema penal de ese país y elaborar un plan de estudios para el curso que se llevará a cabo en México sobre la instrumentación del nuevo sistema penal acusatorio.
  12. Curso de Protección a Funcionarios, con participación de la PF y la PGR.
  13. Curso introductorio del Instituto de Estudios Judiciales para jueces federales con experiencia teórica y práctica; recorridos a cortes en EE.UU., y curso intermedio enfocado en el manejo y presentación de evidencia durante los juicios.
  14. Cursos sobre trata de personas para funcionarios del INAMI en la Ciudad de México, enfocados a la identificación de posibles víctimas de trata.
  15. Capacitación sobre juicios orales con la participación de ministerios públicos mexicanos, presencial en la Ciudad de México y virtual en Chihuahua.
  16. Funcionarios de diversas dependencias federales y estatales participaron en un seminario sobre poligrafía en Charlotte, Carolina del Norte, EE.UU.
  17. Capacitación para funcionarios penitenciarios en la ANAP de Xalapa, en áreas como formación de instructores y respuesta ante emergencias.
  18. Capacitación en violencia de género, narcomenudeo, supervivencia y proximidad comunitaria, entre otros, para funcionarios de varios estados.
  19. Funcionarios del INAMI participaron en un curso sobre trata de personas para la identificación de posibles víctimas.
  20. Segundo simposio sobre la Reforma al Código Penal en el que participaron legisladores mexicanos miembros de la Comisión de Justicia, para discutir la transición al Sistema Penal Acusatorio y el nuevo código penal.
  21. La Conferencia de Fiscales Generales del Oeste impartió en la Ciudad de México un curso sobre abogacía oral para capacitación de fiscales. Se contó con la participación de 20 fiscales de varios estados en modalidad presencial y 30 a distancia.
  22. Se entregó una beca para que un funcionario de SETEC participe en el programa de Desarrollo de Estado de Derecho que tiene la Facultad de Derecho de la Universidad Loyola en Chicago, EE.UU.
  23. Se otorgó una subvención al INACIPE para que abogados militares de la SEDENA reciban formación especializada en materia de juicios orales.
  24. Se impartió en Mexicali, Baja California, capacitación en materia de derechos humanos para organizaciones de la sociedad civil, funcionarios estatales, representantes de las comisiones locales de derechos humanos, académicos, estudiantes, defensores de derechos humanos y público en general.
  25. USAID organizó un viaje para funcionarios de las fiscalías de Chihuahua y Nuevo León quienes visitaron Mexicali para conocer y aprender los métodos que se aplican en Baja California, en materia de derechos humanos.
  26. Se organizó un foro para asistencia a víctimas en Monterrey en el que participaron 170 funcionarios del sector justicia, académicos y organizaciones no gubernamentales, quienes revisaron el reglamento de la Ley para Asistencia a Víctimas a fin de que sea acorde a dicha ley.
  27. La Conferencia de Fiscales Generales del Oeste (CWAG) llevó a cabo un curso sobre Abogacía Oral para Fiscales en la Ciudad de México.
  28. *Freedom House* impartió talleres para periodistas de Coahuila y Chihuahua, buscando hacer un diagnóstico que permitirá conocer las principales necesidades de los periodistas para poder realizar su trabajo. Es un proyecto coordinado por USAID.
  29. Curso de tres días sobre Trata de Personas para 20 funcionarios del INAMI, a fin de que puedan identificar posibles víctimas de trata.
  30. 10 jueces federales viajaron a San Juan, Puerto Rico, para participar en el 7° curso introductorio impartido por el Instituto de Estudios Judiciales, con una duración de 7 días.
  31. 4 oficiales de la División Científica de la PF participaron en una conferencia sobre Seguridad Cibernética que se llevó a cabo en Nueva York.
  32. Graduación de 19 funcionarios mexicanos y 4 costarricenses en formación anti-pandillas que se desarrolló en la Academia de Entrenamiento del

Departamento de Seguridad Pública de Maryland, EE.UU.

33. Funcionarios penitenciarios de Chihuahua y Baja California viajaron a DC para participar en la Convención de la ACA donde se acreditó a 3 prisiones de Chihuahua y al penal “El Hongo II” de Baja California.
34. 8 funcionarios del Gobierno de México participaron en el Curso sobre Explotación de Menores, para identificar violencia doméstica y delitos contra menores con actividades teóricas y prácticas.
35. 6 técnicos especialistas en bombas del Gobierno de México participaron en un ejercicio con policías de Estados Unidos y Canadá.
36. Se instalaron kioscos biométricos como parte del proyecto Viajero Confiable, en los aeropuertos de Cancún y Los Cabos.
37. El Procurador General de Chihuahua visitó Nuevo México para observar procesos de juicios orales. El viaje fue organizado por CWAG.
38. Una delegación de 21 legisladores mexicanos y sus asesores legales viajaron a DC para participar en un viaje de observación para identificar los mecanismos del sistema penal acusatorio, así como reunirse con jueces, fiscales e investigadores forenses.
39. Inauguración de la segunda edición del Programa de Certificación en el Sistema Penal Acusatorio y Derechos Humanos en la UNAM.
40. 14 funcionarios penitenciarios se graduaron de un curso de liderazgo impartido en la Oficina Federal de Prisiones, en Petersburg, Virginia, EE.UU.
41. Funcionarios de la División Científica de la PF recibieron asistencia técnica y entrenamiento durante una semana para identificar anomalías en balas y cartuchos al realizar investigaciones.
42. Segundo curso de análisis e investigación de escena del crimen en el que participaron 16 funcionarios de la Procuraduría Estatal y 2 oficiales de la Policía Estatal de Chiapas.
43. Se llevó a cabo en México la tercera reunión sobre procuración de justicia para los estados del noroeste de nuestro país, quienes buscan oportunidades de cooperación y estandarizar los procedimientos, además de crear comisiones en la región.
44. Se graduaron 22 oficiales penitenciarios del curso para instructores impartido en la academia de Santa Fe, Nuevo México, EE.UU.
45. 34 funcionarios mexicanos participaron en un seminario de poligrafistas que se llevó a cabo en Orlando, Florida, EE.UU.
46. La Conferencia de Fiscales Generales del Oeste llevó a cabo una capacitación a distancia desde Las Vegas, Nevada, que contó con la participación de 38 funcionarios en Sonora y 23 en Baja California Sur.
47. Se llevó a cabo un panel de discusión sobre la reforma penal en México, donde participó el INACIPE, el Consejo de la Judicatura Federal y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la reforma.
48. 81 cadetes se graduaron del curso de entrenamiento básico en la ANAP, sumando un total de 6,866 cadetes graduados desde su apertura en 2009.
49. El funcionario de SETEC que participa en el programa de Desarrollo de Estado de Derecho que tiene la Facultad de Derecho de la Universidad Loyola en Chicago, EE.UU. inició su curso de orientación.
50. Curso sobre Inteligencia en materia de delincuencia organizada, en la que participaron 7 funcionarios mexicanos y que fue impartido por investigadores del FBI en San Salvador, El Salvador.
51. 30 Policías Federales Ministeriales recibieron un curso sobre investigación en casos de fugitivos que impartieron los *US Marshals*.
52. La Escuela de Derecho de la Universidad del Oeste de California recibió una subvención que le permitirá elaborar un proyecto para una competencia nacional de juicios orales en México, buscando la participación del mayor número posible de universidades en nuestro país.
53. Curso de formación de instructores en Tecate, Baja California, donde participaron 23 oficiales de la policía estatal.
54. Funcionarios de la SFP participaron en un seminario de la Asociación Nacional para la Supervisión Civil de la Procuración de Justicia que se llevó a cabo en Salt Lake City, Utah, EE.UU. También participaron miembros de la organización “Causa en Común”, que se enfoca principalmente a estos temas.
55. Visita de prisiones de alta seguridad en Colorado, EE.UU., en la que participaron 5 funcionarios penitenciarios del Estado de México.
56. La ATF impartió capacitación para funcionarios de PF, SEDENA, policía estatal y municipal, así como agentes periciales del estado de Chiapas.

57. Graduación de 23 oficiales penitenciarios en el curso de dirección de centros penitenciarios que se impartió en Colorado, EE.UU.
58. Curso de software i2 que se impartió a 50 funcionarios de diversas áreas de inteligencia de la PF, para poder recopilar, analizar y visualizar información.
59. Durante todo el mes de septiembre el Departamento de Justicia impartió un curso sobre procesamiento y análisis de evidencia en la escena del crimen.
60. 26 mediadores de los centros de justicia alternativa de justicia en 9 estados, participaron en un curso sobre técnicas de mediación que impartieron USAID y SETEC en la Ciudad de México.
61. 3 funcionarios de Hidalgo, Nuevo León y Puebla participaron en un viaje de estudio para jueces de América Latina y el Caribe, que se llevó a cabo en San Juan, Puerto Rico. Los participantes aprendieron sobre el papel de los jueces en el Nuevo Sistema Penal Acusatorio.
62. Se capacitó a 29 funcionarios del Centro de Justicia Alternativa de la Procuraduría General de Hidalgo en materia de procesos de justicia restaurativa.
63. 11 funcionarios mexicanos participaron en la conferencia anual de la IACP que se celebró en Filadelfia, Pensilvania, EE.UU.
64. Durante la reunión anual de la IACP, 8 funcionarios de la PF, Sinaloa, Chihuahua y Nuevo León visitaron el Centro de Inteligencia del Valle de Filadelfia.
65. La CNS organizó el Primer Congreso Internacional de Asuntos Internos en Los Cabos, Baja California Sur. Se contó con 351 participantes, incluyendo asistentes de 27 países, de 29 estados en México, funcionarios federales y un senador mexicano.
66. Se graduaron 15 oficiales del sistema penitenciario mexicano que participaron en un curso sobre manejo de vehículos blindados.
67. Graduación de 88 nuevos empleados del sistema correccional que se capacitaron en la ANAP en Xalapa, Veracruz.
68. 5 funcionarios penitenciarios mexicanos asistieron a la Conferencia de la Asociación Internacionales de Correccionales y Prisiones que se llevó a cabo en Denver, Colorado, EE.UU.
69. Participación de 105 policías estatales en un curso en las academias de Puebla y Nuevo León.
70. Se capacitó a 24 funcionarios de laboratorios periciales estatales para procesar evidencia obtenida en las investigaciones del lugar de los hechos.
71. Investigadores periciales certificados de Colombia y México capacitaron a 16 funcionarios periciales de la Procuraduría General de Justicia de Tabasco. Asimismo se brindó asistencia técnica a los laboratorios periciales de Tabasco y Puebla durante 7 semanas.
72. Se impartió capacitación en investigación de armas de fuego a funcionarios del laboratorio pericial de la Procuraduría General de Chiapas.
73. Se llevó a cabo en Puebla un curso sobre uso de la fuerza. Participaron 22 oficiales de Puebla y 3 de Jalisco. El curso se enfocó en el marco legal para el uso de la fuerza y las situaciones en que debe recurrirse a ella, siempre respetando los derechos constitucionales de los individuos.
74. Investigadores periciales certificados de Colombia y México capacitaron a 18 funcionarios periciales de la Procuraduría General de Justicia de Tabasco.
75. Se llevó a cabo un viaje de estudios a Bogotá, Colombia, en el que participaron 14 legisladores y 8 funcionarios de PGR para conocer los retos que enfrentó ese país durante la transición al sistema penal acusatorio. Posteriormente, los funcionarios de PGR viajaron al Centro Nacional de Abogacía en Columbia, Carolina del Sur, EE.UU., para intercambiar impresiones con sus colegas sobre el tema de la implementación.
76. Iniciaron cursos en la modalidad de “formador de formadores” para policías y fiscales de Chiapas, especializándose en trata de personas, en Querétaro.
77. Se celebró una mesa redonda internacional en Chihuahua para discutir la instrumentación del nuevo sistema de justicia penal, coordinada por SETEC y USAID.
78. Funcionarios de la PGR se reunieron con sus homólogos estadounidenses para evaluar los resultados que se han tenido hasta el momento en cuanto al intercambio de información entre ambos países, en materia de trata de personas.
79. Se graduaron 23 oficiales penitenciarios del Curso Básico para Instructores que se impartió en la Academia de Santa Fe, Nuevo México, EE.UU.
80. Funcionarios de CISEN, SNSP, SAT y de los centros estatales de control de confianza de Coahuila y Baja California, participaron en un curso sobre investigación de entorno social que se llevó a cabo en el Instituto de Tecnología Policiaca y Administración de la Universidad del Norte de Florida, EE.UU.
81. 700 funcionarios mexicanos, federales y estatales, participaron en un seminario organizado por el SNSPS en materia de control de confianza. Se contó con la participación de poligrafistas estadounidenses que compartieron sus experiencias con los participantes en el evento.

82. La ACA certificó al CERESO no. 2 de Chihuahua, es el quinto centro penitenciario del estado que ha sido acreditado de acuerdo a los estándares internacionales sobre correccionales.
83. Taller sobre políticas públicas en el que participaron 46 representantes de organizaciones de la sociedad civil de Chihuahua y Baja California.
84. Con apoyo de SETEC y USAID, 24 entrenadores replicaron lo aprendido para 37 jueces, fiscales y defensores públicos.
85. 27 mediadores de los centros de justicia alternativa de justicia en 9 estados, participaron en un curso sobre técnicas de mediación que impartieron USAID y SETEC en la Ciudad de México.
86. Se capacitó a 36 técnicos de laboratorios periciales estatales para procesar todo tipo de evidencia.
87. Se capacitó a 30 funcionarios de la Procuraduría General de Justicia de Pachuca en materia de cadena de custodia apoyando así la transición al nuevo sistema penal acusatorio.
88. Curso sobre uso de la fuerza para 22 oficiales de Puebla y 3 de Jalisco, enfocándose en el marco legal para el uso de la fuerza y las situaciones en las que debe utilizarse.
89. Funcionarios de varias dependencias mexicanas federales y del estado de Sonora, participaron en un seminario sobre asuntos internos realizado en Las Vegas, Nevada, EE.UU.
90. 16 oficiales del sistema penitenciario estatal se graduaron de un curso de supervisión en la Academia de Entrenamiento Penitenciario de Santa Fe, Nuevo México, EE.UU. Los participantes eran de Chihuahua, Michoacán, Morelos, Guerrero, Coahuila, Colima, Puebla y Ciudad de México. Asimismo, se graduaron 15 oficiales de un curso de liderazgo en la misma academia, originarios de Morelos, Guerrero, Sonora, Oaxaca, Zacatecas y Coahuila.
91. Inauguración del “pueblo táctico” en la Academia Estatal de Policía de Puebla, que servirá para entrenamiento de operaciones en un escenario casi real.
92. Visita de inspección a dos centros penitenciarios de la CDMX para acreditarlos bajo estándares internacionales ante la ACA.
93. Participaron 25 funcionarios del gobierno del estado en el curso sobre “narcomenudeo” que se realizó en Baja California.
94. El Instituto para la Seguridad y la Democracia, en conjunto con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán, firmaron un acuerdo con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, para prevenir la tortura.
95. Se capacitó a 30 funcionarios de la Procuraduría General de Justicia de Tabasco en manejo de la escena del crimen.
96. Un experto en armas de fuego brindó asistencia técnica a personal del laboratorio de investigación de armas de fuego en Chiapas.

### **PILAR III**

1. El SAT-AGA recibió un vehículo para realizar inspecciones no intrusivas que para detectar armas, drogas, dinero en efectivo y contrabando en trailers, autobuses y camiones de carga que transitan por las principales carreteras del país y los puntos de internación/salida fronterizos.
2. Personal del SAT recibió capacitación para el manejo de equipo móvil de inspección no intrusiva que permitirá identificar metales y otros objetos en los puertos de entrada a México.
3. Curso para instructores y manejadores de perros en El Paso, Texas, EE.UU.
4. Los secretarios de Gobernación de México y de Seguridad Interna de EE. UU. firmaron los protocolos para el intercambio de información en la frontera.
5. Se graduaron 43 oficiales de diversas dependencias del Gobierno de México de un curso sobre seguridad fronteriza.
6. Funcionarios de SAT, SEMAR, SEDENA y PF visitaron las instalaciones de CBP en Puerto Rico para su curso para la inspección de vehículos y carga.
7. Concluyó la formación de 3 instructores y 20 manejadores del SAT en el Centro Canino de CBP en El Paso, Texas, EE.UU., donde se certificaron para entrenamiento de caninos en búsqueda de narcóticos, dinero en efectivo y armas. Es el séptimo curso de este tipo que se imparte.
8. Se entregó una torre de vigilancia para los Grupos Beta del INAMI, misma que será instalada en Mexicali, Baja California, para poder localizar migrantes extraviados en zonas remotas.

9. Se entregaron 26 perros para el SAT, los cuales participaron en un curso con 25 oficiales y 2 supervisores en el Centro Canino de El Paso, Texas, EE.UU.
10. La PF recibió equipo para su unidad canina y 18 perros para entrenar en México.
11. CBP supervisó a 15 instructores mexicanos que capacitaron a 40 colegas en la interpretación de imágenes de vehículos de inspección de rayos X y rayos gamma, con lo que concluyó el ciclo de preparación de los instructores. De esta manera, SEDENA, SEMAR, SAT y PF cuentan con instructores certificados para replicar en sus colegas lo aprendido.
12. Se hizo el lanzamiento formal del programa Viajero Confiable en la Secretaría de Turismo el cual se estaba desarrollando desde el año 2010.
13. 45 elementos de la Marina Mercante recibieron capacitación de investigación de siniestros marítimos y procedimientos portuarios de seguridad.

#### **PILAR IV**

1. El equipo sobre reducción de la demanda, integrado por el Instituto Nacional de Psiquiatría y la Universidad de Miami, concluyó el estudio binacional sobre reducción de la demanda.
2. Se inauguró la sede de los Centros de Integración Juvenil en Ciudad Juárez, en donde se llevarán a cabo diversas actividades relacionadas con la prevención y el tratamiento de la drogadicción. En este centro se brindará atención en áreas consideradas de alto riesgo.
3. Concluyó la fase de instalación de la Red Nacional contra las Adicciones (RENADIC) que conectará a los 400 centros de atención primaria y unidades de atención, los observatorios estatales de drogas y las oficinas de salud estatales, lo que permitirá mejorar la coordinación entre las autoridades.
4. Concluyó en Chihuahua el curso de capacitación sobre técnicas para patrullaje policial de proximidad.
5. Se celebró en Ciudad Juárez la ceremonia de clausura del curso sobre violencia de género que fue impartido a funcionarios del Ministerio Público, a operadores de centros de atención telefónica de emergencia, así como a policías estatales y municipales.
6. Inició un proyecto de diagnóstico con apoyo de la OEA sobre la primera Corte de Drogas que se encuentra en el área metropolitana de Monterrey.
7. 8 funcionarios de diversos gobiernos estatales viajaron a Los Ángeles para participar en la Conferencia sobre Prevención e Intervención de Pandillas, así como en un recorrido del proyecto de Reducción de Pandillas y Desarrollo de la Juventud (GRYD).
8. Concluyó la capacitación de funcionarios en Guadalupe, Nuevo León, para trabajar en las Cortes de Drogas.
9. Se anunció que la OEA apoyará la capacitación y certificación de consejeros contra adicciones para Centros de Rehabilitación en todo el país.
10. El Comité Municipal para Prevenir el Crimen y la Violencia en Tijuana presentó su Plan de Trabajo Estratégico.
11. El Programa de Prevención del Delito y la Violencia de USAID realizó diversos eventos.
12. En la UNAM se inauguró la Academia Mexicana de Justicia Alternativa y Terapéutica para investigaciones y la expansión de los Tribunales para Tratamiento de Adicciones, así como otras alternativas para personas con problemas de adicciones que cometan delitos menores.
13. USAID presentó la Guía de Políticas Comunitarias en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey, con la participación de autoridades municipales, policías, sociedad civil y sector privado de las tres ciudades. El proyecto se trabajó de manera conjunta con el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE).
14. Se entregaron reconocimientos a los funcionarios de la PGJDF sobre su desempeño a partir de la encuesta de México Unido contra la Delincuencia.
15. Se llevó a cabo un foro de 3 días que contó con 260 participantes, entre funcionarios de gobierno, sociedad civil, sector privado y académicos que buscaban construir redes profesionales y compartir experiencias para recomponer a las comunidades.
16. 63 personas participaron en el Taller sobre Resolución de Conflictos y Pacificación de Comunidades que se llevó a cabo en Ciudad Juárez, Chihuahua.
17. Se llevó a cabo en Monterrey la ceremonia de inauguración del programa "Hagámoslo Bien", donde los empresarios y la sociedad civil buscan promover la ética y combatir la corrupción. El evento lo organizaron la COPARMEX y la *American Chamber of Commerce*.
18. Primer Congreso Internacional en Justicia Terapéutica en Toluca, Estado de México, enfocado a los Tribunales para Tratamiento de Adicciones y la creación de políticas para enfrentar las adicciones. El evento contó con el apoyo de CICAD, la OEA, SEGOB, Salud y el gobierno del Estado de México.

19. Los Centros de Integración Juvenil llevaron a cabo la 15° Conferencia Anual sobre Reducción de la Demanda en Cancún, Quintana Roo.
20. Se inauguró el primer Simposium sobre Explotación Infantil en el que participaron 150 personas: funcionarios, políticos, representantes de la sociedad civil, educadores y representantes de la iniciativa privada, en la Ciudad de México.
21. Graduación de 110 jóvenes del programa “*Youth: Work Mexico*”, coordinado por USAID, en Ciudad Juárez, Chihuahua.
22. *Freedom House Mexico* se reunió con periodistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil para hablar sobre los riesgos que corren los periodistas y se acordó organizar un foro sobre el tema en 2014.

## 2014

### PILAR I

1. Se pusieron en funcionamiento dos simuladores de vuelo temporales para la capacitación del personal de PF.
2. Se entregó equipo al INAMI para fortalecer y actualizar su Sistema Consolidado de Operación Migratoria.
3. Se está trabajando en la creación de una base de datos nacional de balística, entregando equipo IBIS a la PGR y procuradurías estatales.
4. Se entregó a la PF equipo aéreo que ayudará a fortalecer sus capacidades para combatir a la delincuencia organizada. Se entrenó a pilotos, mecánicos y operadores para el buen funcionamiento de la aeronave.

### PILAR II

1. 8 expertos mexicanos en bombas de diversas dependencias participaron en el 9° Encuentro sobre Explosivos que se llevó a cabo en Washington, EE.UU.
2. Ceremonia de inauguración del “Programa para Fortalecimiento de Escuelas de Derecho en el Nuevo Sistema Penal”, por USAID en Puebla.
3. Se impartieron cursos sobre investigación criminal, gestión de crisis y supervivencia para oficiales estatales de Puebla y Monterrey.
4. Funcionarios del SAT participaron en un curso sobre capacitación para investigaciones en Georgia, EE.UU.
5. Se acreditó un nuevo centro penitenciario en Chihuahua y concluyó la formación de una generación de oficiales penitenciarios en Colorado, EE.UU.
6. El CERESO no. de Chihuahua recibió su acreditación en Tampa, Florida, EE.UU.
7. Se otorgó una subvención a SIDEPOL para poder continuar con la capacitación en materia de ética y legalidad.
8. Se capacitó a 243 policías en diversas materias: inteligencia policial, investigaciones cibernéticas y anti-pandillas.
9. Se impartieron los cursos de Supervivencia para Oficiales e Investigación Criminal en Puebla, así como el de Supervisión de Primer Nivel en Monterrey.
10. El Comité de Justicia del Senado en México organizó un simposio sobre la transición al nuevo sistema penal.
11. Participaron 300 funcionarios de México, EE.UU. y Centroamérica en la Conferencia Internacional Anti-Pandillas.
12. La Policía Nacional de Colombia impartió un curso de supervisión para 32 policías de Zacatecas, Tamaulipas y Chihuahua.
13. Curso de investigaciones de explosivos para 21 funcionarios de PF, PGR, SEMAR y gobiernos de CDMX, Tabasco, Jalisco y Nuevo León en Arizona, EE.UU.
14. Inició en Colorado un curso sobre transporte de internos en vehículos blindados. Participan 19 oficiales de Campeche, Nayarit, Michoacán, San Luis Potosí, Guerrero, Veracruz y Sonora.
15. Se llevó a cabo una sesión de diálogo para jueces mexicanos en Washington, DC, EE.UU., cuyo tema central fue el lavado de dinero.
16. Conferencia impartida por la ACA sobre entrenamiento penitenciario en la Ciudad de México. Participaron 160 oficiales federales y estatales de 26 estados. Se habló sobre estándares de acreditación internacionales, industria penitenciaria y se intercambiaron experiencias sobre las prisiones.
17. El SNSP aprobó un programa de estudios para desarrollo policial que se ejecutará a través de SIDEPOL y que abarcará varios estados.
18. Entrenamiento a 796 oficiales de policía en temas como inteligencia policíaca, explosivos, investigaciones cibernéticas y pandillas.
19. Primer intercambio del año en el que participaron 12 fiscales estatales de México y EE.UU.

20. Capacitación para estudiantes y profesores en el nuevo sistema penal acusatorio en la Universidad Panamericana, campus Guadalajara, con la asistencia de 130 participantes de 15 universidades.
21. Taller de litigio en la UNAM como parte de su programa de certificación para el nuevo sistema penal acusatorio.
22. Personal de PGR capacitado a través del Proyecto Diamante, empezó a trabajar en Durango y Puebla para la transición al sistema penal acusatorio.
23. Los laboratorios periciales de Culiacán y Puebla recibieron asistencia técnica para su acreditación internacional, que incluyó un viaje a California para conocer las instalaciones de algunas agencias de ese estado que se dedican a la investigación y procuración de justicia.
24. Se está brindando apoyo a PGR para la creación de la curricula que se aplicará en su nueva academia de entrenamiento en Querétaro.
25. Capacitación en línea titulada “Derechos Humanos y Prevención de la Tortura en México” a 200 funcionarios del estado de Oaxaca.
26. Funcionarios de la UIF viajaron a Colombia para consultas técnicas con sus homólogos en ese país sobre lavado de dinero.
27. El Instituto INSYDE y USAID realizaron diversas actividades relacionadas con la Campaña Nacional para Prevenir la Tortura en México.
28. Foro de Justicia en Hermosillo, Sonora, sobre los beneficios del sistema penal acusatorio, con la participación de fiscales, funcionarios del poder judicial, abogados defensores, estudiantes de Derecho y policías.
29. Se llevó a cabo la primera de varias discusiones sobre la instrumentación del nuevo sistema penal acusatorio.
30. SETEC concluyó la filmación de un video que incluye información sobre el nuevo sistema penal acusatorio y opciones de justicia alternativa.
31. Se capacitó a 175 oficiales de policías estatales y municipales en Puebla, Chihuahua y Monterrey.
32. Continuó en la Universidad Panamericana de Guadalajara el curso de capacitación para maestros y alumnos que impartió la *American Bar Association*.
33. Inició la capacitación para personal del INAMI y de la Procuraduría General de Justicia de Chiapas, en materia de trata de personas.
34. Se apoyó mediante asistencia técnica el proceso de actualización de procedimientos de reclutamiento y contratación de la PGR.
35. Personal del SAT recibió un curso básico de inteligencia, que incluye lavado de dinero y utilización de fuentes de información.
36. Se capacitó a 31 miembros del Equipo de Respuesta Especial de la PGR, a oficiales anti-pandillas de la PF y oficiales estatales en habilidades prácticas y forensia digital en Chihuahua.
37. Concluyó el programa de certificación para el nuevo sistema de justicia penal y derechos humanos que se impartió en la UNAM.
38. En Mérida, Yucatán, 92 participantes de 11 escuelas de derecho se capacitaron en el nuevo sistema penal acusatorio.
39. 9 jueces federales y 6 estatales viajaron al Instituto de Estudios Judiciales de Puerto Rico para un curso introductorio sobre su papel en el nuevo sistema de justicia penal.
40. La ACA inició el proceso de auditorías para acreditación en los CERESOs número 2 y 7 de Chihuahua. Asimismo, se concluyó la auditoría de la Penitenciaría Modelo de Nezahualcóyotl en el Estado de México.
41. Se inauguró el programa capacitación para control de confianza en la academia del CISEN, en el cual participarán funcionarios de los centros de evaluación federales y estatales.
42. Se llevó a cabo el Congreso Nacional sobre Mejores Prácticas en el Sistema Penal Acusatorio con la participación de funcionarios de todo el país.
43. Seminario sobre trata de personas en Cancún, con funcionarios de la PGR, Procuradurías estatales, CNS e INAMI.
44. Concluyó el curso de formación para Oficiales de Entrenamiento de Campo con cadetes de Sonora.
45. Curso sobre técnicas para investigación, aprehensión y arresto de fugitivos en Phoenix, Arizona, impartido por OPDAT y los *US Marshals*, donde participaron oficiales de la Policía Federal Ministerial.
46. Cursos para funcionarios federales y estatales en materia de control interno, supervisión e investigaciones de asuntos internos.
47. Funcionarios de diversas dependencias participaron en el Seminario de Desarrollo Ejecutivo para la Procuración de Justicia, celebrado en la Academia del FBI en Quantico, VA, EE.UU.

48. Autoridades judiciales estadounidenses se reunieron con sus contrapartes en la Ciudad de México y Toluca para tratar temas relacionados con lavado de dinero.
49. El Instituto Nacional Demócrata organizó en Tijuana y Ciudad Juárez, talleres para promover la participación de los gobiernos estatales en la reforma penal, derechos humanos y prevención del delito, con la participación de la sociedad civil.
50. Concluyeron los cursos del Programa Nacional de Entrenamiento Policial con temas como supervivencia, análisis criminal y violencia de género.
51. Concluyó el curso sobre “clínicas legales” que organizó USAID para ayudar a estudiantes y profesores de derecho a adquirir habilidades de litigio y poder brindar servicios de defensoría en el nuevo sistema penal.
52. Funcionarios de procuración de justicia participaron en cuatro cursos que se llevaron a cabo en la ILEA en El Salvador.
53. Oficiales de la PF participaron en un curso para Desarrollo de Instructores en la Ciudad de México.
54. Oficiales de la Unidad Canina de la Procuraduría Estatal de Chihuahua viajaron a Colombia para participar en un curso que imparte la Policía Nacional de Colombia en su Academia Canina. Recibirán capacitación para formarse como entrenadores en materia de detección de narcóticos.
55. Siete oficiales de la Gendarmería participaron en un curso sobre Intercepción en la Frontera en la Academia Internacional de Procuración de Justicia en El Salvador.
56. Legisladores mexicanos participaron en un viaje de estudios a Bogotá, Colombia, que incluía discusiones sobre el desarrollo de legislación en materia de delincuencia organizada.
57. Se entregó equipo de vigilancia a la SFP, así como capacitación para funcionarios federales y estatales de la PF. Los cursos fueron sobre mejores prácticas en procedimientos, políticas y estándares de operación de asuntos internos.
58. Primer curso de Formador de Formadores en PGR en el que participaron funcionarios que posteriormente capacitarán a sus colegas en materia de fortalecimiento institucional dentro del nuevo sistema penal acusatorio.
59. La CWAG llevó a cabo un Intercambio Binacional de Fiscales Generales en Utah, se habló del uso de la tecnología para combatir a la delincuencia organizada transnacional.
60. Reunión con funcionarios del gobierno de Nayarit sobre el procedimiento para solicitud y recepción de transferencias en el marco de la Iniciativa Mérida. También participaron funcionarios del SESNSP y de la Embajada de EE.UU.
61. Tres centros penitenciarios en México fueron certificados durante el 144° Congreso de Correccionales de la ACA en Salt Lake City, Utah.
62. Se reunieron funcionarios de SETEC, dos jueces de Zacatecas y Oaxaca, y representantes de la CEAV, para completar un modelo nacional de leyes para asistencia a víctimas. El Programa de Justicia y Seguridad de USAID también participó en el evento.
63. Funcionarios recibieron capacitación de INL, ICITAP, OPDAT y el *US Marshals Service* en prevención de la explotación infantil, investigación de escenas del crimen, organización, protección y medidas de prevención durante visitas de alto nivel, protección de funcionarios, entre otras.
64. Como parte del proyecto Formador de Formadores de OPDAT para la transición al nuevo sistema de justicia penal en México, funcionarios del Gobierno de México que habían recibido entrenamiento, diseñaron la curricula de cursos para investigadores federales y a jueces estatales.
65. OPDAT organizó una visita a Oaxaca para que asesores legislativos observaran la instrumentación del sistema acusatorio en ese estado.
66. Visita a la Unidad Canina de la Secretaría de Seguridad Pública de Mérida, Yucatán, para evaluar las necesidades a fin de equipar y capacitar al personal.
67. 46 funcionarios mexicanos participaron en el 49° Seminario Anual de la Asociación Americana de Poligrafía en Seattle, WA, donde fueron capacitados en materia de profesionalización y mejoramiento del proceso de *vetting*. Asistieron oficiales de CISEN, SAT, INAMI, CNS y 25 estados.
68. El Gobernador de Chihuahua y el Comisionado de Prisiones Estatales de Chihuahua inauguraron la sección mexicana de ACA.
69. Se llevó a cabo el primero de tres cursos sobre investigación en la escena del crimen en Aguascalientes, Ags.
70. SEGOB y USAID lanzaron el proyecto PROJUST para que USAID brinde asistencia técnica a los 32 estados para su transición al nuevo sistema de justicia.

71. Expertos colombianos y estadounidenses se reunieron con funcionarios de PGR para desarrollar un curso sobre investigación criminal básica y técnicas avanzadas de entrevista.
72. Capacitación a los funcionarios de los laboratorios periciales de PGR en diversas materias para que puedan lograr la acreditación internacional.
73. La CWAG organizó una reunión para fiscales, investigadores y científicos forenses de Campeche, CDMX, Oaxaca y Puebla con participación de funcionarios de la Oficina del Procurador General de EE. UU.
74. El Centro de Investigación para el Desarrollo lanzó una plataforma en línea para monitorear los avances en la instrumentación de la reforma judicial.
75. Convenio con la Universidad de San Diego para que profesores de la facultad de Derecho de la UNAM reciban capacitación sobre el nuevo sistema de justicia penal en México. También se incluirán viajes estudiantiles y una conferencia internacional sobre Derecho.
76. Inició la primera etapa de entrenamiento para el personal de la Agencia de Investigación Criminal de la PGR.
77. Inició un curso 23 analistas que participarán en un Grupo de Tarea Conjunta que operará en Baja California.
78. Dos oficiales de la Unidad Canina de Chihuahua concluyeron un curso de tres meses que impartió la Policía Nacional de Colombia. Curso sobre lavado de dinero y confiscación de activos para funcionarios de la UIF y de los estados de México, San Luis Potosí y Puebla.
79. Inició un curso para SIDEPOL que busca capacitar a 300 instructores dentro de la PF y sus divisiones operativas.
80. USAID y CIDAC presentaron el Segundo Reporte sobre la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México.

### **PILAR III**

1. Se entregaron fuentes radioactivas para el equipo de inspección no intrusiva que había sido transferido con anterioridad al SAT.
2. Instrumentación del Sistema de Identificación Automática de la Dirección General de Marina Mercante para el control de tráfico de embarcaciones.
3. Se aprobó el contrato para adquisición de equipo de la Fase III del programa Viajero Confiable del INAMI.
4. México y EE.UU. firmaron un protocolo sobre Comunicaciones Transfronterizas Seguras sobre los lineamientos para el intercambio de información.
5. Visita a Tapachula, Chiapas para conocer la situación de la frontera sur, de los menores migrantes y de los migrantes centroamericanos que viajan a través de México para llegar a EE.UU.
6. El Subsecretario para América del Norte de la SRE y el Consejero del Departamento de Seguridad de EE.UU. viajaron a Tapachula, Chiapas, para conocer las necesidades específicas en materia de seguridad que tiene la frontera sur.
7. Se reunió en la CDMX el Grupo Bilateral de Trabajo sobre Comunicaciones Seguras en la Frontera con la participación de funcionarios de ambos países.
8. Funcionarios del Gobierno de México participaron en un curso de CBP para técnicas de entrevista e identificación de documentos falsos.
9. Se entregarán kioscos para el Programa Viajero Confiable, que serán distribuidos en los aeropuertos de Guadalajara, Puerto Vallarta, Monterrey, Cozumel, León, Mazatlán, Ixtapa, Morelia, Toluca y Querétaro.
10. Funcionarios de SEDENA, PF, SEMAR y SAT recibieron capacitación de CBP para la identificación de documentos falsos y técnicas de entrevistas.

### **PILAR IV**

1. Continúan los trabajos de dos proyectos: 1) expansión de los Tribunales para Tratamiento de Adicciones; 2) formación de coaliciones comunitarias en entidades de alto riesgo.
2. Se extendieron los recursos para financiar el proyecto de coaliciones comunitarias. El proyecto incluye capacitación y asistencia sobre programas para construir comunidades libres de drogas.
3. Se inauguró el centro comunitario "Todos Unidos" en Felipe Ángeles, Ciudad Juárez, Chihuahua, para apoyar la reconstrucción del tejido social en esa comunidad.
4. Talleres para 100 estudiantes en Morelos, Guerrero y Tamaulipas, sobre la protección a los periodistas, buscando desarrollar un proyecto integral que

- ayude a la defensa de sus derechos y su seguridad al realizar su trabajo.
5. Talleres de prevención de la violencia para cerca de 140 periodistas, editores y directores de medios de comunicación para ayudar a prevenir la violencia, evitando exagerar las notas y promoviendo la prevención.
  6. Se presentaron los resultados de las intervenciones y los proyectos desarrollados en Tijuana, Baja California.
  7. La organización de la sociedad civil “Gente a Favor de Gente”, organizó un taller para fortalecer las comunidades y prevenir la violencia, para 60 personas en Francisco, I. Madero, Felipe Ángeles y Riberas del Bravo, en Ciudad Juárez, Chihuahua.
  8. Se otorgaron subvenciones a cuatro organizaciones de la sociedad civil que trabajarán para fortalecer la cultura de la legalidad en todo el país.
  9. Se abrió el primer Tribunal para Tratamiento de Adicciones en el estado de Morelos, con sede en Cuernavaca.
  10. Varios funcionarios del Gobierno de México viajaron a conocer el sistema judicial del estado de Nueva York, EE.UU. en lo que a Tribunales para Tratamiento de Adicciones se refiere.
  11. La sociedad civil y la Universidad Autónoma de Nuevo León firmaron un acuerdo de cooperación para instrumentar un proyecto de reducción de pandillas en los barrios de La Alianza, Independencia y Nuevo Almaguer en Monterrey. El proyecto se basa en los trabajos que se realizan en Los Ángeles, California, EE.UU. para reducir el número de pandillas.
  12. Se establecieron nuevas coaliciones comunitarias en Chihuahua, Durango, Estado de México, Nuevo León y Sonora.
  13. Se capacitó a los miembros de las nuevas coaliciones formadas en los municipios de Ecatepec y Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.
  14. Con motivo del Día Internacional contra el Abuso de Drogas y su Tráfico Ilícito, se realizaron dos eventos, en los que se enfatizó el papel que juega la comunidad en la reducción de la demanda y la prevención de la violencia.
  15. En Ciudad Juárez y Tijuana, la ONG Ciudadanos Comprometidos por la Paz realizó un concierto y se realizaron talleres anti-bullying.
  16. En Monterrey se inauguró el gabinete para la Prevención Social de la Violencia y el Delito.
  17. Se lanzó la campaña “Coexistencia en las Calles” con participación de residentes de Monterrey, Ciudad Juárez y Tijuana. Participaron funcionarios estatales y municipales, y miembros de la sociedad civil, en talleres que ayudaran a reducir la percepción de inseguridad.
  18. CICAD entregó al Gobierno de México los resultados del diagnóstico que realizó sobre el Tribunal para Atención de Adicciones que se encuentra operando en Nuevo León.
  19. Se llevó a cabo la ceremonia de inauguración del primer Tribunal para Atención de Adicciones en el Estado de México.
  20. El Programa de Prevención del Delito y la Violencia de USAID impartió cursos para más de 100 participantes que incluían representantes gubernamentales y miembros de la sociedad civil de 20 estados del país.
  21. Primera sesión del Grupo de Trabajo de Políticas Comunitarias del Gobierno de México en el que participan la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de SEGOB y la CNS.
  22. Se creó una nueva coalición comunitaria en Ciudad Juárez, Chihuahua, con la cual ya suman en total cuatro.
  23. Se llevó a cabo el Tercer Foro Nacional sobre Seguridad en la Ciudad de México con organizaciones de la sociedad civil que promueven la transparencia y profesionalización de las corporaciones policiacas del país.
  24. Curso de CICAD en Cuernavaca, Morelos, para capacitar a funcionarios estatales. Funcionarios de SEGOB, CONADIC y del Gobierno de Morelos firmaron un acuerdo para formalizar la cooperación gubernamental en la administración de los Tribunales para Tratamiento de Adicciones en el país.
  25. Primer Tribunal para Tratamiento de Adicciones en Chihuahua, que contó con la participación de CONADIC, SEGOB, así como del Cónsul General de Estados Unidos en Ciudad Juárez.

1. El Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal del Estado de Chiapas recibió equipo asignado para la unidad canina de la Secretaría de Seguridad Pública y para el Instituto de Profesionalización Policial de la entidad.
2. El SAT continuó el Programa de Fortalecimiento Institucional.
3. La Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Veracruz recibió entrenamiento para el personal del Instituto de Formación "Centro de Estudios e Investigación en Seguridad".
4. La Secretaría de Comunicaciones y Transporte recibió equipos de inspección no intrusiva para sus tareas.
5. La Secretaría de la Función Pública continuó el Programa de Fortalecimiento Institucional.
6. La unidad canina del estado de Sonora fue fortalecida con dotaciones de equipo.
7. La Sección INL proporcionó asistencia y entrenamiento en apoyo a la transición del nuevo sistema de justicia penal.
8. INL y el Gobierno de México continuaron apoyando acciones sobre infraestructura necesarias para llevar a cabo los juicios orales. Fue inaugurada una sala de los juicios orales en el Centro de Justicia para la Mujer de Guadalajara.
9. La Sección INL apoyó a la organización "México Unido contra el Crimen" para reclutar abogados que participen en la expansión del programa "módulos ciudadanos" en el Estado de México.
10. Representantes del SESNSP y INL realizaron un encuentro en Baja California para lanzar cinco programas para este estado: Prisiones, Profesionalización de la Policía, Primer Respondiente, Estándares Básicos para la Policía y Acreditación de Laboratorios Forenses.
11. Las agencias HSI, INL, OPDAT y FBI realizaron un simposio con expertos en elaboración de leyes, así como fiscales procedentes de las ciudades de Tijuana, Hermosillo, Ciudad Juárez, Monterrey, Matamoros y Mérida para intercambiar información sobre las tendencias del lavado de dinero.
12. Representantes de las agencias INL e ICITAP se reunieron con secretarios de Seguridad Pública, Directores Generales de Academias e Institutos y Secretarios Ejecutivos de los Consejos Estatales de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de doce estados (Querétaro, Guanajuato, Durango, Puebla, Distrito Federal, México, Colima, Chiapas, Chihuahua, Morelos, Veracruz y Baja California) para continuar la coordinación de acciones del programa Desarrollo Profesional de la Policía.
13. Representantes de INL se reunieron con la Procuraduría Estatal de Justicia del Estado de México para dar a conocer los objetivos del programa "Trata de Personas" y establecer posibles líneas de colaboración, así como definir oportunidades de capacitación, de acuerdo con sus necesidades en esta materia. Los funcionarios mexiquenses mostraron gran interés por el programa y evaluarán posibles requerimientos de evaluación.
14. La INL firmó un acuerdo con la Procuraduría del Estado de México y la Oficina del Fiscal Municipal de Ecatepec para implementar un programa de ventanilla ciudadana, en diez oficinas de la municipalidad.
15. La INL patrocinó una reunión con becarios, líderes comunitarios, socios interinstitucionales y funcionarios de la Subsecretaría para la Prevención y Participación Ciudadana de la SEGOB.
16. La Policía del Estado de Sonora concluyó exitosamente el proceso de la Comisión sobre Certificación de Agencias de Aplicación de la Ley.
17. Simposio respaldado por INL sobre tendencias de tráfico, consumo y tratamiento del usuario de marihuana. Participaron la PGR, Policía Federal, CISEN, SEMAR, SEDENA y CONADIC.
18. La OPDAT realizó la primera de tres sesiones de capacitación para funcionarios mexicanos de la Secretaría de Hacienda, sobre temas de investigación y juicios financieros bajo el nuevo sistema de justicia criminal.
19. El director de la Sección INL en México se reunió con funcionarios locales y estatales en Puerto Vallarta quienes inauguraron dos salas para juicios orales, equipadas con tecnologías de video, audio y grabación.
20. Diversas agencias del gobierno de Estados Unidos participaron en entrenamientos para el proceso de transición hacia el nuevo sistema de justicia penal.
21. El SETEC convocó a entidades federales y estatales para discutir la implementación de los avances del mencionado sistema. Previamente realizó en

- Veracruz un panel con participación de representantes de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.
22. Agencias de Estados Unidos lanzaron un programa de entrenamiento anti-pandillas para el estado de Chiapas.
  23. Creación de una fuerza de trabajo conjunta del Estado de Morelos.
  24. El INL realizó la transferencia de equipos de detectores de explosivos y contrabando para la Aviación Civil Mexicana. Estos equipos de rayos x serán destinados al Servicio Postal Mexicano.
  25. En el estado de Nuevo León se realizó capacitación a funcionarios en conjunto con la Universidad de Nuevo León para prevenir la violencia, a fin de beneficiar a comunidades con alto índice de criminalidad. Este programa está inspirado en el implementado en Los Ángeles, California, EE. UU.
  26. Se revisaron programas de cooperación para el gobierno de Tamaulipas. En particular destacan los proyectos destinados a elementos caninos y correccionales.
  27. Se continuó apoyando la formación de fuerzas de tarea conjuntas de varios estados de la República. Destacaron los casos de los grupos de trabajo de Sonora, Sinaloa y Morelos.
  28. Con el apoyo de USAID se realizó el "Séptimo Foro Nacional sobre Seguridad y Justicia" impulsado por la red de organizaciones sobre juicios orales y el SETEC.
  29. Se discutieron proyectos sobre equipamiento satelital para la SCT, garantías de equipos de transporte y sobre entrenamiento y equipamiento relativo al desmantelamiento de laboratorios clandestinos.
  30. En apoyo al Programa Antisecuestros, el Departamento de Justicia, OPDAT, el FBI y la Comisión Nacional Antisecuestro llevaron a cabo la impartición del primero de siete cursos en Nuevo León.
  31. La oficina de entrenamiento de investigaciones criminales del Departamento de Justicia desarrolló cursos y capacitaciones sobre escenas de crimen en Guanajuato y Baja California con la preparación de técnicos y policías ministeriales.
  32. La INL y el Departamento de Justicia de EE. UU., y las oficinas competentes del Gobierno de México y de los estados involucrados, anunciaron el inicio del Programa Nacional de Profesionalización Policial en los estados de Querétaro, Guanajuato, Durango y Chihuahua.
  33. Con el apoyo ICE y el FBI se realizó la Tercera Conferencia Internacional Anti-Pandillas con la participación de Grupo de Operaciones Trata-Tráfico-Pandillas de Chiapas y el Centro de Antipandillas Transnacional de El Salvador.
  34. SETEC, SRE y SEGOB llevaron a cabo la "Conferencia Internacional sobre el Nuevo Sistema de Justicia Penal en México". INL, OPDAT y USAID apoyaron la realización de este evento al que asistieron más de 500 funcionarios.
  35. La INL y la Sección Económica de la Embajada de Estados Unidos fueron anfitriones del "*TechCamp*", dedicado a impulsar propuestas para la cooperación y la comunicación entre organizaciones de la sociedad civil.
  36. *US Marshals* y OPDAT realizaron el curso en el centro de entrenamiento de Tucson, Arizona, para agentes policiales de la PGR, de Sonora, Chihuahua y Puebla, enfocado en habilidades de investigación, aprehensión y arresto de fugitivos de manera segura.
  37. Asesores de la oficina de entrenamiento del Departamento de Justicia, OPDAT-México, y de la PGR dirigieron un ejercicio de evaluación sobre el sistema acusatorio que guiará futuros esfuerzos sobre construcción de capacidades institucionales. Este programa forma parte de un esfuerzo mayor denominado "Transición e Identidad" para el entrenamiento de personal de la PGR.
  38. ICITAP continuó sus actividades de entrenamiento forense. Oficiales de Policía Federal Ministerial concluyeron el Curso de Investigadores Criminales en las instalaciones de la Academia de la PGR en Querétaro. Expertos mexicanos concluyeron un curso sobre armas de fuego, y un programa de investigación de escena del crimen.
  39. Personal de la ACA realizó actividades de revisión de estándares en diversos centros penitenciarios de México, con miras a lograr la acreditación de una academia federal de entrenamiento, tres prisiones federales y e instalaciones estatales.

40. Con apoyo de USAID, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez inauguró un curso certificado de educación continua sobre prevención de la violencia y el crimen.
41. El Rector de la Universidad Autónoma de Chihuahua firmó un Memorando de Entendimiento con USAID para delinear esfuerzos de entrenamiento a medios profesionales, sobre métodos de prevención del crimen en sus artículos, reportes y publicaciones.
42. USAID firmó con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey un instrumento para impulsar líneas de colaboración sobre prevención del crimen y de la violencia, desarrollo de fuerza de trabajo y derechos humanos.
43. Concluyó el entrenamiento de 159 oficiales con la primera fase del Programa de Profesionalización de la Policía (Desarrollo de Instructor y Primer Respondiente).
44. INL y FBI completaron capacitación sobre investigaciones cibernéticas para personal adscrito a SEGOB
45. El Gobierno de Tamaulipas tuvo oportunidad de conocer algunos proyectos de cooperación en el ámbito de la Iniciativa Mérida.
46. Funcionarios de PGR completaron cursos de Entrenamiento Básico de Análisis, para sumar a la fecha 329 elementos que han recibido por esta institución capacitación adicional sobre investigación, asuntos forenses y policía ministerial.
47. Actividades para ampliación y dotación de tecnologías para salas de juicios orales en Durango y Quintana Roo.
48. Centros penitenciarios de Guanajuato y Michoacán continuaron su preparación para obtener la certificación de la ACA.
49. Con apoyo del programa de Cultura de la Legalidad de INL-México y la organización México Unido Contra la Delincuencia se realizó una presentación junto con funcionarios de la Procuraduría de Justicia del Estado de México.
50. El programa de Cultura de la Legalidad de INL apoyó al Centro de Estudios sobre la Enseñanza y Aprendizaje del Derecho con materiales y talleres para profesores para las Universidades Autónomas de Chihuahua y Coahuila.
51. El programa de Cultura de la Legalidad introdujo a estudiantes y maestros de Ciudad Juárez al sistema de llamadas de emergencia para operar el Comando de Control, Comunicaciones y Cómputo (C4) de dicha Ciudad.
52. El equipo de INL estuvo en Sonora para realizar una visita técnica a la unidad canina de la estación militar de SEDENA situada en Querobabi, ocasión en la que entregó simuladores de entrenamiento para dicha unidad.
53. Técnicos de INL y del INM realizaron una visita a las instalaciones del INM en Tapachula, Chiapas, para realizar trabajos de habilitación del equipo donado por INL para recopilación de datos biométricos y lograr su identificación entre otras oficinas mexicanas.
54. Directores de las Academias de Policía de Chihuahua, Baja California y Sinaloa concluyeron un viaje de estudios a la Academia de Policía del Estado de Illinois, en Chicago, para observar modelos para la profesionalización de la policía en sus respectivas instituciones.
55. Elementos del SAT recibieron entrenamiento para la identificación de precursores para narcóticos y el uso adecuado de los equipos de identificación.
56. Integrantes de la PF participaron en un entrenamiento para detectar documentación falsa.
57. La CONADIC fue anfitrión del “Programa Compañeros”, un curso de entrenamiento para funcionarios de gobierno enfocado en desarrollo comunitario y prevención del uso de drogas.
58. Representantes del INL-México sostuvieron un encuentro con el Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua para discutir los avances y desarrollo de los programas de los Grupos de Trabajo en ese estado.
59. Se llevó a cabo el curso básico de análisis de información en el que participaron diversos funcionarios de la PGR.
60. Especialistas forenses concluyeron el curso sobre el manejo de la escena del crimen, realizado en ILEA en El Salvador. Los oficiales pertenecen a los Estados de Jalisco, Querétaro, Baja California, Puebla, Sinaloa, Guanajuato y de la Policía Federal.
61. Polígrafistas de diversas dependencias de seguridad mexicanas asistieron invitados por el INL a la Conferencia Anual de la Asociación Americana de Poligrafía.

62. INL incrementó sus fondos para apoyar la participación académica para la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, en Escuela Occidental de Leyes de California y en la Universidad de San Diego.
63. Expertos del programa sobre instalaciones penitenciarias de INL realizaron una visita a funcionarios del Estado de México.
64. INL y la *American Bar Association* llevaron a cabo una demostración de un juicio oral el Instituto Nacional de Ciencias Penales a la que asistieron alumnos de las Universidades de Guanajuato y Chihuahua.
65. Se puso en marcha el primer curso de Primer Respondiente en el Centro de Formación y Capacitación Policial en Tecate, Baja California.
66. La primera generación de participantes de la división de la Gendarmería de la Policía Federal concluyó el curso "*Cross Border Coordination Initiative*" con el apoyo de oficiales de INL y de CBP para la ejecución del trabajo en zona fronteriza.
67. El proyecto "Hagámoslo Bien" sostuvo su segundo encuentro anual en Monterrey, Nuevo León, contó con el apoyo de la fundación "México Unido contra la Delincuencia A.C." y el Centro de Información de Estrategia Nacional.
68. El proyecto piloto "Operación Cielos Aztecas" fue lanzado para mejorar aspectos de seguridad en aeropuertos mexicanos y se enfocará en aquellos con que tienen vuelos directos a los Estados Unidos (Cancún, Cozumel, Monterrey, Guadalajara, Puerto Vallarta, Huatulco y Los Cabos).
69. El FBI condujo un entrenamiento especializado en El Paso y Quantico para mejorar habilidades tácticas sobre secuestro a elementos de unidades especializadas de los estados fronterizos.
70. INL donó equipo para fortalecer la Unidad Canina en Chiapas, el cual incluye tratamiento veterinario y adiestramiento de los canes.
71. La PGR recibió dotación de insumos para entrenamiento de su unidad canina.
72. La División Científica de la Policía Federal recibió una primera dotación de equipos de cómputo y licencias para entrenamiento sobre análisis de información.
73. La Universidad de San Diego en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México realizó una conferencia de dos días en la Ciudad de México para preparar estudiantes de Derecho en la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal.
74. Oficiales de los Estados de Coahuila y Chihuahua asistieron a un taller organizado por el Instituto de las Américas en San Diego, con el objetivo de compartir historias de éxito sobre prevención y rehabilitación.
75. La INL entregó equipo para cuidado y funcionamiento de unidades caninas destinado a autoridades aduaneras en puntos de entrada a México en Ciudad Juárez, Matamoros, Tijuana, Progreso y la Ciudad de México.
76. El Centro Penitenciario Femenil de Saltillo recibió una certificación de la ACA.
77. Oficiales de la PF participaron en el Curso de Unidades de Comando Antinarcoóticos auspiciado por el INL, ILEA, realizado en Bogotá, Colombia, con apoyo de la DEA, al que concurrieron también oficiales de varios países de América del Sur.
78. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas recibió nuevo equipo para el funcionamiento de su unidad canina.
79. Oficiales mexicanos del sistema penitenciario participaron en un Curso de Entrenamiento y Liderazgo en la Academia de Entrenamiento de Prisiones de Nuevo México en Santa Fe.
80. La organización "Plan Estratégico de Juárez AC" auspició con apoyo de INL a diez organizaciones civiles de Ciudad Juárez, para impulsar la participación ciudadana en temas de compromiso con la agenda pública destinados a fortalecer la cultura de la legalidad.
81. La organización "*Universal Prevention Curriculum*" apoyó cursos de entrenamiento sobre prevención y tratamiento de uso de drogas en la Ciudad de México.
82. La organización "México Unido Contra la Delincuencia (MCUD)" apoyó sesiones para jóvenes de Uruapan, Apatzingán y Ecatepec sobre cultura de la legalidad y prevención de la violencia.
83. La organización MUCD también organizó la feria "Paz y Seguridad" destinada a la recuperación de espacios públicos y ofreció instrucción a cerca de 100

participantes.

84. Con apoyo del *Interamerican Drug Abuse Control* y el programa de certificación de consejeros de drogas, 45 personas concluyeron su entrenamiento certificado por la Secretaría de Educación.
85. INL proveyó capacitación para oficiales mexicanos en el uso de equipo de inspección no intrusiva.
86. INL y USAID impulsó la V Conferencia Internacional sobre Observación del Crimen contando con la participación de funcionarios de SEGOB y ONUDD.
87. INL apoyó el foro nacional "Causa en Común" para difundir la profesionalización de la Policía en México a través de diversos mecanismos.
88. INL entregó a la SEDENA equipo de inspección no intrusiva destinado al punto de revisión militar ubicado en Querobabi.
89. Oficiales de la PF, el INM y de los estados de Nuevo León y Baja California concluyeron un taller sobre Pandillas Transnacionales en la ILEA, en El Salvador.
90. INL recomendó renovar la acreditación por parte de la ACA al CEREFESO no. 6 Sureste en Huamanguillo, Tabasco y el CEREFESO no. 7 Noroeste en Guadalupe Victoria, Durango.
91. Funcionarios del "Passanger Enforcement Roving Team-PERT" del CBP impartieron curso práctico sobre entrevistas a pasajeros.
92. Los Centros de Integración Juvenil realizaron su "17° Conferencia Internacional" con el apoyo de INL y la Secretaría de Salud.
93. Dos salas para juicios orales fueron inauguradas en Tecate, Baja California, equipadas con apoyo de la Sección INL.
94. Funcionarios de la PF concluyeron un curso de "Evaluación de Entrenamiento".
95. Unidades oficiales antisequestro de los Estados de Puebla, Michoacán y Chihuahua participaron en un curso de operaciones tácticas en El Paso, Texas.
96. La organización "Plan Estratégico Juárez AC" anunció en la Ciudad de México el lanzamiento de la "Red Nacional de Monitoreo" para impulsar la cultura de la legalidad y específicamente la transparencia vía el monitoreo de gobiernos locales.
97. El Estado de Campeche recibió parte del equipo y entrenamiento para el proyecto sobre reconocimiento de placas vehiculares.
98. Con apoyo de INL, el ITESM impartió a estudiantes un curso sobre cultura de la legalidad.
99. Las autoridades de Sonora inauguraron cuatro nuevas salas para juicios orales con equipo entregado por INL. En Aguascalientes y Oaxaca se encuentran trabajando para poner en funcionamiento 14 salas.
100. El Comisionado para las Prisiones Nacionales de México y otros funcionarios federales, así como de los estados de México y Chiapas viajaron a Florence, Colorado, para reconocer las condiciones de operación y funcionamiento de una cárcel de alta seguridad.
101. La INL entregó equipo para el Grupo de Trabajo de la Policía de Ciudad Juárez.

#### 2016<sup>d</sup>

1. Fiscales mexicanos participaron en un intercambio interdisciplinario que se realizó en Albuquerque, Nuevo México, EE. UU. para observar in situ procedimientos judiciales, intercambiar experiencias con profesionales en el cumplimiento de la ley y visitar Cortes.
2. Representantes de la organización "Causa Común" se reunieron con los fiscales generales de Justicia de los Estados de Guanajuato, Coahuila, Distrito Federal, y con miembros de la Policía Federal.
3. La INL junto con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey llevaron a cabo un curso sobre "Cultura de la Legalidad en mi escuela" con participación de estudiantes de escuelas primarias y secundarias de Monterrey. Este programa buscó instruir a los alumnos en la reducción del crimen, corrupción, violencia y el combate a las drogas. Este mismo curso bajo del nombre de "Cuidate a ti mismo" fue ofrecido tanto a estudiantes como a padres en Tijuana, Baja California y Chihuahua.
4. Continuó la entrega de equipo de grabación para apoyar la instalación de siete salas para juicios orales en los estados de Sinaloa, Baja California, Tamaulipas y Nayarit. Desde octubre de 2014 se han equipado un total de 87 de 123 salas.
5. La PGR sostuvo reuniones de trabajo con funcionarios de la Embajada de EE.UU. para revisar los proyectos de cooperación y discutir su prioridad.

6. Fueron entregados caninos a las Procuradurías de los Estados de Campeche y Veracruz.
7. Funcionarios de INL visitaron las instalaciones del CEFERESO 11 en Sonora y CEFERESO 13 en Oaxaca, a fin de revisar sus estándares hacia su posible certificación por parte de la ACA.
8. En el marco del “Plan Estratégico de Juárez” INL lanzó una aplicación para teléfonos inteligentes llamada “Yo ciudadano!” que permite a la ciudadanía reportar, comentar, compartir y resolver asuntos que afecten la calidad de vida en Ciudad Juárez. Este programa tiene como tarea reducir el crimen, la corrupción, la violencia, el combate a las drogas para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en su trabajo por una cultura de la legalidad.
9. El “Plan Estratégico de Juárez” ha logrado que los habitantes de Ciudad Juárez trabajen juntos con INL y la Secretaría de Seguridad Pública para desarrollar actividades para prevenir el crimen y la violencia.
10. Con apoyo de INL, la Escuela Occidental de Derecho de California continúa realizando la competencia sobre simulacros de juicio nacional en Guanajuato. Este tipo de competencias tendrán lugar también en Sinaloa, Yucatán, Baja California y Tijuana.
11. Acciones del programa de cultura de la legalidad se desarrollaron con la Alianza de los Colaboradores de la Frontera (ABC por sus siglas en inglés) en escuelas primarias de Tijuana. Actividades similares se desarrollaron con estudiantes del ITESM nivel preparatoria.

---

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes “Avances de la Iniciativa Mérida”, elaborados por la SRE durante el periodo 2012-2016, disponibles en: <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/avances-iniciativa-merida>

<sup>a</sup> En el periodo 2012-2014, la clasificación de los avances para cada pilar de la Iniciativa Mérida es la realizada por la SRE.

<sup>b</sup> El año 2012 únicamente incluye el mes de diciembre.

<sup>c</sup> Para los años 2015 y 2016 los avances no se desglosan por pilar en los reportes, solo se exponen de manera general.

<sup>d</sup> En el año 2016 únicamente están disponibles los reportes sobre los meses de enero y febrero.