



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

---

“LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN MÉXICO EN  
EL PERIODO 2007 - 2012: UNA VISIÓN DESDE EL ENFOQUE DE LA  
GOBERNANZA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

STEPHANIE FERNANDA RODRÍGUEZ MUÑOZ

D I R E C T O R:

DR. EN C. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA

R E V I S O R E S:

M. EN G. Y A. P. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ

M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES

TEXCOCO, MÉXICO 2013.

Texcoco, México a 15 de Noviembre de 2013.

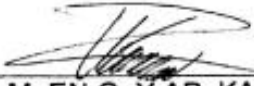
M. EN C. JUAN MANUEL MUÑOZ ARAUJO  
SUBDIRECTOR ACADÉMICO DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO.  
PRESENTE:


**COPIA**


AT'N M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN.

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado **LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN MÉXICO EN EL PERIODO 2007 - 2012: UNA VISIÓN DESDE EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA** que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta la sustentante Stephanie Fernanda Rodríguez Muñoz, con número de cuenta 0921243 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico – metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización** del trabajo escrito.

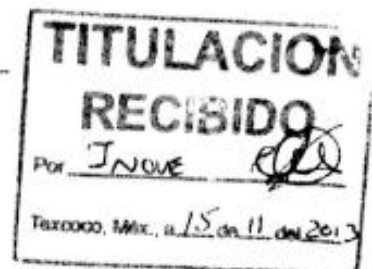
**ATENTAMENTE**

  
M. EN G. Y AP. KARINA  
REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ  
REVISOR

  
M. EN P.P. ANTONIO INOUE  
CERVANTES  
REVISOR

  
DR. EN C. ALEJANDRO ALEJO  
POMPILIO AGUILAR MIRANDA  
DIRECTOR

c.c.p. Stephanie Fernanda Rodríguez Muñoz  
c.c.p. Director Dr. en C. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda  
c.c.p. Titulación M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes.



## **DEDICATORIAS.**

A mi mamá, Mary Carmen M. Arriaga, por ser mi ejemplo, mi guía y mi mayor apoyo, no sólo durante la realización de este trabajo sino a lo largo de mi vida. Gracias mamá por enseñarme el valor de la constancia, la dedicación y la tenacidad, por la confianza depositada en mí durante todo este tiempo, por estar conmigo aún en los peores momentos, por tu amor y comprensión. Te amo mamá.

A mi hermano, Sergio Arturo Rodríguez Muñoz, por ser el acompañante de mis desvelos, mi amigo, mi cómplice. Por alegrarme la vida con tus sonrisas y ocurrencias y ponerle sabor con tus travesuras. Gracias por existir.

A mi abuelita, la señora Yolanda Arriaga, por seguir siendo hasta ahora también como una madre para mí. Por tu paciencia, tu apoyo, tu tiempo y tu amor inagotable durante todos estos años, gracias abuelita, por fin lo logré y en mucho lo debo a ti.

## **AGRADECIMIENTOS.**

Al profesor Alejandro A.P. Aguilar Miranda, por la guía y conducción que me brindó para realizar esta investigación, y por el apoyo que recibí en todo momento de su parte. Muchas gracias profe por haberme ayudado a orientar este trabajo y por hacer de las políticas públicas una realidad comprensible para todos.

Al profesor Antonio Inoue Cervantes por su paciencia, su apoyo y su guía en la realización de este proyecto. Por demostrar que siempre podemos contar con usted. Con mucha admiración le agradezco ser un profesor ejemplar e inigualable, y haberme enseñado que el trabajo y la constancia siempre son la base para dar el siguiente paso. Gracias por hacer esto posible profe.

A la profesora Karina Rebeca Ramírez González, por su comprensión, su apoyo y aportación a este proyecto. Gracias maestra por el tiempo que dedicó y la importancia que dio al perfeccionamiento del presente trabajo.

A los profesores que una u otra manera fueron parte de mi formación, porque gracias a ellos me encuentro hoy aquí.

A la Universidad Autónoma del Estado de México, especialmente a nuestro Centro Universitario UAEM Texcoco, por permitirme crecer como persona y como profesionista dentro de sus aulas y por las múltiples oportunidades que he recibido durante mi estancia como estudiante en él. Orgullosamente UAEM.

## **ESTRUCTURA CAPITULAR**

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	.....	6
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.</b>	.....	15
1.1 Políticas Públicas.	.....	15
1.1.1 Antecedentes de la ciencia de las políticas.	.....	15
1.1.2 Políticas Públicas.	.....	18
1.2 Gobernanza y su diferencia con la Gobernabilidad.	.....	21
1.3 Seguridad.	.....	34
1.3.1 Seguridad pública.	.....	34
1.3.2 Seguridad Nacional.	.....	37
<b>CAPÍTULO II: EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO.</b>	.....	43
2.1 Contexto Histórico	.....	43
2.1.1 El inicio del Siglo XX.	.....	43
2.1.2 Los años 20: La expansión del prohibicionismo.	.....	47
2.1.3 Años 40: las contradicciones de la política antinarcóticos.	.....	48
2.1.4 Los años 60: Las contradicciones con Estados Unidos.	.....	50
2.1.5 Los años 70: La cooperación con Estados Unidos.	.....	52
2.1.6 Los años 80: La guerra contra las drogas.	.....	54
2.1.7 Los años 90: Salinas y Bush, la relación bilateral.	.....	57
2.1.8 El sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada	.....	66
2.1.9 Sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.	.....	73
2.2. Contexto Político y Social.	.....	76
2.2.1 El sistema político mexicano y el narcotráfico.	.....	76
2.2.2 La toma de decisiones en la política antinarcóticos en México.	.....	79

<b>CAPÍTULO III LA INICIATIVA MÉRIDA Y SUS IMPLICACIONES EN LA GOBERNANZA.</b>	.....	86
3.1 ¿Qué es y qué pretende la Iniciativa Mérida?	.....	87
3.2 Las diferentes dimensiones de la Gobernanza en la Iniciativa Mérida.	.....	89
3.2.1 Gobernanza política y el acuerdo bilateral.	.....	89
a) Postura del Congreso mexicano frente a la Iniciativa Mérida	.....	89
b) Postura del Congreso estadounidense frente a la Iniciativa Mérida.	.....	93
3.2.2 Gobernanza administrativa y debilidad institucional en México.	.....	96
3.2.3 Gobernanza económica e interdependencia.	.....	102
3.2.4 Gobernanza sistémica y el respeto a los derechos humanos.	.....	109
<b>CONCLUSIONES</b>	.....	120
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	.....	126

## INTRODUCCIÓN.

La Gobernanza es un tema relativamente nuevo en el mundo de la administración pública. Debido a ello, ha sido difícil generar un concepto concreto de esta nueva propuesta. Esto aunado a la confusión que existe entre el término 'Gobernanza' y el término 'Gobernabilidad'. Por ello, es importante comenzar por establecer la diferencia y relación entre ambos conceptos y la manera en que éstos se conectan con la implementación de la Iniciativa Mérida en México en el periodo 2007 -2012.

En primera instancia:

*El concepto más conocido sobre Gobernabilidad es aquel que diversos autores relacionan al binomio legitimidad- eficacia, en el que los gobernantes, para decirlo de manera extremadamente sintética, gozan del reconocimiento de la ciudadanía, y ello se alimenta, se nutre y depende, además de que las promesas que plantea se cumplan. Esto es lo que genera confianza (Espín, 2009: 7).*

Y se logra a través de las políticas públicas, que en voz de Aguilar Villanueva son *“la ventana de acción del gobierno, cumplen los objetivos para los que fueron propuestas. Esa eficacia además redundo en mayor legitimidad y la Gobernabilidad en ese sentido se profundiza” (Aguilar, 2006: 25).*

De tal manera que, es a través de la Gobernabilidad como el gobierno puede hacer efectivo el cumplimiento de sus promesas y compromisos, así como la prestación eficiente de los servicios públicos y el goce de los derechos ciudadanos. Sin embargo, la Gobernabilidad no va más allá de vigilar que la acción del gobierno coincida con sus obligaciones, pues no se detiene a realizar el análisis de su actuar. Esto es, la visión de la Gobernabilidad es más cuantitativa que cualitativa, por lo que se pregunta: a cuántos ciudadanos está beneficiando el gobierno o cuántas acciones ha realizado el gobierno en beneficio de sus ciudadanos, sin detenerse a analizar con qué calidad está atendiendo el gobierno a sus ciudadanos.

De ahí que en 2006, un artículo de Revesz mencionara que *“la Gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la Administración pública para mejorar su relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de*

*decisiones”* (: 18). Refiriéndose como se mencionaba antes, a esa línea vertical que representa la manera en que el gobierno se desenvuelve y se comporta para con sus ciudadanos.

Sin embargo,

*(...) el molde de los gobiernos unilaterales no es práctico para la pluralidad y la consulta ciudadana, dado que se tiene que decidir en un esquema de súbditos y no de ciudadanos (...) Los asuntos públicos reclaman ciudadanos, no súbditos para evitar que la autoridad decida sin consultar a los actores más relevantes de la vida comunitaria (Uvalle, 2012: 49).*

Es por ello, que la Gobernabilidad debe dar paso a la Gobernanza, que en voz de Luis F. Aguilar se define como:

*(...) el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades (2006: 29).*

A lo que Johanna Espín agregaría:

*La Gobernanza depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales: a) el fortalecimiento político – institucional democrático, b) el desarrollo socio-económico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población, y c) la promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Todo anterior facilitará la convivencia democrática (2009:8).*

Se trata de tres elementos que se desprenden de la suma de la capacidad del gobierno y de la capacidad social. Por lo tanto, habrá Gobernanza de calidad mientras ambas capacidades se encuentren trabajando en conjunto y cumpliendo con sus responsabilidades como actores sociales. Por lo tanto:

*(...) la Gobernanza estaría articulada fundamentalmente a la forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo*



*público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia (Revesz, 2006: 21).*

En otras palabras, la Gobernanza es la manera en que el gobierno organiza, coordina y desarrolla sus acciones hacia y con la ciudadanía, a fin de hacerlas regir bajo el supuesto de la regla de las 3 'E': eficacia, eficiencia y economía. Considerando este postulado como la clave para un gobierno óptimo, que encamine su gestión hacia el beneficio público a partir de una correcta organización y repartición de responsabilidades en las relaciones horizontales dentro del Estado.

Es ésta la principal diferencia entre ambos términos. Mientras la Gobernabilidad se preocupa por la creación de políticas públicas y gubernamentales que se encuentren dentro del marco de la ley y que contribuyan a cumplir los objetivos establecidos por el propio gobierno, la Gobernanza le da más importancia al perfeccionamiento de esas políticas en beneficio de la sociedad a través del consenso de los distintos actores sociales. Es decir, la Gobernabilidad maneja la participación ciudadana como el acceso a las oportunidades y servicios que promueve el gobierno, a través de las relaciones verticales.

La Gobernanza, se preocupa por la forma en que el gobierno toma y gestiona las decisiones a través de las relaciones horizontales y con la participación ciudadana directa. Los anteriores conceptos permiten hacer una clara separación y conceptualización de ambos términos.

Ahora, cabe definir la relación de todo lo anterior con la implementación de la Iniciativa Mérida en México en el periodo 2007 -2012. La Iniciativa Mérida fue un mecanismo de cooperación bilateral celebrado entre los gobiernos de México y Estados Unidos. El gobierno mexicano la define como un esquema de cooperación bilateral, no asistencial. Los cuatro principios en los cuales se fundamenta la Iniciativa Mérida son los siguientes:

1. La Iniciativa Mérida está orientada a disminuir el poder de las organizaciones criminales al capturar y encarcelar a sus líderes, así como a reducir los ingresos obtenidos por el tráfico de drogas.

2. Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad, la justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada, incluyendo la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil.

3. Otro propósito es el desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca nuestra competitividad legal al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales.

4. Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de México y Estados Unidos, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Asimismo, se incluye aportar los esfuerzos para atender las causas a raíz del crimen y la violencia, promover la cultura de la legalidad, reducir el uso de drogas ilícitas, promover una mayor precepción de los vínculos entre el uso de drogas, el crimen y la violencia, así como cerrar el flujo de posibles asociados a los cárteles al promover alternativas legales y constructivas para la agenda joven (Presidencia de la República, 2007).

Sin embargo, en su implementación se encontraron diversos problemas que se describen a lo largo del trabajo. Por ejemplo, la unilateralidad con las que fueron tomadas las decisiones y la amenaza a la soberanía nacional que representó tal política, lo que tuvo repercusión directa en la Gobernanza del país.

Lo anterior, se define como los impactos de la implementación de la Iniciativa Mérida. Para Myriam Cardozo, el impacto de una política se refiere a *“la combinación de efectos atribuibles al programa sobre la problemática que justifica la existencia de la actividad”* (2006: 51) y estos pueden ser positivos o negativos según el problema, los objetivos y el contexto del que se trate.

La presente investigación, pretende como objetivo general analizar la implementación de la Iniciativa Mérida en México en el periodo 2007 -2012, para determinar cómo se manifestaron sus impactos la Gobernanza del país. Para llegar a él, se consideraron tres objetivos específicos, que son: (1) exponer las características principales de la Gobernanza para comprender cómo se manifiesta en las políticas públicas; (2) exponer la forma en que se ha concebido la Seguridad Nacional en México y cómo se ha combatido al narcotráfico a través del tiempo para utilizar la información como un referente histórico para el análisis y (3) discutir la implementación de la Iniciativa Mérida en México en el periodo 2007 -2012 para comprender con claridad cómo se manifiestan sus impactos en la Gobernanza del país.

Sin duda uno de los temas que hoy en día resultan de sumo interés, tanto para las naciones como para la comunidad científica de las ciencias sociales, es el de la Seguridad, y en su contexto más amplio el de Seguridad Nacional. Esto debido en gran parte a los múltiples significados que a éste pueden dársele, sobre todo cuando no se tiene una definición clara del concepto. En México, este concepto empezó a adquirir relevancia en los últimos 30 años, si bien al principio de la década de 1980 no había una definición precisa, paulatinamente tanto expertos en la materia como los distintos gobiernos federales se encargaron de ir construyendo una definición que corresponda a las circunstancias del país y al entorno regional e internacional (Elguea, 2009).

De manera que se debe optar por visualizar en primera instancia una Seguridad Nacional con base en los intereses y necesidades propias de un país. Es decir, con aspectos acordes con la realidad nacional, para formular así una política de Seguridad Nacional a mediano o largo plazo que sea respetada y que sea formulada tomando en cuenta el bienestar social, político, económico.

Por lo que respecta a México, por considerarse al narcotráfico como una amenaza a la Seguridad, se han intensificado las actividades del país en contra de las drogas, mediante reformas legales y creación de nuevas políticas. La más importante en el periodo reciente 2007 – 2012, fue la Iniciativa Mérida.

Sin embargo, aunque el combate al narcotráfico requiere de acciones coordinadas y de corresponsabilidad social, queda en entre dicho el verdadero carácter de la lucha contra el narcotráfico, debido a los problemas políticos, sociales, económicos y culturales que se han generado alrededor del país como consecuencia de ella (Elguea, 2009).

En los últimos años se ha visto en México un incremento en el índice de la violencia física y armada, debido a la declaración de la lucha contra el narcotráfico por parte del gobierno federal, emitida formalmente desde el 22 de enero de 2007, con el fin de terminar con el crimen organizado, siguiendo como estrategia la persecución de los delincuentes mediante la salida de las fuerzas armadas de sus cuarteles. Fuerzas armadas que se han instalado en las calles con diferentes fines y que han ocasionado diversas reacciones en la población (Hernández, 2012).

Lo anterior ha puesto en tela de juicio el papel que juega y sobre todo la autoridad que ejerce el ejecutivo en nuestro país, así como su forma de tomar decisiones. Precisamente ese fue el tema que desató múltiples dudas en cuanto a la implementación de la Iniciativa Mérida, la unilateralidad con la que el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, tomó la decisión y dio la orden de su implementación.

En la Gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de las políticas públicas. La estructura de la Gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones. La Gobernanza se perfila, entonces, como un concepto que posee tanto una dimensión descriptiva como otra explicativa (Aguilar, 2010). Por lo tanto, se convierte en una referencia fundamental para el análisis de las políticas públicas.

Con lo anteriormente expuesto, es posible definir el punto de partida de esta investigación. La pregunta que guiará este trabajo de investigación es: ¿Cómo se manifestaron los impactos de la implementación en México de la Iniciativa Mérida en el periodo 2007 – 2012, en la Gobernanza del país?

Para dar inicio a la investigación, se establece la hipótesis siguiente: La implementación de la Iniciativa Mérida en México en el periodo 2007 -2012, provocó impactos en su mayoría negativos en las cuatro dimensiones Gobernanza, mismos que se manifestaron debilitando los procesos de Gobernanza del país. Misma a la que se intentará dar validez a través de la presente investigación cuyo desarrollo está basado en el enfoque de la Gobernanza, que tiene como tesis central es la cooperación entre el Estado, el gobierno, el mercado y la sociedad en la decisión y creación de políticas públicas.

Lo anterior ha sido explicado de manera amplia por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva en sus obras “De la Gobernabilidad a la Gobernanza” (2006) y “Gobernanza y gestión pública” (2006). Además de las cuatro dimensiones de la Gobernanza propuestas por el PNUD en 2003: la Gobernanza económica, la Gobernanza política, la Gobernanza administrativa y la Gobernanza sistémica.

Los métodos que se van a utilizar para esta investigación son el analítico que, para Rojas Soriano, es “*el método que busca descomponer o desmembrar un todo en sus elementos constitutivos para estudiarlos en forma individual buscando sus causas, naturaleza y efectos*” (2002: 145). A través de él se realizará un seguimiento hemerográfico de la prensa mexicana en lo relacionado con la Iniciativa Mérida en el periodo 2007 – 2012, para analizar de manera separada las actividades que se llevaron a cabo como parte de la implementación de esta Iniciativa en México. Así como también el método sintético, el cual, según el mismo autor, busca integrar los componentes dispersos de un objeto de estudio para ser estudiados en su totalidad; es decir, intenta reconstruir un todo a partir de sus elementos (Óp. Cit.). A través de éste se pretende consolidar como un todo las acciones de la implementación de la Iniciativa Mérida en México para analizarla y contrastarla con los postulados de la Gobernanza y así determinar sus impactos en ésta última.

El tipo de estudio de esta investigación, es Transversal, que según Hernández Sampieri, se refiere a un estudio con un periodo de tiempo específico (será sólo de 2007 a 2012); mientras que el alcance, tomando como referencia al

mismo autor, será Exploratorio, pues se trata del análisis de un tema poco estudiado o del cual no se tiene mucha documentación (2006).

Para poder realizar ésta investigación, se requirieron técnicas documentales, como la técnica del fichero, en concreto las fichas hemerográficas, de trabajo, de cita, de paráfrasis, de resumen y de crítica.

Como se mencionó anteriormente La cooperación de los actores sociales en la decisión e implementación de las políticas públicas representa la base no solo de la pluralidad sino también del éxito de las mismas. Por ello, debería ser una de sus características fundamentales.

A partir de ello, se desarrolla el enfoque de la Gobernanza, el cual, aunque incluye otras características, centra su atención precisamente en la red de actores que colaboran en el proceso de una política.

A pesar de que se ha trabajado el tema de la Gobernanza desde diferentes perspectivas, no se puede afirmar, según Rojas, que por ello exista ya un esquema metodológico que permita el abordaje de esta temática de manera sistemática y operacional, tanto en una lógica de comprensión del problema, como en una lógica de intervención para construir o desarrollar una situación de Gobernanza en tema de Seguridad (1994).

Y es eso lo que le da vida a este trabajo que toma a la Gobernanza como una herramienta heurística para el estudio de la Seguridad Nacional en México a través del análisis de la implementación de tan contundente política, la Iniciativa Mérida.

El trabajo está organizado en tres capítulos. En el primero de ellos se ofrece la base conceptual que se utilizará a lo largo del mismo. Se muestra el concepto de política pública, Gobernanza, estableciendo su diferencia con la Gobernabilidad y Seguridad Nacional, diferenciándola también de la Seguridad Pública.

En el segundo capítulo, se encuentra el marco histórico – contextual de la investigación. Se realiza el recuento histórico de la forma en que se ha combatido al narcotráfico en México a partir de los años 20 y la forma en que se han tomado las decisiones alrededor de la política de combate al mismo.

En el capítulo número 3, se centra la atención en un análisis de la implementación de la Iniciativa Mérida en el periodo 2007 – 2012 y sus impactos en la Gobernanza del país. Por último se muestran las conclusiones del presente trabajo.

## **1. MARCO TEÓRICO.**

### **Introducción.**

A lo largo de este primer capítulo, se ofrece un breve esbozo acerca del nacimiento del concepto *Gobernanza*, rastreando sus antecedentes desde las primeras investigaciones sobre la ciencia de políticas, pasando por su evolución hacia el análisis de políticas y llegando a la concepción actual de las políticas públicas. Esto retomando a autores como Harold Lasswell (1936), David Garson (1978), Charles Lindblom (1993) y Manuel Canto Chac (2002).

Posteriormente la creación concreta del concepto, con base en contribuciones de Aguilar Villanueva (2006, 2010), esclareciendo la separación entre el concepto de Gobernanza y Gobernabilidad; y finalmente su articulación con el tema de la Seguridad Nacional, concepto que de la misma manera será discutido y definido para efectos de esta investigación, estableciendo su diferencia con la Seguridad ciudadana y la Seguridad pública.

### **1.1 Políticas públicas.**

#### **1.1.1 Antecedentes de la ciencia de las políticas.**

De acuerdo con Lasswell, podemos considerar las ciencias de las políticas “*como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado*” (Lasswell citado en Aguilar, 1992: 102). El enfoque de políticas no implica dispersar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales y con frecuencia no reconocidos, que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad (Ibíd.).

Otra manera de definir a las ciencias de políticas, de acuerdo con el mismo autor, es considerar que “*las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones en el orden público y civil*” (Ibíd.). El conocimiento del proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de



cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas, mientras que el conocimiento en el proceso de la toma de decisiones pone énfasis en la diferenciación entre las ciencias de políticas y otras formas de actividad intelectual. De manera que *“las ciencias de políticas se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión”* (Ibíd.).

Al precisar los alcances de las ciencias de políticas, Lasswell comenta que ellas deben conseguir tres atributos. Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. Segundo, orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Y tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos (Ibíd.).

Con intención de contextualizar, es conveniente señalar que la segunda guerra mundial fue trascendente en el campo de la ciencia y la tecnología. Algunos científicos como Walter Brittain con el transistor y Robert Wilson con la radiación, desplegaron toda su potencialidad a favor del campo bélico. Áreas como la economía, la psicología social, las matemáticas y la física, crecieron en el esplendor de la investigación de operaciones, tratando la relación costo – beneficio.

*Todo el mundo de la ciencia se hizo patente desde el aspecto de la optimización de los recursos tanto económicos como humanos, se intentó demostrar que el único camino para beneficiar a las potencias inmiscuidas en la guerra es el camino de la cognición para satisfacer la sed de dominación* (Hoag, 1979: 38).

Los investigadores pusieron en marcha muchas de sus teorías como es el caso de la psicología social, que manifiesta las líneas de acción de la conducta humana observada. Así por ejemplo, el conductismo de John Watson, que en 1913 inicia sus estudios, pero que en su esplendor se hace en 1945, casi terminando la segunda guerra mundial, se enfoca a cómo los individuos se comportan a través de sus miedos (Turner, 2000). Otra línea es la Gestalt, iniciada por Max Wertheimer que significa *“la configuración, mecanismos o elementos perceptuales de determinar una serie de aspectos psicológicos que benefician o perjudican a la sociedad”* (Turner, 2000:7).

En la economía, ingresaba una nueva corriente, el monetarismo de Keynes. En 1945 esta corriente sirvió como punta de lanza para la entrada del neoliberalismo que propuso Milton Friedman, que se implantó en 1982, para dismantelar el Estado Benefactor que practicaban los países simpatizantes del capitalismo Estadounidense (Pineda, 2007).

Todas estas teorías conformaron el plano de la conducta humana que sirvió para encontrar el camino hacia las intenciones de los individuos y que sirvieron en este aspecto para que las ciencias de las políticas adquirieran la semilla para cosechar frutos y entablar la relación sociedad – gobierno.

De este modo, en el análisis de políticas públicas confluyen al menos tres vertientes: la del enfoque y análisis de sistemas con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos, las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y a la administración pública, y la ciencia política principalmente en su rama conductista y orientación hacia el estudio de las instituciones (Pineda, 2007).

Y en este contexto surge el estudio de las políticas públicas, de una propuesta de Harold Lasswell en los años de la posguerra, en los Estados Unidos. Cuando el aspecto fundamental de la política, “el bien común”, había perdido sentido, el estado actual de la política se encontraba en pleno retroceso y se tenía que *“reestructurar desde la perspectiva del proceso de la política y en el proceso de la política”* (Aguilar, 1992: 51). Las políticas públicas fueron el factor de cambio en una sociedad que empezaba a democratizarse en el sentido de exigir sus derechos y la atención a sus demandas.

*Entre los supuestos que dieron base al análisis de políticas públicas, están: (1) que los métodos de la ciencia (racionalidad y empirismo) harían más racionales y efectivas las decisiones públicas y (2) que dichos métodos mejorarían la capacidad para resolver los problemas sociales. Se trata entonces de un campo disciplinario fundado en una filosofía eminentemente moderna y empírica* (Pineda, 2007: 24)

Lo anterior derivó en la realización de investigaciones sociales sobre políticas públicas por diversos autores, tales como Charles Lindblom, Graham Allison, Harold

Lasswell, Giandomenico Majone, entre otros. Ellos llevaron a perfeccionar cada uno de los aspectos fundamentales en la realización de las políticas, “*determinar cuáles son los fines públicos cumplir, posibles de ser realizados y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción*” (Aguilar, 2003: 15).

### **1.1.2 Políticas públicas.**

Con los cambios mencionados anteriormente y la aparición del nuevo patrón de ‘*policy making*’ se modifican reglas (escritas o no), procedimientos (formales o no), expectativas (legales o no), concepciones (medidas o desmedidas) de la relación entre sociedad y gobierno. En esencia, se redefinen los linderos del ámbito político y del ámbito privado; cuáles asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada (Ibíd.).

Ocurrió también una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el “adelgazamiento” del estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos. Como podemos darnos cuenta, lo que comenzó como un obligado saneamiento de las finanzas públicas, diez años después camina hacia la dilatación de la vida política: una política más plural, autónoma y competitiva (Ibíd.).

Sin embargo, aun con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan, la calidad de la formulación y gestión de las políticas. Por lo que ahora el esfuerzo intelectual y práctico habría de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formulación, implementación, impacto y evaluación (Ibíd.).

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. La administración pública se va volviendo cada vez “*más público – privada y público – social, sin los ‘tics’ gubernamentalitas del pasado frente a cualquier asunto social o público*” (Aguilar, 2003: 32).

Las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la administración pública. Políticas públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera. Por definición, las políticas públicas *“son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados”* (Canto, 1966: 59).

En suma, la disciplina de las políticas públicas, desde los años cincuenta del siglo pasado,

*(...) fue la primera en llamar la atención sobre el hecho de que el proceso directivo social del gobierno era algo opaco, desconocido, del que se tenían opiniones pero no conocimientos, puesto que no era objeto de estudio sistemático y especializado de ninguna disciplina* (Aguilar, 2006:38).

Hoy, hablar de políticas públicas es hablar de decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Ibíd.).

Lo anterior teje un puente teórico entre el enfoque de políticas públicas y el de la Gobernanza y da cuenta de que la contribución del estudio de las políticas públicas a la Gobernanza ha sido relevante, en tanto que llevó a la luz pública que ese proceso directivo del gobierno y el modo como se formulaban las políticas públicas, que son precisamente instrumentos directivos no era del todo unilateral, sino más bien pluralista (Ibíd.). A la vez contribuyó a mejorar la calidad de las decisiones y de su gestión.

Pero no se puede pasar por alto que la disciplina nació y se estructuró en el contexto del patrón de gobernación que era propio de los Estados Sociales de mitad del siglo XX y que se caracterizaba por el incuestionable protagonismo del gobierno en la dirección de la sociedad.

Los enfoques tradicionales sobre gobierno se encontraban enmarcados dentro de una teoría de Estado que, con el correr de los tiempos, empezó a tornarse caduca frente a los nuevos retos contemporáneos. Se puede hablar entonces de un

grupo de “teorías tradicionales del Estado”, centradas en temas tales como el control del poder político y del territorio, la intervención del Estado y la prestación de servicios.

Mientras que por otro lado, existe otro grupo de propuestas que se pueden agrupar como “teorías contemporáneas del Estado”, cuyas preocupaciones centrales son: las relaciones Estado – sociedad, la legitimidad del poder político, la ciudadanía y la esfera pública, los procesos de formación e implantación de políticas públicas, la Gobernabilidad, entendida como la capacidad de un sistema político para dar respuestas a las crecientes demandas sociales que “salpican” la esfera pública y enseguida una evolución hacia una teoría sociopolítica de la Gobernanza, entendida como las formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre el sector público, el sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos sociales (Jiménez, 2008).

Con lo anterior nos referimos a las dos corrientes que prevalecieron en los años 50 – 60 en el análisis de políticas, las corrientes sinóptica y antisinóptica.

*La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión (Garson en Aguilar, 1992: 159),*

Este último, dio pauta a una nueva idea dentro del análisis de políticas, que incorporaba la actuación e integración de diversos intereses, entre ellos el social. Lo que según Lasswell “contrastaba mucho con el carácter ancilar de la tradición gubernamental del análisis de políticas” (Garson citado en Aguilar, 1992: 152), pues ahora las ciencias de política “deberían interesarse en los problemas fundamentales del hombre en sociedad” (Ibíd.).

Al modificarse los modelos de análisis de las políticas, se modificaron también, en consecuencia, las herramientas de análisis que se empleaban para ello. Aparecieron nuevas categorías que traían consigo nuevos conceptos y nuevas formas de evaluar el desempeño de las políticas. Una de ellas fue la Gobernanza.

## **1.2 Gobernanza y su diferencia con la Gobernabilidad.**

Gobernabilidad y Gobernanza son dos conceptos diferentes. Si bien pretenden dar cuenta de las transformaciones recientes en la función del gobierno en un contexto complejo de globalización, relocalización y complejidad social, se refieren a fenómenos distintos y proceden de tradiciones y espacios geográficos distintos.

Por ello, como señala Luis F. Aguilar (2006), no deben entenderse como sinónimos una de otra, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades. Aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o la dirección de la sociedad, para este autor, la cuestión de la Gobernabilidad es subsumida por la Gobernanza. De manera que esta última integra y rebasa a la problemática de la primera, y representa un enfoque más productivo heurística y políticamente.

El término Gobernabilidad, proviene de América, del término “*governability*”. Mientras que la Gobernanza, por su parte, es de tradición europea y proviene del término “*governance*”. Si bien la acepción contemporánea de Gobernanza aparece a fines de los años ochenta, el origen de la palabra “*governance*” se ha rastreado hasta el siglo XIII en lengua francesa (González, 1999).

En el francés medieval, “*gouvernance*”, “*gouverne*” y “*gouvernement*” eran sinónimos de gobierno, y se referían indistintamente a la función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío. Posteriormente el término fue exportado a Gran Bretaña y de allí a los Estados Unidos, donde reaparece en el siglo XX, pero ahora con un significado diferente (Ibíd.).

La separación de los significados entre “*gouvernance*” y “*gouvernement*” comenzó a producirse con la aparición del Estado moderno y las reflexiones que se producen sobre el poder político. Los trabajos iniciales de Maquiavelo y Bodín

(1519) sobre el Estado y la soberanía absoluta conducen a la concepción de un Estado que ejerce un poder monopólico sobre una población, en un territorio dado (Jiménez, 2008).

La idea de “*gouvernement*” igual a gobierno, se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado, mientras que la idea de “*gouvernance*” evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder. En la Alemania del siglo XVIII se dio el uso del término “*governance*” con referencia a las “ciencias camerales y las ciencias de la policía”, esto es, el uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país (Ibíd.).

Por lo anterior, no es de extrañarse que el término “*gouvernance*” reaparezca en el siglo XX, pero ahora en relación con la idea de gestión más que con la de poder político. En Estados Unidos el término empieza a ser utilizado dentro de los análisis de las organizaciones y de la gestión de las empresas privadas como “*governance corporativa*” (Ibíd.).

En los años 50 del siglo pasado, se tenía la idea de que el gobierno por su alta capacidad administrativa tenía la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser: el empleo, la salud, la vivienda, el abastecimiento de agua, la seguridad, etc. (Aguilar, 2006). Para resolver o incluso prevenir estos problemas es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento de sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno como efectivo o no. Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados (González, 1999).

Con esto se hace referencia a la primera generación del análisis de políticas, en general, podemos hablar de tres generaciones del análisis de políticas. La primera generación (50, 60 y parte de los 70), caracterizada por el énfasis en los

procesos decisionales, en la formulación y el diseño de las políticas, donde el analista cumplía una labor de asesoramiento a – ideológico, bajo el paradigma de la decisión racional y totalmente vertical. Una segunda generación en el análisis de políticas (finales de los 70), preocupada más por la reflexión que por la acción mediante asesoramiento, reivindica el papel de la implementación y supera el paradigma racional por un modelo interactivo, transaccional o incremental. Finalmente una tercera generación de estudios de políticas, con aportes europeos proclives a los aspectos ideológico – políticos que supera la anterior perspectiva concentrada en la maximización de la acción estatal (Aguilar, 2000).

Como se mencionó, en esta etapa de finales de los años 70, se trata de la primera generación del análisis de políticas, pues se concibe una dirección vertical en la que el papel principal es ocupado por el gobierno, como decisor de las políticas. La ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del Sujeto Gobierno, es decir, de la instancia o la agenda de gobierno, que tenía a su cargo la conducción de la sociedad. Es decir, se pensaba que los problemas a que se enfrentaban los gobiernos se solucionarían mejorando las decisiones públicas y no estudiando el ambiente que determinaba la calidad del gobierno pues se creía que el gobernante era la causa del problema debido a la deformidad de sus atributos y comportamientos, que eran inaceptables y cuestionados política y moralmente. Lo que resulta más cercano al tema de la Gobernabilidad (Aguilar, 2010). Por lo que no es casualidad que este término haya sido creado para entonces.

Es decir, los cuestionamientos dirigieron sus críticas hacia la ilegitimidad de los sistemas autoritarios o totalitarios que los gobernantes conducían y sostenían. Señalaron sus vicios de cargo y actuación: eran gobiernos impuestos, arbitrarios, discrecionales, atropelladores de derechos humanos, represores de cualquier forma de disidencia. A estas críticas se sumaron los cuestionamientos de carácter técnico (analítico, organizativo, gerencial), que señalaban la incompetencia directiva de gobiernos tan poderosos como no calificados, cuyas decisiones carecían con



frecuencia de sustento informativo y analítico y no disponían de administraciones públicas organizadas, profesionales ni capaces (Ibíd.).

Mientras tanto, en América Latina se vivía un ambiente devastador. Los años 70 representaron el agotamiento del modelo de desarrollo llamado “sustitución de importaciones”, establecido en los años 30 y 40 *“para crear y ampliar el mercado interno, sustentándose en prolongadas practicas dirigistas y proteccionistas de los gobiernos a lo largo del ciclo económico”* (Pineda, 2007: 6). La problematización del gobierno alcanzó en México su clímax en la segunda mitad de los años 70, debido a los excesos de autoritarismo y a principios de los 80, a raíz del desgaste económico y social, provocado por la quiebra de las haciendas públicas de varios países (Ibíd.).

De la misma forma, los años de la Guerra Fría en el continente fueron destructivos y una causa muy importante para que los gobiernos comenzaran a ser cuestionados. En esos años irrumpió la pregunta militante acerca de si el modelo socialista de organización de la producción y del poder político producía gobiernos con mayor eficacia para el desarrollo de las sociedades que el modelo liberal – democrático cuyos gobiernos, para enfrentar entonces la crisis del modelo del desarrollo y la presión política por un cambio estructural, tuvieron que transformarse en infaustos autoritarismos civiles y militares, perdiendo el respeto y la confianza de amplios sectores sociales (Ibíd.).

Fue este ambiente de crisis y el incremento de los precios internacionales del petróleo que se vivía en América, lo que provocó que el Estado de bienestar incurriera en déficit fiscal y declinara la estabilidad del sistema político al soslayar su obligación de solventar el gasto social (Rodas, 2004). También en este contexto de debilitamiento del Estado de Bienestar fue que se acuñó el término *“governability”* (Gobernabilidad) en 1975 con el informe de la Comisión Trilateral sobre el estado de las democracias de países desarrollados (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). El término surge para explicar la crisis de los regímenes occidentales y alude a la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis (Jiménez, 2008).

El documento aborda el tema de la incontrolabilidad de la crisis fiscal en los Estados Unidos, Europa y Japón. Sugieren ciertas medidas restrictivas para superar lo que llamaron “exceso de democracia”, causante de la erosión de la autoridad. La explicación se centraba en la lógica del Estado de bienestar y su igualitarismo. En continuidad, la sobrecarga del gobierno se debía, según la Comisión, al desgaste de la intervención estatal en las relaciones sociales, generando más demandas, así como la intensificación de la competencia política. El resultado era una clara incapacidad de las instituciones para responder a las obligaciones contraídas en materia de política social (Picardo, 1998).

Aunque si se traslada esto a contexto latinoamericano, el problema es un tanto diferente. No se puede hablar de ingobernabilidad por un “exceso de democracia”, sino por un proceso de construcción democrática. Por lo que no se trata de una sobredemanda que ponga en peligro a la democracia, sino de una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace aún más difíciles los problemas (Aguilar, 2006).

De ahí que se defina a la Gobernabilidad como

*La posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad (Aguilar, 2007: 4).*

No se debe perder de vista que el enfoque de la Gobernabilidad es estrictamente gubernamental (vertical). Se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno y no de la sociedad:

*En su planteamiento estándar, la cuestión de la Gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, dado que la considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno: ‘subdesarrollada’, se solía decir. La sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas (Aguilar, 2007: 70)*

Sin embargo, en años recientes, debido principalmente a la democratización de los regímenes políticos y a la instauración y democratización progresiva del estado de derecho como marco de acción de los poderes públicos, se han resuelto razonablemente lo que hasta entonces habían sido los dos problemas crónicos del Sujeto de Gobierno: la legitimidad de su cargo y de su actuación (Aguilar, 2010). En la mayor parte de las naciones, el gobierno es hoy un sujeto electo de manera legal y que actúa al margen de la ley.

Es así como a partir de mediados y finales de los 70, comienza la transición hacia la segunda generación del análisis de políticas y con ella se da *“el desplazamiento del problema político del sujeto del gobierno al proceso de gobernar”* (Aguilar, 2010: 8). Ahora el Sujeto de Gobierno, al reunir todas las características consideradas correctas para un gobierno democrático (gobierno electo, controlado por otros poderes públicos, sometido al escrutinio público, obediente de las leyes, abierto a la participación ciudadana, transparente y rendidor de cuentas) había dejado de ser el problema. Lo que quiere decir que el problema ya no estriba en la legitimidad política del gobernante, sino *“en el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su capacidad y eficiencia para resolver problemas sociales y crear futuros sociales de valía general”* (Aguilar, 2007: 2).

De manera que se toma conciencia de que si bien el gobernante democrático y legal posee incuestionablemente el derecho a mandar y ser obedecido, *“sus decisiones y órdenes directivas pueden ser erradas e ineficaces para resolver problemas públicos, responder a las expectativas sociales fundadas y conducir a su sociedad a situaciones mejores de convivencia”* (Aguilar, 2010: 8).

En consecuencia, en cuestiones de gobierno, el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto o la institución “gobierno” hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la Gobernanza, *que se define como*

*El conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno pero no sólo se reduce a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales (...) es un enfoque/concepto postgubernamental de gobernar* (Aguilar, 2010: 30).

E incluye como componentes esenciales a:

*El Estado (instituciones políticas y gubernamentales), las instituciones públicas, las finanzas públicas, la administración pública, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos. El proceso de gobernar acertado, exitoso, socialmente reconocido, contiene elementos políticos y técnicos y no sólo institucionales (Aguilar, 2010: 8)*

Es importante tomar en cuenta que la problematización acerca del gobernar del gobierno y de su capacidad directiva es relativamente reciente. En el siglo XX, por décadas esta cuestión fue inexistente por considerársele resuelta. No fue sino hasta la segunda mitad de los años 70, que en países desarrollados y en vías de desarrollo aparecieron situaciones económicas problemáticas que rebasaron la capacidad de respuesta de los gobiernos sociales y evidenciaron los límites de la intervención del estado en los procesos económicos. Con ello irrumpieron en la cuestión acerca de la capacidad del gobierno.

Lo que la creciente configuración interorganizacional de las políticas, programas y prestación de servicios mostraba era que el gobierno había dejado de ser el centro de la dirección de la sociedad. Numerosas entidades públicas y actores privados, gubernamentalmente independientes, participaban en la elaboración y ejecución de las políticas públicas; característica importante también de la transición hacia la segunda generación del análisis de políticas.

*El gobierno interorganizacional evidenciaba dos cosas. Por un lado, mostraba las limitaciones del gobernar tradicional, sustentado en el control jerárquico de un gobierno central que actuaba con su maquinaria burocrática y, por el otro lado, dejaba ver que estaba en formación un nuevo estilo de gobierno y administración, más descentralizado e interdependiente que tenía problemas de organización y dirección (Aguilar, 2010: 13)*

En efecto, la presencia de numerosos actores con diferentes ideas, intereses y recursos en las acciones de gobierno no incrementa de suyo la eficacia directiva si no hay coordinación y cooperación y estas son inestables, parciales e imprevisibles. En suma, mientras el gobernar jerárquico y unitario había dejado de operar con eficacia, el gobernar interorganizacional, que es el modo como los

gobiernos estaban dirigiendo y administrando ahora, no lograba aún definir y estabilizar su mecanismo de dirección que no podía ser más que el de la coordinación (en vez de subordinación) de las diferentes organizaciones públicas, privadas y sociales, participantes en el proceso de gobierno.

Fue entonces lógico y justificado preguntarse acerca de cuáles son las condiciones que hacen posible que el gobernar del gobierno sea una actividad directiva eficaz. Y, más a fondo, preguntarse si las condiciones de posibilidad directiva se encuentran sólo al interior del gobierno, en sus poderes, recursos y personal, o si se requiere además del aporte de las capacidades y recursos de la sociedad económica y civil. Con ello, otro proceso de gobernar comienza a tomar forma, centrado en el principio de la cooperación y la coordinación.

Esto es,

*El trabajo intelectual y político (...) ha sido saber por qué el gran gobierno llegó tan lejos en sus errores, con el fin de saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones, de qué tipo y a cuáles problemas (Aguilar, 2003: 15)*

Así fue cómo surgió el término Gobernanza. Aunque en la producción teórica acerca de política pública y administración pública aparecía ocasionalmente el término, su uso comienza a generalizarse en 1989, a partir de un reporte del Banco Mundial sobre “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”. En él se argumentaba la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos. A partir de ese reporte comenzó a utilizarse el término en documentos de los organismos internacionales y se volvió central en la concepción del desarrollo sustentable del PNUD (Picardo, 1998).

El PNUD (2003), considera cuatro dimensiones específicas de la Gobernanza (ver cuadro 1).

Cuadro 1  
Dimensiones de la Gobernanza según el PNUD.

Dimensión de la Gobernanza	Definición
Gobernanza económica.	Un orden económico de mercado, competitivo y no discriminatorio, que favorece el crecimiento económico.
Gobernanza política.	Instituciones políticas participativas, democráticas, legítimas, pluralistas y accesibles.
Gobernanza administrativa.	Una administración pública eficiente, transparente, independiente y responsable.
Gobernanza Sistémica.	Instituciones sociales que protegen los valores culturales y religiosos, contribuyen a garantizar la libertad y la seguridad, y promueven la igualdad de oportunidades para el ejercicio de las capacidades personales.

Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2003.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la Gobernanza no se limita únicamente a las redes de actores dentro de una política o programa público; sino que se extiende hacia todos los rubros sociales.

Por una parte, la Gobernanza económica, supone el establecimiento de reglas de mercado que contribuyan al crecimiento hacia adentro y hacia afuera del país, sin violar sus normas proteccionistas (si estas existen). Al mismo tiempo apoya los esfuerzos del gobierno y sociedad civil de regular prácticas monopólicas, impulsar la competitividad y la regulación de los precios.

Dentro del rubro de la Gobernanza política, se encuentra la red de actores que la Gobernanza por sí misma propone. La participación de las organizaciones con equidad y la legitimidad de las instituciones públicas. Esto permitirá decisiones más abiertas y pluralistas y sobre todo incluyentes de la sociedad en general. En ella se debe considerar también la defensa de la soberanía política y territorial.

La Gobernanza Administrativa, se refiere principalmente a los grandes retos que enfrentan las instituciones de la administración pública para su buen funcionamiento. Entre ellos la falta de transparencia, la corrupción, la duplicidad de funciones y la repartición de responsabilidades.

La Gobernanza sistémica se refiere al correcto funcionamiento de la red de actores. Esta se logra cuando cada institución ocupa y ejerce el lugar que le corresponde dentro de esa red y promueve el respeto a la autonomía y labor de las demás instituciones.

En general, el término Gobernanza apunta a la necesidad o conveniencia de un *“nuevo proceso directivo de la sociedad”* (Aguilar, 2010: 29). Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales *“el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente”* (Aguilar, 2010: 29). Además desde la perspectiva de Aguilar Villanueva, *“la Gobernanza incluye a la Gobernabilidad”* (2010: 30) en tanto la dirección de la sociedad requiere e incluye la acción de un gobierno legítimo, competente y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial para la dirección de la sociedad. *“La Gobernanza significa un cambio del proceso / modo / patrón de gobierno, que es bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno”* (Aguilar, 2010: 30).

Y estará definida por 4 características principales:

- 1) Mantener el papel directivo, la legitimidad y la soberanía de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos.
- 2) Eficiencia administrativa y gerencial del gobierno frente a las demandas sociales.

3) La coordinación y cohesión sostenida entre: el Estado, el gobierno, el mercado y la sociedad en la toma de decisiones con diferentes propósitos y objetivos.

4) La promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos.

Los puntos anteriores deben ser observados para la toma de decisiones gubernamentales en todos sus ámbitos de actuación para con la sociedad. El Estado es la instancia donde se define y expresa lo que en determinado momento se considera de interés general. Es por medio de las estructuras estatales que se concilian los intereses particulares con los intereses generales propios y esenciales a toda colectividad. La definición de qué es lo que le interesa y conviene a una sociedad en determinado momento corresponde a las distintas instancias formales detentadoras del poder público.

La Seguridad forma parte de las funciones que el Estado a través del gobierno debe proporcionar por medio de las instituciones creadas para ello, a partir de las respectivas esferas de competencia y niveles de gobierno. Es decir, entre las acciones que le corresponden al gobierno para mostrarse competente ante los problemas sociales, se encuentra, sin duda, el tema de la Seguridad, desde la Seguridad ciudadana hasta la Seguridad Nacional. Por ello, el siguiente apartado estará dedicado al tema de la Seguridad Nacional y el papel que el gobierno juega en la garantía de la misma.

En el cuadro 2, se muestran algunas características que distinguen a la Gobernanza de la Gobernabilidad. En él se muestra cómo la Gobernabilidad tiene un enfoque puramente gubernamental, en donde el centro de atención es el mismo gobierno como actor decisor y ejecutor de las acciones públicas, de cuya capacidad depende el éxito o fracaso de las políticas implementadas. Mientras que a la sociedad se le considera en segundo término, como un ente que ha de ser gobernado y que no tiene participación en la toma de decisiones.



Mientras que la Gobernanza, al tratarse de la relación sociedad – gobierno - actores privados, termina con esa visión vertical de la administración pública que situaba al gobernante en la punta de la pirámide, para pasar a una relación horizontal, donde las decisiones se toman en conjunto y en consecuencia su éxito dependerá de la acción de todos.

Cuadro 2  
Cuadro comparativo entre los usos de la Gobernabilidad y Gobernanza.

Clasificación	Gobernabilidad	Gobernanza
Causas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrecarga de demandas.</li> <li>• Déficit fiscal</li> <li>• Insuficiencia de racionalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado mínimo</li> </ul>
Carencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de la autoridad</li> <li>• Capacidad de los gobernantes</li> <li>• Control gubernamental</li> <li>• Traslado en el mandato de electores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de gobierno</li> </ul>
Propósitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razón del Estado</li> <li>• Buen gobierno</li> <li>• Estabilidad</li> <li>• Transición democrática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen gobierno/buena Gobernanza</li> <li>• Nueva gestión pública</li> <li>• Gobierno red</li> <li>• Interactiva</li> </ul>
Ámbitos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporativa</li> <li>• Local</li> <li>• Global</li> <li>• Europea</li> </ul>

Fuente: Sánchez González, José Juan (2011) "Usos de los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza (una manera de diferenciarlos)", en, Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coord.), *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, IAPEM.

### **1.3 Seguridad.**

El tema de la Seguridad está presente en la agenda gubernamental en la mayoría de los países hoy en día, junto con el tema de la pobreza. En el ámbito social la Seguridad y la justicia han pasado a ser objeto de análisis y crítica constante. Este tema es una de las exigencias más sentidas de la ciudadanía. La dimensión y complejidad de la Seguridad, aunada a las tendencias de incremento en las cifras delictivas, hacen necesaria una reconceptualización de la manera en que ha sido tratado este tema.

Para poder analizar este problema, es necesario entender el significado de Seguridad, punto del cual se partirá para el desarrollo de este apartado:

*Seguridad: La palabra proviene de securitas, la cual deriva del adjetivo securus (de segura), que en su sentido más general, significa estar libre de cuidados. En sentido amplio la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona (Ramiro, 1998: 5).*

Para efectos de esta investigación es importante definir la Seguridad Nacional, así como esclarecer la diferencia que existe entre ésta y la Seguridad pública.

#### **1.3.1 Seguridad Pública**

En primer lugar, la Seguridad Pública desde la perspectiva de la Seguridad de la nación se refiere a la seguridad del conjunto de la sociedad nacional en términos de protección de su integridad física, de las garantías individuales, de los derechos de propiedad, de los niveles mínimos de bienestar y del acceso a los servicios públicos (Ramos, 2005).

En su definición tradicional, la Seguridad Pública hace referencia:

*(...) al mantenimiento de la paz y el orden público que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de*

*ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia (González, 1994: 43).*

Hasta antes de 1994, el concepto de Seguridad Pública en México, se asociaba únicamente en relación con la vigilancia, la prevención de la delincuencia y la aplicación del reglamento que prevé y sanciona diversas faltas e infracciones de carácter administrativo, afectando el orden y la armonía de la ciudad. Tan pobre era el tema de Seguridad Pública que, poco o casi nada se trataba sobre ella, que no fueran algunos estudios sobre eficiencia y capacitación policial. Incluso los estudiosos ubicaban a la Seguridad Pública dentro del derecho administrativo, como expresión de las atribuciones del poder de mando del Estado a cargo del Ejecutivo, reduciéndola a funciones de policía como medio de conservación del orden (Aguayo, 2002).

Sin embargo, el alarmante incremento en los índices delictivos en todo el territorio nacional, encabezados por delitos relacionados con el narcotráfico, con armas y explosivos derivaron en delitos violentos que generaron un clima de incertidumbre y violencia, que lastimaba cada vez más a la sociedad civil. Misma que se encontraba expuesta ante una delincuencia siempre en permanente asecho de los bienes de los particulares y que rebasa constantemente todos los esfuerzos de la policía, que cuenta con mejores y mayores recursos (Ibíd.).

Este hecho, impuso la necesidad de replantear el tema de la Seguridad Pública desde el inicio, es decir, desde su propio concepto. Sin intentos de teorizar y sin tratar de dar una definición formal, pero obtenida de la propia ley, se puede decir que la Seguridad Pública se concibe hoy como una función estatal, a cargo de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en sus respectivas competencias. Comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de las infracciones y delitos; la imposición de las penas y sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyan a alcanzar los fines de salvaguardar la integridad

y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública (González, 2002).

Este replanteamiento del tema de la Seguridad pública conduce a las autoridades a establecer la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad pública en 1995. En ella se ordena el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad mediante la coordinación de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios. Esto desata una dura crítica a las modificaciones constitucionales como a continuación se relata:

*La reforma constitucional del artículo 21, en diciembre de 1994, así como la ley reglamentaria de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad de diciembre de 1995, tienen su antecedente en el organismo del Ejecutivo Federal creado en abril de 1994 - ya desaparecido- denominado Coordinación de seguridad Pública de la Nación, que por carecer de sustento constitucional, por violación al artículo 21 (antes de la reforma), y por integrar a la seguridad pública a las fuerzas militares fue ampliamente criticado (González, 2002: 15).*

Sin embargo, las posteriores reformas constitucionales hicieron posible y hasta obligatoria, no sólo la coordinación en materia de Seguridad Pública en todo el territorio nacional en la que se involucró, a la Federación, Distrito Federal, Estados y municipios a través de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública (integrado por el Secretario de Gobernación, los Gobernadores de los Estados, el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina, el Secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal). Sino también incluyó la intervención del ejército y la marina en materia de Seguridad Pública (Aguayo, 2002).

Es decir, la Constitución se reformó para institucionalizar dicha coordinación y que todo fuera hecho bajo las estrictas leyes del país. Igualmente en diciembre de 1994 se adicionó la fracción XXIII del artículo 73 constitucional otorgando facultades al Congreso para expedir la ley que establece las bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Aguayo, 2002).

El nuevo concepto de Seguridad Pública es por tanto más amplio. Incluye todas las acciones del Estado: comprende la prevención del delito, la procuración y administración de justicia, hasta la ejecución de las sanciones, que son las diferentes fases en que se ha subdividido el sistema penal. Mientras que antes la Seguridad Pública se integraba a la actuación preventiva a cargo fundamentalmente de los municipios, y específicamente de la policía preventiva, hoy encontramos que todas las actividades relativas a la investigación y persecución de los delitos está a cargo del Ministerio Público y la policía judicial, la imposición de penas que es propia del Poder Judicial y hasta la ejecución de sanciones (Aguayo, 2002).

En la actualidad, dentro de la legislación mexicana se contempla a la Seguridad Pública como un servicio y una función del Estado. A partir de la reforma constitucional de 1994, la Seguridad Pública se convirtió en una responsabilidad explícita del Estado mexicano, una responsabilidad compartida entre los 3 niveles de gobierno; es decir, del Estado en su conjunto. El fin es mantener o establecer el orden y la paz pública (González, 2002). El artículo 21 de la Constitución establece que:

*(...) la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala (...) La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, según los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (CPEUM, artículo 21, 2010).*

A partir de entonces, los cuerpos policiacos federales, estatales, municipales, las policías privadas y el ejército adquirieron la facultad de coordinarse, prepararse y unirse para proteger las garantías individuales y los derechos de la sociedad. Con el único fin de velar por la Seguridad de nuestro país.

### **1.3.2 Seguridad Nacional.**

El concepto de Seguridad Nacional estuvo asociado tradicionalmente a los enfoques de la escuela realista de las relaciones internacionales, que tuvo su auge en el marco de la Guerra Fría. La Seguridad Nacional se construyó en esos años

en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna; predominó la defensa del interés nacional de países como Estados Unidos en sus relaciones con la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Serrano, 1998: 11).

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 (Serrano, 1998).

Durante este periodo, la definición tradicional de Seguridad Nacional no incluía variables como el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada e incluso el terrorismo. No porque no fueran importantes en esos años, sino por la prioridad que se le dio a los temas militares y de defensa. Al superarse el marco de la Guerra Fría surgieron nuevos problemas sociales, políticos, económicos e ideológicos no solo en el ámbito nacional sino en mundial, ejemplo de ello es el terrorismo, por lo que se hizo necesario recurrir a consideraciones nuevas y diferentes para construir un nuevo concepto de Seguridad Nacional (Serrano, 1998).

En cuanto a México se refiere, la reconceptualización del concepto de Seguridad Nacional se debe a que el concepto siempre se ha delimitado a una noción de seguridad militar e interés nacional pero estas concepciones ya resultan insuficientes para enfrentar los distintos impactos que las nuevas problemáticas han ocasionado. Por ello se requiere una nueva teoría de Seguridad que incluya en consideración los nuevos fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales a los que se enfrenta nuestra sociedad y que proponga nuevas acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en esos frentes.

Esta redefinición de la Seguridad Nacional se puede justificar con base en la siguiente argumentación de Ullman y Brown (1977):

*(...) existe un ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y sustancia de los problemas de Seguridad Nacional, abarcando en consecuencia otros problemas. Esta diversidad de amenazas potenciales incluye la degradación del medio ambiente, el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos naturales, la mala administración, el deterioro económicos y los desastres naturales (:67).*

En la perspectiva de Hurrell el concepto de Seguridad también debe incluir problemas como *“el del tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y la criminalidad, la migración y los refugiados y la descomposición orden público, ante la evidencia de formas diversas de violencia interna”* (citado en Ullman y Brown, 1977: 70).

Estas nuevas amenazas para la Seguridad derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras, lo que nos lleva nuevamente al tema de la Gobernanza.

En un contexto democrático y desde la perspectiva de la Seguridad Nacional, el papel del Estado debe ser el de desactivar situaciones de violencia y encauzar los conflictos por vías institucionales y legales, es decir, privilegiar la negociación política para resolver los conflictos en vez de recurrir a la violencia. Si bien los aparatos de Seguridad tienen la facultad del uso de la violencia, no deben convertirla en el instrumento principal de su acción; su lógica debe ser evitarla, no propiciarla (López, 1988).

En esta misma línea y siguiendo a Almirante Santos Caamal, “la Seguridad Nacional significa que el Estado, la sociedad nacional y las instituciones nacionales públicas y privadas se organizan para:

- Preservar la soberanía nacional.
- Mantener la integridad del territorio.
- Conservar la independencia nacional.
- Proporcionar el bien común y público al individuo, la familia y a la sociedad nacional.



- Garantizar la supervivencia del individuo de la familia y de la sociedad nacional.
- Prevenir, disuadir y desactivar conflictos que interfieran con los intereses nacionales.
- Crear y aprovechar las oportunidades que sean de interés nacional; y garantizar la permanencia del Estado” (1999:45).

Entre las distintas funciones del aparato de Seguridad del Estado se encuentra la de promover un desempeño eficaz de las funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de Gobernabilidad, de administración de justicia, de protección de la integridad física y de respeto a los derechos individuales de los ciudadanos (López, 1988).

Para dar mayor claridad a la diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional, se muestra el siguiente cuadro comparativo elaborado por el Cisen (Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Diferencia entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública**

	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Objetivos	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	Su objetivo es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
Instrumentos	Sus instrumentos son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención y disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas.	Sus instrumentos son la prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores.
Autoridades Responsables	La Seguridad Nacional es materia federal. El gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales.	La Seguridad pública es una materia concurrente en la que los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia.

Fuente: Cisen (2012)

En resumen Gobernanza, para efecto de este trabajo de investigación, será entendida como un concepto postgubernamental más que ‘antigubernamental’ de

gobernar. Que cambia la definición y efectuación de los objetivos sociales y es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno – sociedad – actores privados, que no es dominado por el gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece. Y está compuesta por 4 dimensiones: la Gobernanza política, la Gobernanza económica, la Gobernanza administrativa y la Gobernanza sistémica.

Mientras que la Seguridad Nacional es un concepto muy amplio y con diversas definiciones. Sin embargo, en este trabajo, se puede inferir que los propósitos que se ubican en una visión integral de la Seguridad Nacional que el Estado debe proveer a su ciudadanía a través del gobierno son: la defensa de la soberanía del territorio, el mantenimiento de la estabilidad social y la promoción del bienestar de la población.

## **2. EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO.**

### **Introducción.**

El narcotráfico tiene una larga presencia en la historia contemporánea de México, durante este tiempo, ha generado problemas y conflictos para el gobierno mexicano, no sólo al interior del país, sino también en las relaciones bilaterales con otros países como Estados Unidos. Sin embargo, en la actualidad, el narcotráfico es mundial y sus conexiones y relaciones con el crimen organizado, han rebasado con creces sus propias barreras en actos de violencia, y en la guerra intestina que libran los cárteles de la droga en México, se han visto trastocados víctimas e intereses ajenos a las relaciones internas entre ellos, lo que representa una gran amenaza para la Seguridad Nacional y la Gobernanza del país.

En este capítulo, se presenta una reseña histórica sobre las estrategias que se han utilizado en México para combatir al narcotráfico y cómo se ha visto influenciado por Estados Unidos a partir de inicios del siglo XX y hasta el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994 – 2000), por tratarse de una larga cadena de presidentes pertenecientes al partido hasta entonces hegemónico, lo que permitirá establecer sus diferencias con la alternancia en el poder, que se expondrá enseguida con los sexenios de los presidentes Vicente Fox (2000 – 2006) y Felipe Calderón (2006 – 2012). Así se describirá también de manera breve la estructura del sistema político mexicano y el proceso de toma de decisiones relacionado con la política antinarcóticos

### **2.1 Contexto histórico.**

#### **2.1.1 El inicio del Siglo XX.**

Antes de la época del narcotraficante Rafael Caro Quintero, los narcotraficantes sólo ejercían violencia entre ellos, pues tenían un código no escrito que eximía de actos de violencia a personas que no participaran en el negocio ilícito del narcotráfico. Sin embargo, ya existían asesinatos vinculados a la narco - política, como fue el caso del entonces gobernador de Sinaloa (de 1941 a 1944), el coronel

Rodolfo T. Loaiza quien fue asesinado por el narcotraficante Rodolfo Valdéz, que operaba en el mismo estado (Pérez, 2011).

En los primeros años del siglo XX, se dio en México el origen de la estrategia punitiva contra las drogas, rodeada de dos circunstancias que hasta nuestros días han marcado sustancialmente su evolución.

*Por una parte, la necesidad del régimen surgido de la laxitud moral del consumo de enervantes en el Porfiriato; y por otra, las crecientes presiones del gobierno norteamericano por establecer convenios internacionales que tipificaran como delito el consumo y, en mayor medida, el tráfico de sustancias capaces de alterar los sentidos (Sandoval, 2002: 69)*

La primera circunstancia, sin embargo, este afán por sentar una diferencia entre el nuevo orden revolucionario y el decadente régimen porfirista, no se hizo efectiva sino hasta bien entrado el nuevo sistema político. No está de más decir, que el esfuerzo de ruptura con el decadente orden era fundamental para el régimen revolucionario debido, principalmente, a la creciente necesidad de reordenar las estructuras básicas del Estado y a la reorientación de los patrones culturales existentes. Para la vieja y decadente sociedad porfirista, el consumo de drogas, más que un delito común o una costumbre indeseable, era sólo una simple enfermedad (Ibíd.).

La segunda condición, respondió a una empresa moral liderada por los Estados Unidos, que tenía como principal propósito detener la exportación de drogas a su nación. Como apunta Celia Toro *“desde el inicio del movimiento internacional para suprimir la producción y el tráfico de drogas, el liderazgo norteamericano jugó un papel determinante”* (Toro, 1995: 5).

Lo anterior, sin duda hace referencia a que el tema del narcotráfico en las relaciones México - Estados Unidos ha estado marcado por el tipo de política gubernamental de Estados Unidos contra las drogas, tanto en su ámbito interno como internacional. Esto ha significado para México, tener que moverse entre lógicas e intereses políticos diferenciados, para enfrentar los diversos eslabones del narcotráfico. Por un lado, la aplicación de un interés nacional demasiado ambiguo,

y por otro, responder a los requerimientos de Seguridad Nacional de Estados Unidos, el cual ha utilizado diversos mecanismos de coacción, y también de coerción, para integrar su esquema a los demás países, con el objetivo de enfrentar un problema, en el cual éstos son solo un eslabón más.

Diversos autores han sugerido que en el caso de México, el régimen revolucionario, desde un inicio, en el afán de conseguir la legitimidad, o al menos la neutralidad, de los Estados Unidos en asuntos de mayor relevancia política, emprendió la lucha contra las drogas. Primero estableciendo decretos y, segundo, formalizando posiciones que sumaban a la ola prohibicionista internacional contra los estupefacientes (Ibíd.).

Prueba de ello, es que los antecedentes más remotos de las acciones mexicanas contra el narcotráfico datan de 1912, cuando a petición de Estados Unidos, México se adhirió a la Convención Internacional del opio de La Haya para contener las ventas de opio, y después participó en varias convenciones internacionales, ratificando todos los acuerdos prohibicionistas contra las drogas, hasta la Convención de Viena de 1988. En el plano interno, desde 1920, México ha establecido diversos mecanismos jurídicos contra las drogas, las cuales han tratado de armonizar con las medidas implantadas en el exterior, antes que con el propio problema (Chabat, 2000).

De igual manera, con la aprobación en 1914 de la Harrison Narcotic Act, que prohibió el tráfico de opio hacia los Estados Unidos, cientos de empresarios mexicanos dedicados a la importación y exportación de drogas por un decreto norteamericano se vieron transformados en delincuentes. A decir de Luis Astorga:

*(...) quienes negociaban, hasta ese momento, con aquella mercancía de manera legítima (...) se encontraron de repente en una difícil situación, pues para el gobierno mexicano seguían siendo comerciantes respetables, ya que no existía prohibición alguna, mientras que desde la nueva visión estadounidense, eran sujetos de sanciones penales (Astorga, 1999: 98).*

Es verdad que México y Estados Unidos han compartido al narcotráfico como un problema que ha presentado diversas modalidades y magnitudes en cada país.

En México, la naturaleza del narcotráfico ha tenido efectos diferenciados, por una parte, se encuentran los problemas de consumo, la producción y el tráfico; y por otra, como consecuencia de éstos, la crisis institucional y de legitimidad del sistema mexicano ante un fenómeno que le ha resultado irresoluble. En este contexto,

*Para Estados Unidos, la prioridad se ha concentrado en un interés hegemónico internacional de control y liderazgo en la formulación de políticas antidrogas. En el caso de México, por la debilidad de sus instituciones y la desatención del Estado a sus propios actores, el narcotráfico se fue transformando en uno de los factores de corrupción institucional, lo cual en la década de los ochenta y noventa ha sido uno de los principales problemas en México (Chabat, 2000: 12)*

Con los cambios anteriores, México se introdujo en el llamado régimen prohibicionista que comenzaba a imperar a nivel global gracias, principalmente, a la fuerza de Estados Unidos como potencia.

Las políticas prohibicionistas impulsadas en Estados Unidos favorecieron que los nuevos y los ya tradicionales centros de producción de drogas, llenaran los espacios de la producción ilegal en ese país. El efecto para México fue el desarrollo de un mercado clandestino en germen. Como comenta Celia Toro, *“la mariguana no era algo nuevo o desconocido, ya que era producida y exportada a los estados Unidos desde el siglo XIX”* (Toro, 1995: 7).

Incluso México importaba grandes cantidades de opio, las cuales en el periodo que va de 1888 a 1911 alcanzaron niveles que oscilaban entre ocho y cerca de doce toneladas. Asimismo, los vinos con cocaína y los cigarrillos de mariguana, formaban parte de los productos que se ofrecían normalmente en las farmacias (Comercio Exterior de México, 1887 – 1911 citado en Astorga, 1999).

Paralelo al mercado de la mariguana, también en México empezó a crecer uno para el opio. En Sinaloa y Sonora una comunidad china en constante ascenso que tradicionalmente era consumidora de opio propició, conjuntamente con el prohibicionismo de Estados Unidos, el crecimiento de la comercialización de opio a ese país (ya sea en triangulaciones desde Asia o directamente exportado desde México). La participación de México en el total de las importaciones de opio de

Estados Unidos a comienzos de siglo no era alarmante, sólo llegaban a 15%. Durante los años 20 y 30 la mayor cantidad provenía de Italia, Francia y el Medio Oriente (Astorga, 1999).

El problema de la desestabilización causado por el narcotráfico ya era una preocupación de los primeros regímenes surgidos de la Revolución Mexicana. Por ejemplo la decisión del presidente Venustiano Carranza de prohibir la comercialización del opio fue ignorada por Esteban Cantú, el gobernador de Baja California, el cual se convirtió en un activo organizador del tráfico (Sandoval, 2002).

En este contexto prohibicionista, las autoridades de Estados Unidos actuaban unilateralmente para perseguir a criminales más allá de sus fronteras, por tal motivo, la decisión de Carranza también tenía el motivo de frenar las incursiones de Estados Unidos hacia México en busca de criminales vinculados a las redes del tráfico de drogas hacia Estados Unidos provenientes de México (Ibíd.).

### **2.1.2 Los años 20: La expansión del prohibicionismo.**

Para 1920 el gobierno mexicano estableció disposiciones sobre el cultivo y comercio de drogas. El 8 de enero de 1925, el presidente Calles expidió un decreto que fijaba las bases sobre las cuales se permitiría la importación de opio, morfina, cocaína, etc.

*(...) queda estrictamente prohibida la importación de opio preparado para fumar, de marihuana en cualquiera de sus formas, de heroína, sus sales y derivados; asimismo se prevenían gratificaciones a cargo del tesoro público para quienes denuncien contrabandos de las sustancias prohibidas. En 1926, la prohibición iniciada con la marihuana abarcaría también a la adormidera (Astorga, 1999: 28).*

Con estas disposiciones todos los comerciantes y consumidores de sustancias que hasta entonces tenían un arraigo tradicional empezaron a ser catalogados como criminales. Es curioso notar cómo se dio una transformación de códigos de conducta que transitaron del mero control del fármaco a uno donde tanto el vendedor como el consumidor son sujetos de acción penal. De hecho, en México,



*(...) el código penal de 1931 establece como delitos de carácter federal el tráfico de drogas y la toxicomanía. Para los vendedores se establecen penas de seis meses a siete años de prisión y multas de cincuenta a cinco mil pesos. En octubre del mismo año, entra en vigor el Reglamento Federal de Toxicomanía en el cual es clasificado el toxicómano como aquella persona que sin fines terapéuticos sea usuario habitual de drogas señaladas en el código penal (Óp. Cit.: 42).*

En 1931, nuestro país prohibió las exportaciones de marihuana y heroína, firmando además el Convenio de Ginebra<sup>1</sup>. El cual instaba a controlar el problema de las drogas en el lugar donde se originaba su producción, limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes (Walker, 1981).

La producción de las principales drogas en México, se concentró desde sus inicios en los estados fronterizos: Baja California, Sinaloa, Sonora y Durango; y de igual forma que en Estados Unidos, para el momento en que empezó a entrar el prohibicionismo ya existían intereses creados alrededor de la producción y comercialización de las principales drogas: campesinos, boticarios, comerciantes y políticos ya estaban insertos en las redes de estos productos. En México, el caso de los boticarios fue típico. En las boticas se podían encontrar drogas como cualquier otro medicamento, algunos boticarios se dedicaron por completo al negocio, hasta lograr grandes fortunas (Ibíd.).

### **2.1.3 Años 40: las contradicciones de la política antinarcóticos.**

En los años 40, el problema del narcotráfico en México entró en una fase muy peculiar, ya que el gobierno de México tenía contemplada la posibilidad de salir de la estructura prohibicionista marcada por la estrategia de Estados Unidos. Específicamente la propuesta se dio entre los años de 1938 y 1939. El Estado mexicano contempló la creación de un monopolio estatal para vender y distribuir drogas, pero dicha propuesta se encontró con el posible embargo de Estados Unidos a todos los embarques de drogas medicinales hacia México (Astorga, 1999).

---

<sup>1</sup> Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales son tratados internacionales que contienen las principales normas destinadas a limitar la barbarie de la guerra. Protegen a las personas que no participan en las hostilidades (civiles, personal sanitario, miembros de organizaciones humanitarias) y a los que ya no pueden seguir participando en los combates (Walker, 1981).

Contradictoriamente a esas presiones, Estados Unidos al entrar en la Segunda Guerra Mundial, no vaciló en promover el cultivo de cáñamo índico (mariguana), derivados del opio y la hoja de coca para cubrir sus necesidades bélicas. Países del Medio Oriente y América; independientemente de la producción local en estados Unidos, se convirtieron en grandes proveedores (Toro, 1995).

Durante los años 40, el noreste, especialmente el estado de Sinaloa, se consolidó como el mayor cultivador de adormidera y tráfico de opio. En sonora, las márgenes de los ríos Yaqui y Mayo y en las zonas de Altar y Esperanza fueron también importantes centros productores, al igual que las sierras de Chihuahua y Durango (Astorga, 1999).

La producción de opio y sus derivados, así como de mariguana creció desmesuradamente en México durante la Segunda Guerra Mundial. Para 1943 dicha droga se había convertido en el principal cultivo comercial de Sinaloa. Tal factor llevó a las autoridades de Estados Unidos a cambiar el enfoque: *“de alentar la producción, pasaron a motivar la restricción”* (Craig, 1989: 99). Incluso, como comenta Richard B. Craig (1989), las autoridades de Estados Unidos discutieron la posibilidad de llevar a cabo operaciones de inspección en la frontera en busca de estupefaciente.

Otro factor de crecimiento del tráfico de heroína y mariguana en México fue el rompimiento de las rutas tradicionales de comercialización de heroína hacia Estados Unidos y el incremento en el número de consumidores de ese país. Contribuyendo la posición geográficamente estratégica de México y las características geográficas de México, propicias para el cultivo de mariguana y heroína (Ibíd.).

La primera gran campaña realizada en México para combatir al narcotráfico, se realizó en 1948 y trató de englobar a la totalidad del territorio nacional e incluir a varias ramas de los sistemas policiacos. Su peculiaridad consistió en que por primera vez se integró al Ejército mexicano a las tareas de erradicación (Ibíd.). Esta campaña de 1948, además de la participación de los militares, incluyó a la extensión

de los programas de erradicación a otros estados, donde tradicionalmente no se producía droga. Al final de 1950, los soldados destruyeron marihuana y opio en Baja California, Durango, Jalisco, Morelos, Sinaloa, Sonora y Yucatán (Ibíd.).

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la hegemonía de Estados Unidos era indiscutible. La ONU, a través de la Comisión de Narcóticos, “se convirtió en el foro desde el cual los Estados Unidos impondrían, vigilarían y administrarían lo que ya empezaba a delinearse como una geopolítica de drogas” (Astorga, 1999: 69).

Las presiones y críticas de funcionarios de Estados Unidos empezaron a ser constantes. En 1947 el subsecretario de Aduanas de Estados Unidos, Jonh Buckley, señalaba que los contrabandistas mexicanos usaban aviones para transportar opio. A su vez, la prensa estadounidense anunciaba que autoridades de Estados Unidos darían pronto a conocer nombres de altas personalidades políticas, comerciantes, restauranteras, etc. residentes en Sinaloa, Baja California y Sonora vinculadas con el tráfico de drogas. En ese tiempo, Harry Anslinger declaraba ante la Comisión de Narcóticos de la ONU que México era el principal proveedor de opio para su país y que muchos funcionarios de México estaban vinculados a las drogas (Ibíd.).

#### **2.1.4 Los años 60: Las contradicciones con Estados Unidos.**

En los años 60, la necesidad creciente de marihuana y heroína en Estados Unidos, como resultado de un consumo acelerado, generó un aumento de la demanda. El consumo habitual de sustancias alteradoras del ánimo se convirtió en una de las nuevas manifestaciones de la juventud de la clase media. México pasó a ser uno de los grandes abastecedores de marihuana. Por ejemplo, en 1962, “solamente el 4% de los adultos en el rango de edad de 18 a 25 años eran consumidores de marihuana; para 1967, ese porcentaje se había incrementado a 13%. Para el caso de México, sólo algunas evidencias reportaban la existencia de alrededor de 10,000 adictos a la heroína y el opio” (Blanken citado en González, 1998: 23).

A principios de los años 60, se estimaban en 300 las pistas clandestinas para el tráfico de heroína en el norte de México. La mayoría de los traficantes de narcóticos se encontraban en los alrededores de La Paz, Baja California, Sinaloa,

Durango y Sonora. Para ese momento, los cultivos de exportación empezaron a experimentar una fase de consolidación. En 1962, *“vísperas del viaje del presidente Jonh F. Kennedy a México, un grupo de funcionarios estadounidenses hicieron declaraciones a un subcomité del Senado de Estados Unidos para investigar el tráfico de drogas provenientes de algunos municipios de Sinaloa: Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Cosalá, Mazatlán y Concordia”* (Astorga, 1999: 107).

Es importante considerar que alrededor de estas actividades se empezaron a consolidar grupos de traficantes organizados que nacieron del tráfico de la heroína por su alta rentabilidad. Por ejemplo, el primero de estos grandes traficantes fue el clan de los Herrera en Durango, *“dicho grupo integrado exclusivamente con miembros de una sola familia, refinaba y distribuía heroína hacia Chicago y el Medioeste de Estados Unidos donde vivían también miembros de la familia”* (Óp. Cit.: 109).

Si bien no hay evidencias, del lado norteamericano también existían grupos que contrabandeaban con sus similares mexicanos. Así, según el departamento de Aduanas de los Estados Unidos, *“en 1964 se confiscaron siete mil libras de marihuana en la frontera mexicana. En 1968 las confiscaciones ascendieron a sesenta y cinco mil libras”* (Fernández, 1999: 23).

En 1968 durante su campaña a la presidencia de Estados Unidos, Nixon asumió el tema de las drogas como uno de los temas de su plataforma política. Cuando llegó al poder, empezó a presionar a Díaz Ordaz, presidente de México de 1964 a 1970, para que asumiera más compromisos en la materia. En 1969 envió a su procurador a discutir con su homólogo mexicano el tema de las drogas, y al no percibir un cambio por parte de México, decidió aprobar lo que se ha considerado como la primera medida de presión – respuesta que ha enmarcado el tipo de relación bilateral México – Estados Unidos en torno al tema de las drogas (Ibíd.).

La presión se concretó en la llamada ‘Operación Interrupción’, el 21 de Septiembre de 1969, *“la operación de registro y confiscación más grande realizada en México por autoridades civiles en épocas de paz”* (Óp. Cit.: 30). Esta ofensiva unilateral fue diseñada aparentemente para detener la entrada de marihuana a Estados

Unidos en una sola maniobra masiva. Sin embargo, *“la operación resultó un chantaje económico para forzar a México a cooperar con Estados Unidos. La operación costó al gobierno de Estados Unidos 30 millones de dólares y consistió en una militarización de la frontera para búsqueda y confiscación de drogas”* (Óp. Cit.: 31).

La presión de Estados Unidos, a pesar de los incidentes diplomáticos que ocasionó, logró el objetivo de integrar a México en un acuerdo binacional denominado “Operación Cooperación” el 11 de octubre del mismo año. Dicho acuerdo *“consistió en que México asentía por primera vez a todas las demandas de Estados Unidos: los agentes norteamericanos se ubicarían en México y tendrían derecho a vigilar los campos de amapola y mariguana”* (Óp. Cit.: 32). También se proporcionaría ayuda económica para tales fines. En el marco de la ‘Operación Cooperación’ México *“aceleró sus esfuerzos de erradicación manual e interdicción, particularmente en el triángulo crítico de Sinaloa, Durango y Chihuahua”* (Óp. Cit.: 32).

### **2.1.5 Los años 70: La cooperación con Estados Unidos.**

Con el compromiso de Turquía a principios de los años 70 de controlar la producción de opio, México se convirtió rápidamente en el centro de la campaña internacional contra el narcotráfico de Estados Unidos. México pasó a ser un abastecedor de heroína del mercado estadounidense (Ibíd.).

A mediados de los años 70, México, con ayuda material y tecnológica de los Estados Unidos, lanzó la ‘Operación Cóndor’, la cual

*(...) consistió en una campaña de aplicación de herbicidas para defoliar las plantas de mariguana y amapola. Los asesores norteamericanos que ya estaban en México desde inicios de la década participaron directamente y recomendaron la aplicación de Paraquat y el denominado Agente Naranja, ambas sustancias fueron aplicadas abundantemente durante la guerra de Vietnam* (Óp. Cit.: 35).

La ‘Operación Cóndor’ contó con un esfuerzo serio de coordinación institucional. Se integró a la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Policía Judicial Federal y funcionarios antinarcóticos de los Estados Unidos. Sus efectos en

Estados Unidos, en cuanto a heroína se refiere, *“indicaban que si en 1974 la heroína Brown que se producía en México acaparaba el 85 % del mercado en Estados Unidos, para 1976 esa cifra había bajado a 53% y en 1980 sólo representaba el 37%”* (Craig, 1989: 56).

Además de probar el agente herbicida, el presidente Luis Echeverría les había dado autorización para *“sobrevolar el espacio aéreo mexicano sin restricción alguna y reportar los campos, para su destrucción, a la flotilla de helicópteros y aviones que los Estados Unidos habían generosamente donado: 39 helicópteros Bell, 22 aviones de ala fija y un jet ejecutivo, o sea, la más grande flotilla aérea civil de toda América Latina”* (Fernández, 1999: 35).

Con ello, Estados Unidos consiguió una de las primeras oportunidades para ingresar a territorio mexicano y accionar dentro del mismo. De tal modo que lo que podría parecer una violación a la soberanía del territorio, para ese momento dejó de serlo, por ser el mismo poder ejecutivo quien permitía para entonces el ingreso de personal estadounidense.

La DEA llamó a su parte del proyecto ‘Operación Trizo’ por trizona: *“el triángulo de oro mexicano conformado por las mesetas de Sinaloa – Durango – Chihuahua, a Michoacán, Jalisco y Guerrero”* (Fernández, 1999: 36). Sin embargo, los logros obtenidos por esta campaña se debieron en gran parte al llamado *‘pánico paraquat’*, el cual *“orientó a los consumidores norteamericanos de marihuana mexicana a evitarla por los peligros que representaba para los pulmones”* (Fernández, 1999: 37).

En 1978, en el Congreso de Estados Unidos, el representante Charles Percy introdujo la *‘Enmienda Percy’*, *“esta reformó la Sección 481 de la Ley de Ayuda Exterior, con lo cual se prohibió que los Estados Unidos apoyasen programas de fumigación en otros países”* (Del Olmo, 1975: 99).

Si bien la utilización de herbicidas frenó la exportación de marihuana mexicana a Estados Unidos, para 1978 la marihuana colombiana ya representaba el 75% de la marihuana que se vendía en los Estados Unidos. Es decir, mientras una fuente era cerrada, otra fuente se abría (Ibíd.).

### **2.1.6 Los años 80: La guerra contra las drogas.**

Con la llegada de López Portillo al poder en México (1976), la campaña permanente entra en una fase conocida como de 'nacionalización de la lucha antidrogas', la cual se llamó así debido a que el gobierno de México centralizó el combate a las drogas. Así, el 8 de marzo de 1978, los pilotos de la DEA salieron de México (Craig, 1989).

Durante el régimen de López Portillo, el narcotráfico en México se encontró con un terreno fértil, debido a los altos índices de corrupción en todos los niveles de gobierno. Esto llevó a que la expansión de los grupos narcotraficantes empezaran a sentar las bases de su futuro crecimiento para la siguiente década (Fernández, 1999).

Aunado a esto, Richard B. Craig (1989: 103) considera otros factores que llevaron al crecimiento desmesurado del narcotráfico en México (ver cuadro 4).

Cuadro 4	
Factores que propiciaron el crecimiento del narcotráfico en México.	
Factor	Forma en que propicio el crecimiento del narcotráfico.
Condiciones climatológicas	El clima resultaba favorable para la producción de marihuana y amapola. En 1984, por ejemplo, las intensas lluvias favorecieron los cultivos ilegales e imposibilitaron las tareas de localización y erradicación.
Aptitudes campesinas	El ingenio de los campesinos/traficantes para distribuir sus cultivos en áreas pequeñas a gran escala en lugares abruptos como acantilados.
Burocracia	La ineptitud y la mala coordinación de las burocracias mexicanas encargadas de combatir al narcotráfico.
Surgimiento de distribuidores de estupefacientes	El surgimiento de Colombia como centro de productos de diferentes estupefacientes elevó las posibilidades de los narcotraficantes mexicanos de incrementar su poder a través de la introducción de cocaína a los Estados Unidos.
Crisis económica	La crisis de los años 80, que caracterizaron a la mayoría de las economías latinoamericanas y, por último, los altos niveles de corrupción en México.

Fuente: Elaboración propia con base en Craig, Richard B (1989), El tráfico de drogas: implicaciones para los países suramericanos", Temis, Colombia.



El punto que marcó el inicio de la crisis de las relaciones bilaterales México – Estados Unidos en materia de combate a las drogas fue el asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA, y su piloto mexicano Alfredo Zavala, a cargo del recién descubierto Cártel de Guadalajara en febrero de 1985. El gobierno de Estados Unidos iniciaría entonces una serie de represalias. La primera de ellas fue decretar una segunda ‘Operación Intercepción’, que *“consistió en cerrar parcialmente la frontera por ocho días en febrero de 1985, y que fue orquestada básicamente a solicitud de la DEA, debido al asesinato de Camarena y los lentos pasos dados por México para resolverlo”* (Craig, 1989: 109). A partir de ese momento, las acusaciones por corrupción hacia las autoridades de México fueron una constante, ya que posteriormente se encontraría la inmensa red de complicidades entre narcotraficantes, policías y políticos de renombre mexicanos (Ibíd.).

Todo comenzó, el 7 de febrero de 1985. El agente de la DEA Enrique Camarena fue secuestrado. Posteriormente, el día 12 del mismo mes, el embajador de Estados Unidos, John Gavin y el titular de la DEA, Francis Mullen, revelaron que en México trabajaban 30 agentes de la DEA, que en Guadalajara se encontraba el principal centro de operaciones del narcotráfico nacional e internacional y que operaban 18 bandas y 75 jefes controlaban el tráfico de drogas en México. Además de que 38 % de la heroína que circula en Estados Unidos provenía de México (Craig, 1989).

Paralelamente a estas declaraciones, la Procuraduría General y el Tesoro de Estados Unidos ponen en marcha la operación ‘*Stop and Seize*’ en la frontera México, con el objeto de presionar políticamente al gobierno de México (Fernández, 1999).

En 1987, Miguel de la Madrid declaró al narcotráfico como problema de Seguridad Nacional. Un año antes, Ronald Reagan, por medio de una instrucción presidencial de Seguridad Nacional había hecho lo mismo. En México, el problema del narcotráfico fue considerado asunto de Estado, dimensión que fue continuada bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo (Ibíd.).

En 1985 las presiones de Estados Unidos llevaron a la determinación por parte de la administración de Miguel de la Madrid de eliminar a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) por sus altos índices de corrupción. En 1987, 25,000 soldados, aproximadamente 25% del total de las fuerzas armadas en activo, fueron orientadas a las labores de erradicación de plantíos ilegales con el apoyo de cerca de 580 miembros de la Policía Judicial Federal y la más larga flotilla aérea de su tipo del continente (helicópteros y aviones ligeros) (Castañeda y Pastor, 1989).

Hacia finales del mandato de Miguel de la Madrid (1982 – 1988), más de 22 mil militares y 1,200 agentes de la PJF participaban activamente en el combate a las drogas, de 32.5% que representaba este rubro en el presupuesto de la PGR en 1985, se pasó a más de 60% en 1989. Entre la Procuraduría y la Defensa Nacional gastaron en el sexenio 82 – 88 cerca de 230 millones de dólares en combatir al narcotráfico (Toro, 1997).

Del gobierno de Miguel de la Madrid se dio el siguiente balance:

*(...) 34,871 hectáreas erradicadas, se confiscaron un total de 726.9 kgs. De heroína y goma de opio, 33,176 kgs de cocaína y 9,660 de marihuana; 125 aviones, 75 naves marítimas y 9,978 armas, se destruyeron 47 laboratorios, se detuvieron a 70, 460 personas relacionadas con el narcotráfico y murieron 47 agentes federales y militares (Office of Attorney General México, junio 1989 citado en Toro, 1997: 72).*

### **2.1.7 Los años 90: Salinas y Bush, la relación bilateral.**

Con la llegada de la administración de Carlos Salinas de Gortari y de George Bush, en México y Estados Unidos, respectivamente, el narcotráfico entró en una nueva dimensión. De ser considerado un tema de alta conflictividad, pasó ser un tema de bajo perfil en la agenda bilateral. Tales consideraciones *“dieron cierta permisividad al crecimiento de las redes del narcotráfico en México, que a lo largo de los años 90 ocasionaron el desbordamiento de la caja de pandora, que ambos mandatarios se esforzaron por mantener en secreto, las negociaciones del TLC”* (Fernández, 1999: 65).

En 1990, cuando Salinas informó a Washington, por medio de su emisario José Córdoba Montoya, que siempre sí quería un TLC, la Casa Blanca ordenó a

todas sus agencias y a sus correligionarios en el Congreso que olvidaran los temas del narcotráfico y la corrupción en México. Según Jack Sweeny, analista de la Heritage Foundation, a partir de 1989 se dio un acuerdo tácito entre Washington y México, luego de años de malas relaciones y fuertes tensiones por el caso Camarena, por medio del cual se enfatizarían todos los aspectos positivos de la relación, estrechando los aspectos de la relación comercial y dejar de lado temas relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado (citado en Estévez, 1995).

En este mismo sentido, Jack Blum, abogado que ha denunciado las ligas de la CIA con el narcotráfico, argumentó que bajo Bush se creó una situación en que se volvió imposible hablar de lo que realmente estaba sucediendo en México. Los intereses políticos en torno al TLC dominaron el entorno de la relación y subordinaron el resto de la agenda, como migración y narcotráfico a temas comerciales (Ibíd.).

Esta articulación de intereses y perspectivas políticas:

*(...) se dio gracias a que las élites texanas con amplios intereses en México controlaban grandes espacios de poder en el gobierno estadounidense. George Bush a la cabeza en la presidencia, James Blaker en el Departamento de Estado, Nicholas Brady en el Tesoro y Robert Mosbacher en el Departamento de Comercio. La gran elite de Texas emprendió la tarea de lograr el acuerdo comercial sepultando todos los temas conflictivos de la agenda bilateral (Óp. Cit.: 56).*

Apoyados por la nueva tecnocracia mexicana, ambos grupos consolidaron el famoso espíritu de Houston. Por ejemplo, Córdoba Montoya, “el delfín de Salinas en Estados Unidos, expresó en julio de 1993 que no quería más complicaciones para el TLC cuando un grupo de académicos lanzó un proyecto sobre el impacto del narcotráfico para la seguridad nacional” (Estévez, 1995). Algunas de las implicaciones que estos hechos causaron, serían, como lo señala un informe del FBI bajo la firma de Jim Mody, analista sobre temas de droga, “que muchas de las empresas privatizadas bajo el gobierno de Salinas, hayan caído en manos de narcotraficantes” (Ibíd.).

Los esfuerzos institucionales por parte del régimen de Salinas, se enfocaron básicamente a mantener los términos de la relación bilateral con Estados Unidos

operativamente, y, con ello, controlar un intervencionismo desmedido de Estados Unidos en la política nacional. Si bien, hasta 1988 el fortalecimiento institucional en esta área era muy débil, con Salinas se trató de aparentar profesionalismo y fortalecimiento institucional en el manejo de los asuntos con Estados Unidos (Fernández, 1999).

En diciembre de 1988 se creó mediante un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, con la competencia específica de investigar y perseguir delitos relacionados contra la salud (Ibíd.).

De esta Subprocuraduría se desprendieron cuatro nuevas Direcciones Generales. Esta instancia dobló su presupuesto entre 1989 y 1990. En 1989, esta oficina gastó más de 60 millones de dólares en programas antidrogas (adicionalmente a los 14.5 millones contribuidos por Estados Unidos). Durante el régimen de Salinas, entre 1,200 y 1,500 nuevos agentes fueron orientados en el combate al narcotráfico y nueve ramas del gobierno fueron incluidas en los programas antinarcóticos (Programa Nacional para el control de Drogas en México, 1989 - 1994).

Algunos de los problemas relacionados con los altos niveles de corrupción que se empezaron a presentar al inicio del régimen de Salinas, y que después serían alarmantes, fueron relegados debido a intereses de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Al parecer, la fuerza mostrada por la coalición nacionalista encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió de pronto en una de las más grandes preocupaciones de Washington y eliminó, o al menos relegó a un segundo término cualquier tentación por parte de Estados Unidos de patrocinar un cambio político en México. Tales actitudes favorecieron los márgenes de negociación del régimen de Salinas, lo cual facilitó que el tema del narcotráfico no fuera factor de desestabilización en la relación bilateral (Fernández, 1999).

Durante el régimen de Salinas se empezaron a delinear las políticas institucionales que sentarían las bases de una verdadera organización

gubernamental para enfrentar al narcotráfico. Aunque sus consecuencias operativas estarían mediatizadas por los altos niveles de corrupción e incidencia de los grupos poderosos del narcotráfico mexicano (Ibíd.).

Los cambios se cristalizaron en la creación de un grupo especializado en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional. El Gabinete estaba constituido por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación pública y Salud, así como de la Procuraduría General de la Republica (Casar, 1996).

Esta última dependencia, por conducto de la Coordinación General para la Atención de los delitos contra la Salud, desempeñaría la función de Secretariado Técnico, el cual coordinaría la ejecución, el seguimiento y la evaluación del grupo especializado. Con la aparición de esta Coordinación se empieza a elaborar, por primera vez en la historia, un programa de carácter sexenal a semejanza del norteamericano, el llamado Programa Nacional para el Control de Drogas, que se fijó para operar entre 1989 y 1994 (Ibíd.).

Es decir, que fue hasta 1989 cuando México instrumentó por primera vez en su historia, una política gubernamental que integró a gran parte de la maquinaria estatal para enfrentar al narcotráfico. Sin embargo, esta política de control de drogas ha tenido un carácter estrictamente sexenal, de 1989 a 1994 y de 1995 al año 2000 (Estévez, 1995).

En 1989 se creó el CISEN, órgano encargado de *“generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer al Estado de Derecho”* (Benítez, 2003: 63). En 1992 se creó la Comisión Binacional México-Estados Unidos, la cual fue dividida en 16 grupos de trabajo. Según Luis Herrera Lasso (2001), dicha Comisión, que pretendía fungir como un foro de discusión de alto nivel, estaba encargada de tratar los distintos temas de la relación bilateral de forma separada, de modo que los problemas de una sección no se confundieran ni

contaminaran los de otras. Al mismo tiempo que intentó dar un seguimiento sistemático a las acciones de cooperación bilateral que se habían llevado a cabo hasta entonces.

Posteriormente, en 1993 fue establecido el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, que actualmente se ha convertido en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud. En ese mismo año, se estableció una nueva figura de colaboración en materia fronteriza, con la creación de los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF), que atendían las situaciones de emergencia y conflicto en la frontera norte de México y consistían en *“promover la coordinación de acciones entre los gobiernos federales, estatales y locales de ambos países y asegurar que los asuntos locales en cada punto fronterizo se aborden desde la perspectiva de quienes, al radicar en la frontera, tienen la mejor perspectiva de los problemas”* (SRE, s/p). Aunque no lograron delinear ninguna estrategia concreta para evitar o disminuir la migración ilegal de mexicanos hacia los Estados Unidos. También en 1993 se instauró la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) para la coordinación de acciones mutuas a favor del medio ambiente en las ciudades colindantes con la frontera (Estévez, 1995).

El 1º de diciembre de 1994 tomó posesión como presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. En ese momento México enfrentó una de las crisis económicas más agresivas por las que ha atravesado en su historia. Esta crisis se gestó gracias a que México recibió flujos enormes de capital extranjero durante los años previos a la crisis, la economía mexicana representaba, estabilización macroeconómica (Maciel, 2003).

Además, el proceso de liberalización financiera que se había iniciado en 1988, aunado a un propicio entorno internacional, ya que en los países industriales prevalecía una situación de tasas de interés bajas, dieron un impulso adicional a la entrada de capitales (Ibíd.).

Es por ello que, a partir de febrero de 1994, los inversionistas cambiaron abruptamente su percepción acerca de las perspectivas de la economía mexicana.

Lo que dio lugar a salidas masivas de capital, aunado a la depreciación pronunciada del peso frente al dólar que ocasionó una crisis profunda en el sector financiero mexicano (Ibíd.).

La economía mexicana en ese momento adquirió vital importancia para la Seguridad Nacional ya que el país estuvo al borde del colapso financiero. Por tanto el gobierno del presidente Zedillo se concentró en la instrumentación de políticas fiscales y monetarias restrictivas. Además se adoptó un tipo de cambio flexible y se negoció un cuantioso paquete internacional de apoyo que permitió fortalecer la confianza en la capacidad del país para cumplir con sus obligaciones financieras (Ibíd.).

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Zedillo, vislumbraba los temas de Seguridad Nacional de la siguiente manera:

*Es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad...ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social. La defensa de la soberanía tiene tareas internas y tareas exteriores. Ambas son parte de un mismo esfuerzo. Nuestras iniciativas en el exterior se sustentarán en principios e intereses nacionales y estarán vinculadas a los compromisos internos con el Estado de Derecho, la democracia, el desarrollo social, el crecimiento económico y el fortalecimiento de nuestra cultura (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: s/p).*

De lo anterior se deduce que la soberanía nacional es el principal fundamento de la Seguridad Nacional. Para la defensa de la soberanía el ejecutivo diseñó los siguientes objetivos (Ibíd.):

- Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.

- Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales.
- Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven en el país.
- Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas, y en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones entorno a grandes temas mundiales de la postguerra Fría: la estabilidad financiera e internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Para 1995, se estableció el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995 – 2000, en él, la organización de la burocracia gubernamental se estableció en tres niveles: Planeación y Control de la Demanda, Prevención y Control de la Oferta y Cooperación Internacional.

Más adelante, el presidente Ernesto Zedillo, trató de impulsar la cooperación antinarcóticos con Washington mediante la creación en 1996 del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN). El cual realizó el primer Estudio-Diagnóstico Conjunto, para conocer y reducir las tendencias de producción, consumo y venta de drogas tanto en México como en Estados Unidos. Cabe señalar que con este Estudio, que reunió a funcionarios expertos en el tema de la Seguridad, ambos gobiernos: el de Ernesto Zedillo y el de Bill Clinton, intentaron fortalecer la institucionalización de la cooperación bilateral contra el narcotráfico (Burgos, 2005).



El GCAN fue conformado por los titulares de todas las dependencias involucradas en la Seguridad y el control del narcotráfico. Fue subdividido en varios grupos de trabajo, cada uno encargado de analizar temas muy específicos, lo que representó el primer esquema de cooperación bilateral al más alto nivel, creado para buscar soluciones en conjunto al problema del narcotráfico (Ibíd.).

A la creación del GCAN siguió, el 6 de mayo de 1997, la firma de la “Alianza México- Estados Unidos contra las Drogas”. La cual es conocida como la primera estrategia conjunta formal entre ambos países. Asimismo, Zedillo también promovió una iniciativa para realizar una “conferencia mundial sobre las drogas” en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, con el objetivo de involucrar a otros países en las discusiones sobre el narcotráfico; de manera que un intercambio de información más amplio y diverso pudiera conducir a encontrar soluciones conjuntas y a largo plazo (Ibíd.).

Ya para ese entonces, las decisiones que fueron tomadas durante la administración de Bill Clinton comenzaron a dar signos de una mayor cooperación con México en varios temas, debido a la importancia que tenía la Seguridad y estabilidad internas de México para el bienestar de los Estados Unidos. Como explica Walter Astié-Burgos, *“se empezaron a tomar diversas medidas para reforzar la cooperación en todas aquellas áreas relacionadas con la seguridad, que van desde la económica-financiera, la migración, el narcotráfico, las cuestiones fronterizas, la lucha contra el crimen organizado, etcétera, hasta la militar”* (Óp. Cit.: 401).

A pesar de que a finales de los años noventa la cooperación México-Estados Unidos en materia de Seguridad y narcotráfico atravesó por uno de sus mejores momentos, una serie de condiciones adversas al interior de México quebrantaron de manera contundente la Seguridad del país. De acuerdo con lo que sugiere Sergio Aguayo (1995), durante el sexenio de Ernesto Zedillo destacaron tres variables principales para la redefinición de la Seguridad Nacional en México:

- 1) La firma del TLCAN, que representó un cambio en las relaciones económicas y de Seguridad con Estados Unidos (y en menor medida

con Canadá). Aún a pesar de que México era el socio más débil, económica e institucionalmente hablando, dentro de tal acuerdo. Lo anterior derivó en una visión mucho más amplia e integral de la seguridad que contemplaba la existencia de amenazas más diversas, y ya no únicamente de índole militar.

2) La emergencia del crimen organizado como una amenaza potencial a la Seguridad Nacional; así como la infiltración del mismo en las instituciones gubernamentales, militares y policiacas, generando procesos de corrupción.

3) El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que aunque surgió durante el sexenio anterior, de Carlos Salinas, puso de manifiesto la importancia de los nuevos “fenómenos de protesta sociopolítica”, ante las evidentes fallas del proceso de reforma agraria en México, y dirigiendo la atención de las autoridades estatales y gubernamentales hacia conflictos internos antes que hacia amenazas de origen externo o transnacional. El problema en Chiapas se convirtió en uno de los principales problemas de seguridad nacional para la administración de Ernesto Zedillo (e incluso para la de Vicente Fox); entre otras cosas porque presentó la posibilidad de que grupos inconformes, armados y bien organizados, con los que el diálogo no era una opción viable para la solución de conflictos, pudieran convertirse en un nuevo riesgo latente para la Seguridad del país.

Un obstáculo más para la cooperación en esta época fue la llamada “Operación Casablanca” un operativo llevado a cabo por el gobierno de los Estados Unidos, sin el consentimiento del gobierno mexicano, mediante el cual se investigó durante aproximadamente tres años sobre el lavado de dinero relacionado con el narcotráfico en ambos países, y que derivó en la captura de cerca de 160 personas en México, Venezuela, Colombia y Estados Unidos (Benítez, 2001).

Se estima que contó con la participación de más de 200 agentes estadounidenses en México, lo que sin duda ocasionó molestias y fricciones entre México y Estados Unidos, e incluso resultó contraproducente para la relación bilateral en Seguridad (Ibíd.). Lo anterior, estableció las bases que determinarían el contexto con el que nuestro país recibiría al nuevo presidente: Vicente Fox.

### **2.1.8 El sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada.**

Vicente Fox Quesada, quien asumió la presidencia de la República en 2006, ordenó una serie de reformas institucionales que incluyeron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), y la transformación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) en Secretaría de Economía (SE); mientras que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) pasó a ser la Secretaría de la Función pública (SFP) (Benítez, 2009).

Asimismo, trató de impulsar en los foros internacionales, como la OEA y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), algunas iniciativas para redoblar los esfuerzos antinarcóticos colectivos en el continente americano, como la Campaña para la Prevención del Consumo de Drogas (Ibíd.).

Sin embargo, al poco tiempo de haber iniciado su sexenio, las expectativas positivas que había generado en la sociedad mexicana la llegada a la presidencia de un candidato no priísta se diluyeron. Su popularidad decayó rápidamente debido, entre otras cosas, a un Congreso sumamente dividido, conformado por una mayoría priísta (42% de ocupación por parte del PRI en la Cámara de Diputados, frente a 39% que representaba el PAN), por no haber logrado acuerdos reales con representantes del PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Así como por otras inconsistencias en las decisiones de política exterior tomadas durante su gobierno, las cuales ocasionaron a nuestro país distanciamientos e incluso conflictos diplomáticos, por citar un ejemplo, con Cuba y Venezuela (Marcial, 2009).

En el caso de la relación con Cuba, podrían mencionarse los incidentes surgidos a raíz del distanciamiento del gobierno mexicano hacia el de la Isla,

después de que México mantuvo durante muchos años una actitud de apoyo y solidaridad con este país. Esto además de ser uno de sus principales socios comerciales, lo que se manifestó claramente frente al tema de la defensa de Cuba en foros multilaterales, especialmente por la observancia de derechos humanos como condición para permanecer en organizaciones como la OEA y para evitar restricciones y sanciones económicas por parte de Estados Unidos (Ibíd.).

Sin embargo,

*(...) a partir del 11 de septiembre, Cuba pasa a formar parte de las naciones inestables y enemigas del gobierno de la Casa Blanca, y por lo tanto, la Cancillería mexicana actúa en consonancia con este hecho [lo que resulta una ofensa para el gobierno cubano]. El tema de los Derechos Humanos en la isla [también] comienza a ocupar un plano importante en las relaciones bilaterales (Curzio, 2007: 121).*

Lo anterior fue distinto, por ejemplo, al caso de China y de los países que formaron parte de la Unión Soviética; pues aunque eran rivales políticos e ideológicos para Estados Unidos, su poderío económico y su importancia geopolítica han hecho que Washington mantenga una relación mucho más cordial con ellos que con Cuba (Marcial, 2009).

En lo que respecta a Venezuela, el mayor desencuentro suscitado con aquel país durante el gobierno de Vicente Fox ocurrió en 2005. Tras las confrontaciones verbales entre éste último y el presidente venezolano Hugo Chávez, a raíz de algunas diferencias relativas al comercio y a la relación de México con los Estados Unidos, misma que Venezuela catalogaba como “entreguista”, al cooperar más con el gobierno estadounidense (el “Imperio”) que con los países latinoamericanos (Curzio, 2007).

Después de una serie de declaraciones negativas del presidente Fox en la prensa, y de que el presidente Hugo Chávez se negara a ofrecer disculpas por sus acusaciones, la situación derivó en el retiro de los respectivos embajadores en ambos países y en la ruptura de relaciones diplomáticas con Venezuela en el mismo año (Ibíd.).

En un sentido similar, la relación con el gobierno de los Estados Unidos tampoco fue precisamente la mejor. Las negociaciones para lograr un acuerdo migratorio integral y favorable tanto para México como para Estados Unidos fueron suspendidas tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, suceso que colocó a la Seguridad Nacional como la preocupación principal dentro de la agenda estadounidense, y al terrorismo (primordialmente, el islámico) como el enemigo número uno, desatendiendo por completo los avances relativos al tema migratorio (Ibíd.).

El 9/11 representó un duro golpe a la Seguridad de los Estados Unidos, que hasta entonces se creía prácticamente inquebrantable. A raíz de dichos ataques, la Política de Seguridad y Defensa de los Estados Unidos cambió radicalmente, enfocándose en la lucha contra el terrorismo. Lo anterior también tuvo consecuencias graves y prácticamente inmediatas para México; debido, evidentemente, a la cercanía geográfica y a la gran cantidad de lazos comerciales y políticos que unen a nuestro país con los Estados Unidos:

*Por un lado, casi en automático, se abandonó la negociación sobre el tema migratorio [lo que el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, llamó la “enchilada completa”] que se encontraba por primera vez en décadas en la agenda bilateral; ahora la inmigración adquiriría otra óptica: impedir el ingreso a Estados Unidos de cualquier individuo que pudiese representar una amenaza a su Seguridad. La segunda consecuencia fue el rediseño de la agenda con México a partir de las preocupaciones de seguridad, es decir, se redefinió la relación con México en función de factores no intrínsecos a la relación bilateral. (...) En ese contexto, todo el andamiaje institucional construido en los noventa de poco sirvió para revertir las nuevas tendencias (Herrera, 2005: 24).*

Asimismo, otro factor de tensión o rispidez entre México y Estados Unidos surgió cuando éste último emitió una declaración de guerra en contra de Irak en 2003. Ante lo cual, México (quien en ese entonces formaba parte del Consejo de Seguridad de la ONU, como miembro no permanente) mostró una postura indecisa, prefiriendo no involucrarse ni apoyar la decisión del gobierno estadounidense. Esto sin duda ocasionó cierto resentimiento por parte del entonces presidente, George

W. Bush hacia México y que sin duda ocasionó un nuevo distanciamiento con el gobierno estadounidense (Óp. Cit.).

En un primer momento, el entonces embajador de México ante la ONU, Adolfo Aguilar Zinser reaccionó con una firme oposición, y declaró (...) *de manera abierta, que México sólo tenía dos opciones: no comprometerse ante el tema más candente de la comunidad internacional, o bien, alzar su voz y hablar con fuerza* (Proceso, 2005: s/p).

*En México se aceptó que aun cuando el tema de la reunión era el papel de la ONU en situaciones posconflicto, nuestro país debería pronunciarse sobre Irak. México asumía entonces la presidencia del Consejo en un momento de verdad difícil. Los cinco permanentes estaban enfrentados y el sistema de seguridad colectiva, sobre el que se sustenta la organización, probaba su ineficiencia. México realizó entonces un ejercicio sin precedentes, liderado por el embajador Aguilar Zinser, para que el Consejo reasumiera el papel que le correspondía como órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales (Ibíd.).*

Es decir, que la postura inicial de la representación de México fue de rechazo a la decisión de invadir Iraq con el pretexto de salvaguardar la seguridad internacional y luchar contra el terrorismo. Resaltando así la congruencia del gobierno mexicano con los principios de política exterior vigentes para México, como la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la proscripción del uso de la fuerza en conflictos internacionales. Sin embargo, tras este pronunciamiento, y después de las en las que declaraciones que Aguilar Zinser rechazó la idea de que México avalara esa decisión en el Consejo de Seguridad de la ONU, fue removido de su cargo, y a continuación, el gobierno de México, encabezado por el presidente Fox, decidió apoyar la invasión a Iraq (Ramos, 2006).

La mayor prueba del apoyo de México, más que en el discurso, fue tangible en la aceptación prácticamente inmediata de todas las nuevas medidas de Seguridad implementadas por el gobierno estadounidense, adaptando su estrategia de Seguridad de acuerdo con la de los Estados Unidos. Principalmente en cuanto a mecanismos exhaustivos de revisión y control en aeropuertos (Ibíd.).

Por otro lado, Jorge Chabat resume así las principales consecuencias para el narcotráfico y el crimen organizado en México tras la llegada a la presidencia de Vicente Fox Quesada:

*La llegada a la Presidencia de un candidato de un partido diferente al que había gobernado el país durante 71 años [el Partido Revolucionario Institucional] rompió varias inercias de corrupción entre el gobierno mexicano y el narcotráfico, lo cual se reflejó en una política del gobierno de Fox de mayor confrontación, dando como uno de los resultados el arresto de varios líderes del narcotráfico como Osiel Cárdenas, del cártel del Golfo, Benjamín Arellano Félix, del cártel de Tijuana, Adán Amezcua, del cártel de Colima y otros líderes importantes como Gilberto García Mena, alias el June, del cártel del Golfo. (2010: 22).*

Pese a que se realizaron todas esas capturas de *capos* o líderes de los cárteles, dichas organizaciones criminales no desaparecieron ni se debilitaron demasiado. De hecho, fue durante los primeros meses de éste periodo presidencial, el 19 de enero de 2001, que se registró la fuga del Penal de Puente Grande, en Jalisco, de uno de los principales narcotraficantes del país: Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del Cártel de Sinaloa, lo que, de acuerdo con Luis Astorga, originó muchas dudas acerca de su capacidad para contener a las organizaciones de traficantes (2007).

El éxito relativo en las capturas posteriores de líderes del tráfico de drogas logró en parte hacer prevalecer el estado de derecho y generar cierto grado de confianza en las autoridades. Pero esas medidas no tuvieron un impacto sensible en las condiciones generales de inseguridad; tampoco en las tendencias de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, ni del precio de las mismas, lo cual provocó un inevitable desencanto (Ibíd.).

Además, los volúmenes de la droga que se traficaba a Estados Unidos tampoco disminuyeron significativamente, y México continuó siendo la principal ruta de tránsito, principalmente, para cerca de 65% de la cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos. A la par de este escenario, el gobierno de Vicente Fox se caracterizó por reflejar una gran pérdida de credibilidad de la sociedad hacia las autoridades estatales, dada su aparente incapacidad para combatir a los

narcotraficantes, pese a que mantuvo la decisión de seguir incorporando a las fuerzas armadas en actividades para el control de drogas (Ibíd.).

Tal situación no sólo derivó en desconfianza por parte de la sociedad y del gobierno estadounidense, sino también en el fortalecimiento de las organizaciones delictivas. Sin mencionar que en 2002 Washington suspendió de manera indefinida el “proceso de certificación” sobre acciones antinarcóticos previamente mencionado que Estados Unidos aplicaba en México desde 1986 (Ibíd.).

En la medida en que el narcotráfico ha sido catalogado como una amenaza seria a la Seguridad Nacional en países como Colombia, México o Estados Unidos, han aumentado los esfuerzos antinarcóticos, individual y multilateralmente. Sin embargo, muchas veces las políticas antinarcóticos implementadas por México y Estados Unidos se han centrado únicamente *“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.”* (Toro, 1995: 34).

Sin embargo, dada la magnitud y la multidimensionalidad del narcotráfico como una amenaza a la Seguridad Nacional, dichas acciones no lograron atacar el problema de raíz. Fue así que, aproximadamente en 2004, se registró un incremento *“en actos violentos y de alta criminalidad que no se habían detectado anteriormente, las cuales [sic] estuvieron asociadas [sic] a actividades del narcotráfico”* (Norzagaray, 2010: 130).

En ese punto, hay que resaltar la puesta en marcha el operativo antinarcóticos considerado como el más exitoso y notorio durante este sexenio, conocido como “México Seguro”, que fue implementado el 11 de junio de 2005. Este operativo dio inicio en Nuevo Laredo, Tamaulipas (una de las ciudades con mayor índice de violencia relacionada con el narcotráfico y la lucha por el control de las plazas entre los narcotraficantes), y

*(...) tuvo por objeto remover a 700 policías locales coludidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los cárteles, el 26 de junio de 2005 se encontraron 44 secuestrados que estaban siendo retenidos por tales policías. Sin embargo, el operativo*



*México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y sólo puede enviar fuerzas de forma temporal (Benítez, 2009: 46).*

En dicho contexto resulta por demás interesante lo que señala Miguel Norzagaray, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México (FLACSO) al precisar que, a diferencia de lo que se cree actualmente

*(...) fue en el sexenio foxista cuando se desataron las nuevas expresiones de intimidación intergrupala del narcotráfico, como las decapitaciones y las mutilaciones, así como el nivel de ataque entre bandos de narcotraficantes, al punto de llevar a cabo en 2005 el operativo 'México Seguro', llevado a cabo principalmente por la Policía Federal Preventiva, mismo en el que por primera vez se introdujo al Ejército al combate directo contra narcotraficantes en zonas urbanas y por lo tanto civiles. Es así que el uso directo del Ejército inició con Fox y no estrictamente con Calderón (óp. Cit.: 133).*

De manera análoga, fue también durante el mandato de Vicente Fox que se volvió más tangible la preocupación por el aumento del consumo interno de drogas. México se perfiló no solamente como un país productor de drogas, o como uno de mero tránsito (de Colombia a Estados Unidos, por ejemplo), sino también en un consumidor que ahora debía lidiar con un problema de salud pública, implementando campañas (no siempre efectivas) de prevención y rehabilitación de personas adictas. Esto en coordinación con instancias gubernamentales como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Procuraduría General de la República (PGR), entre otras (Ibíd.).

Lo anterior “desembocó en el intento de aprobar la llamada Ley de Narcomenudeo, en la cual se despenalizaba la portación de cantidades mínimas para consumo personal en 2006” (Norzagaray, 2010: 137). Dicha ley no fue aprobada sino hasta el 28 de abril de 2009, tras una visita de Barack Obama a México, lo que terminó con el rechazo manifestado hacia esa ley por el Departamento de Estado de Estados Unidos (Norzagaray, 2010).

De hecho, un aspecto que muchas veces no es tomado en cuenta al hablar de narcotráfico y Seguridad Nacional, es que el consumo de drogas se ha convertido

ya en un verdadero problema de salud pública, especialmente a los ojos del gobierno estadounidense. Según lo que explica María Celia Toro:

*Esta política antinarco [la mexicana] confunde tres problemas de naturaleza distinta: 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. Sin embargo, la relación entre estos tres problemas, que afectan de distintas maneras a Estados Unidos y a México, no es tan simple como lo suponen las actuales políticas antidrogas (1998: 79).*

Fue también durante la presidencia de Vicente Fox cuando comenzó a hablarse propiamente de la idea de la fragmentación del Estado y de las instituciones del mismo a causa del fortalecimiento de los cárteles. Los cuales a su vez, comenzaron a generar una violencia cada vez mayor al enfrascarse en luchas armadas por el control de territorios; principalmente debido a la rivalidad existente entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo (Norzagaray, 2010).

Asimismo, entre 2000 y 2006 surgieron nuevas organizaciones criminales, muchas de las cuales derivaron de las ya existentes desde la década de los ochenta, y que indudablemente agravaron el problema del narcotráfico y de la inseguridad en México. De entre estas nuevas organizaciones destacan el cártel de La Familia Michoacana y algunos otros grupos más pequeños de delincuentes en Acapulco, Guerrero (Ibíd.).

### **2.1.9 Sexenio del presidente Felipe Calderón**

En general, la situación que encontró Felipe Calderón al asumir la presidencia de la República en 2006, en materia de Seguridad Nacional, estaba caracterizada por:

*a) control del narcotráfico de diversos territorios del país; b) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviolenencia en la frontera; e) el flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarco [sic] de Fox; f)*

*aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, sobre todo a partir de la década de los noventa (Norzagaray, 2010: 28).*

Adicionalmente, Calderón tuvo que enfrentarse a las sospechas de gran parte de la sociedad mexicana que señalaron como fraudulento al proceso electoral que le dio la victoria en 2006, frente al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, y al priísta Roberto Madrazo, quien quedó en tercer lugar en la contienda electoral. Las aparentes anomalías e irregularidades que envolvieron a este proceso electoral también ocasionaron que el Congreso estuviera muy dividido, y por lo tanto, Calderón no contaba con un apoyo total por parte del Poder Legislativo. Aún con antecedentes tan poco alentadores, Felipe Calderón decidió implementar una política de combate abierto y frontal al narcotráfico con el apoyo del Ejército, a tan sólo diez días de haber asumido la presidencia (Ramos, 2010).

Esta nueva política que fue implementada casi inmediatamente, y con un impacto mediático constante en radio y televisión con campañas publicitarias y slogans como “Vivir mejor” o “Para que la droga no llegue a tus hijos”. Sin embargo, condujo a un aumento de los enfrentamientos entre los integrantes de los cárteles, al igual que los niveles de violencia en algunos estados del país, lo que se vio reflejado en el incremento del número de ejecuciones a causa del crimen organizado (Scherer, 2009).

Más allá del uso primordial de la fuerza militar, algunas de las principales reformas legales e institucionales que propuso Calderón a lo largo de su sexenio han sido: las iniciativas de reformas legales de 2007 y 2008 que permitieron, entre otras cosas, la utilización del arraigo como medida cautelar contra los delitos graves, la autorización para que la policía entre en un domicilio sin una orden de cateo, cuando sea posible impedir un delito flagrante; así como el establecimiento de un código penal único para todo el país. Asimismo, desde el inicio de su gestión propuso dar un mayor impulso a la profesionalización de la PFP, de modo que sus integrantes estuvieran más capacitados para combatir a la delincuencia organizada (Ibíd.).

Frente a este panorama, resulta un poco más sencillo conocer las causas que ocasionaron la escalada de violencia que prevaleció en México durante su sexenio, y que al mismo tiempo han impulsado la búsqueda de soluciones en acuerdos bilaterales de cooperación como la Iniciativa Mérida. El problema principal reside, en que el crimen organizado empalmado al narcotráfico le disputa al Estado espacios de poder y el ejercicio legítimo de la fuerza. Además de que está construyendo un poder paralelo basado en el terror, el asesinato y el control territorial. Esto ha convertido al narcotráfico en la principal amenaza a la democracia, a la Gobernabilidad y a la Gobernanza del país.

Dicha erosión al Estado y a sus instituciones ha ocurrido en todos los niveles: federal, estatal y municipal. Por lo que se requiere de una intervención de prácticamente todas las agencias gubernamentales en el país, y ya no únicamente de la PGR. En cualquier caso, todo ello ha derivado en la conceptualización de este intenso enfrentamiento con el narcotráfico como una guerra, declarada como tal por el presidente Felipe Calderón (Benítez, 2009).

Sin embargo, uno de los cuestionamientos a la estrategia de guerra del presidente Calderón es que, a pesar de la gran cantidad de delincuentes detenidos, los cárteles del narcotráfico parecen aumentar sus actividades y capacidad de fuego, en vez de ser reducidos (Ibíd.).

Por otra parte, en lo que a la agenda bilateral de Seguridad se refiere, esta situación refleja las consecuencias negativas que tuvo el exacerbado interés de la administración Bush por el tema del terrorismo, frente al poco interés mostrado en otros temas de Seguridad como el narcotráfico, la migración ilegal o el contrabando de armas a través de la frontera con México, situación que sin duda cobró fuerza desde los primeros años de gobierno de Felipe Calderón. Al respecto, Leonardo Curzio señala que *“la centralidad que adquirió el terrorismo como principal tema de la agenda, eclipsó el problema del narcotráfico. Lo mismo podríamos decir del tráfico de armas”* (2010:116).

Asimismo, existe una evidente inconformidad generada a nivel social, político y académico por la falta de efectividad de la estrategia Calderonista para combatir al narcotráfico. Misma que se resultó, cuando menos, inadecuada e ineficiente; centrándose únicamente en acciones punitivas que no atacan de raíz las causas de la violencia generada por el narcotráfico.

Joseph Stiglitz, quien recibió el Premio Nobel de Economía en 2001, ha cuestionado las políticas antidrogas avaladas por los gobiernos mexicano y estadounidense, señalando que éstas *“se encuentran plagadas de defectos; en un caso [Estados Unidos], porque no ha sabido regular el consumo y, en el otro [México], porque no ha invertido tanto en educación, investigación, infraestructura, tecnología, ni ha sabido brindar oportunidades de empleo”* (2006: 12).

## **2.2 Contexto Político y Social.**

### **2.2.1 El sistema político mexicano y el narcotráfico.**

Retomando el cometario inicial, el tema del narcotráfico ha estado presente en el sistema mexicano, como se ha podido ver, desde principios de siglo. Diversos intentos de control sobre una gama amplia de narcóticos se han sucedido recurrentemente a la par de las legislaciones internacionales, pero fundamentalmente la norteamericana ha tenido una influencia importante en México.

A diferencia de Estados Unidos donde existe un balance de poderes, en México la preeminencia del sistema presidencial ha jugado un rol determinante en el tipo de política y actores participantes en el diseño de la política antinarcóticos. Si bien en Estados Unidos se presenta un sistema real de contrapesos entre los tres poderes y un sistema burocrático relativamente autónomo, en México la centralización del régimen, las debilidades institucionales y un inexistente sistema de fiscalización de las acciones gubernamentales ha facilitado que el tipo de política gubernamental instrumentado para enfrentar al narcotráfico responda a decisiones centralizadas y de proyecto de régimen (Casar, 1996).

El sistema político mexicano es de tipo presidencialista, el cual se ha visto reforzado por un sistema de partido hegemónico de carácter estatal (PRI). Shugart y Carey comentan que entre los criterios más importantes de un régimen presidencial para anular a los otros poderes están sus facultades legislativas y su capacidad para decidir la composición de su gobierno. Entre las principales facultades esta su poder de veto, es decir, la facultad presidencial de frenar iniciativas legislativas. A su vez puede nombrar a los funcionarios más importantes, que van desde los miembros de su gabinete, la composición del Congreso, gobernadores, procuradores, ministros de la Suprema Corte y, sobre todo, a su sucesor. En este contexto, su poder es absoluto. Tal poder ha impedido que actores gubernamentales y no gubernamentales contribuyan con su punto de vista en la definición de una política antinarcóticos más integral que tome en cuenta los intereses de la sociedad (Ibíd.).

En México, existen pocos estudios para entender el tipo de estructura de toma de decisiones. La mayoría ha respondido a momentos coyunturales específicos, los cuales han tenido su pleno desarrollo a partir de la apertura económica y comercial que empezó a experimentar México a mediados de la década de los 80 (Ibíd.).

A diferencia de Estados Unidos donde mayores actores participan en el llamado '*making process*', o el proceso de elaboración de política, en México, el predominio del poder presidencial y la atención que presta éste a temas de política exterior hace casi imposible que otros actores tengan capacidad de influencia. Por otro lado, constitucionalmente es el único poder con facultad de celebrar tratados y acuerdos internacionales, los cuales son ratificados o rechazados por el senado, que en México, hasta la fecha, ha sido controlado por el Ejecutivo a través del partido hegemónico (PRI) (Chabat, 1989).

Las peculiaridades del sistema político mexicano lo identifican con el modelo de toma de decisiones conocido como 'Actor Racional Unificado'. En México, solo un pequeño sector de los allegados al presidente tienen capacidad de influencia en

decisiones de alto nivel, sin embargo, es el presidente el que fija el rumbo y toma las decisiones finales, es decir, da su voto de calidad (Casar, 1996).

Durante el régimen de Salinas (1988 – 1995) sólo una élite restringida, que incluía a su asesor presidencial (José Córdoba Montoya) y a algunos secretarios de Estado, participaron en las decisiones más relevantes de su sexenio en materia de política exterior. Con Zedillo, se hicieron intentos para establecer un Consejo de Seguridad Nacional integrado por secretarios de Estado, gobernadores y procuradores, así como los miembros más prominentes de las Fuerzas Armadas, para estructurar altos niveles en materia decisional. Sin embargo, las decisiones relevantes siguen quedando reducidas a una elite presidencial (Fernández, 1999).

En asuntos internacionales, la centralización se repite en el ámbito de las secretarías de Estado, las cuales se caracterizan por la concentración decisional a nivel de secretario. Además se da un desplazamiento de funciones y manejo caracterizado como pragmático y coyuntural, donde la tónica del tema determina la dimensión del involucramiento de las distintas burocracias, así temas económicos, comerciales, presupuestales de impacto internacional y bilateral han sido tomados por SHyCP y SECOFI, dejando asuntos tradicionales a la SRE (Ibíd.).

Otro aspecto que ha influido y ha sido de relevancia en el tema y su impacto en las altas esferas gubernamentales, ha sido por ejemplo, en el sexenio de Zedillo, el narcotráfico. Fue un caso que no sólo incluyó a procuradurías, sino que absorbió la atención del gabinete presidencial, el Congreso, el Poder Judicial y los poderes locales, esto también se ha reflejado en la relación bilateral, donde la presencia del Ejecutivo de ambos países desde el periodo de Reagan y Miguel de la Madrid han fijado su atención en dicho tema (Casar, 1996).

Aquí las consideraciones tienen que ver con un sistema compartimentalizado entre las diferentes instancias burocráticas que participan en el proceso de toma de decisiones. En Estados Unidos ha sido de gran utilidad ante un contexto político de división de poderes y fragmentación – autonomía burocrática. Para México podrá ser de gran utilidad en la medida en que la centralización presidencial pierda terreno

ante un verdadero equilibrio de poderes y participación de actores gubernamentales y no gubernamentales (Ibíd.).

En el contexto de 1995 a 1998, la mayor participación de secretarías de Estado con sus respectivas burocracias facilitó que mayores actores participaran en el proceso de la toma de decisiones. Pero el mayor reto fue tratar de alcanzar en el legislativo un verdadero balance de poder (Ibíd.).

De hecho la compartimentalización de la agenda bilateral durante el régimen de Salinas, fue lo que facilitó el manejo de la agenda bilateral con Estados Unidos. Ello se dio gracias a la profesionalización de las burocracias mexicanas a la par de las estadounidenses. Sin embargo, no fue resultado de una dinámica burocrática independiente, respondió a intereses fijados desde la presidencia, lo cual a futuro tuvo consecuencias negativas. Algunas relacionadas con la falta de profesionalización en el desarrollo de un servicio civil de carrera y un continuo manejo discrecional de la principal arma de la burocracia, el secreto a favor del titular de la presidencia (Ibíd.).

### **2.2.2 La toma de decisiones en la política antinarcóticos en México.**

Como se ha indicado en líneas anteriores, la presidencia es el actor predominante en el diseño de políticas en México. Así, la política antinarcóticos en México como política pública y exterior, responde a mandos centralizados desde la presidencia, con lo cual se ejerce un control estricto sobre las dependencias, agencias y organismos responsables. En el periodo 1988 – 1998, fue el Poder Ejecutivo el único responsable de diseñar el llamado Programa Nacional para el Control de Drogas. En relación con esta centralización de decisiones y organización jerarquizada al centro presidencial, en el Programa Nacional para el Control de Drogas, se lee:

*El titular del Poder Ejecutivo Federal toma las decisiones correspondientes. Para la necesaria planeación y dirección de este programa, el presidente creó un grupo especializado, a fin de coordinar el programa en el seno del gabinete de Seguridad Nacional (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 29).*



Se integró a la mayoría de las Secretarías de Estados y otras dependencias federales dependientes del Ejecutivo. Su objetivo general fue:

*(...) abatir los niveles de farmacodependencia, producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, actuando con un enfoque integral del problema, promoviendo la disminución de la demanda y reduciendo la oferta de psicotrópicos y estupefacientes, mediante acciones preventivas, disuasivas, de atención jurídico – penal y de participación comunitaria e internacional (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 22).*

El programa 1989 – 1994 fue el primer intento de modernizar la política antinarcóticos. Sin embargo, fue hasta el segundo programa que se sentaron las bases para hacer coincidir la política antinarcóticos de México con la de Estados Unidos. Es decir, establecer las bases institucionales entre ambos gobiernos.

En 1991, Salinas crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), instancia intersecretarial que interrelacionó a las dependencias involucradas en el control de drogas, la cual intercambia permanentemente la información en tres niveles. El primero ha consistido en la coordinación de las dependencias participantes, asegurando la comunicación. El segundo consiste en que, a partir del intercambio de información se tenga un conocimiento más completo del fenómeno del narcotráfico. El tercero, consiste en dar seguimiento constante a las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal (PGR, 1992).

Adicionalmente el CENDRO desempeñó una labor crucial en la política de interdicción del gobierno mexicano y de Estados Unidos. Con este último país se ha coordinado con los centros de inteligencia más importantes, como son el de la DEA en el Paso Texas, el Centro Multiagencia de Inteligencia de la Embajada de Estados Unidos en México y el Custom Domestic Air Interdiction Coordination Center del Servicio de Aduanas (CDAIC).

En conclusión, y resumiendo algunas de las características más importantes de la cooperación antinarcóticos y en materia de Seguridad Nacional entre México y Estados Unidos que se han señalado en este segundo capítulo, resalta, en primer lugar el hecho de que dicha cooperación no es un asunto nuevo o desconocido por

ninguno de estos dos países; comenzó aproximadamente entre los años veinte y treinta del siglo pasado.

Sin embargo, a raíz de acontecimientos como la “Operación Intercepción” o el asesinato de Enrique Camarena, quedaron al descubierto algunas situaciones que obstaculizaron la relación bilateral: la corrupción imperante en el actuar de las autoridades mexicanas (y de las estadounidenses, en menor medida), la agudización del problema del crimen organizado y el narcotráfico, así como de la violencia y de la adicción a las drogas en la sociedad de ambos países.

En el cuadro 5, se muestra a manera de resumen, cómo ha ido evolucionando el narcotráfico en México a lo largo del tiempo, desde el consumo hasta las políticas que se han implementado para detenerlo. Con ello, se tiene una base para entender mejor cómo se ha desarrollado la relación entre México y Estados Unidos en materia de Seguridad contra el narcotráfico. Lo anterior representa además un antecedente importante para comprender lo sucedido con la Iniciativa Mérida.

Cuadro 5

Marco histórico- contextual del combate al narcotráfico

Periodo	Características de combate al narcotráfico
Inició del siglo XX	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Crecimiento en México del mercado de marihuana y opio.</li> <li>•Prohibicionismo para evitar el cultivo de opio.</li> <li>•Actuación unilateral de Estados Unidos para combatir al narcotráfico más allá de sus fronteras.</li> </ul>
Años 20	<ul style="list-style-type: none"> <li>•En 1925 el presidente Calles expidió un decreto que fijaba las bases sobre las cuales se permitiría la importación de opio, morfina, cocaína.</li> <li>•En 1931, México prohibió las exportaciones de marihuana y heroína.</li> </ul>
Años 40	<ul style="list-style-type: none"> <li>•El Estado mexicano contempló la creación de un monopolio estatal para vender y distribuir drogas (propuesta que fue bloqueada por Estados Unidos).</li> <li>•Para 1943 el opio se había convertido en el principal cultivo comercial en México.</li> <li>•En 1948 se llevó a cabo la primera gran campaña realizada en México para combatir al narcotráfico. Por primera vez se integró al ejército mexicano en las tareas de erradicación.</li> <li>•Después de la segunda guerra mundial, se consolidó la hegemonía de Estados Unidos en las políticas prohibicionistas.</li> </ul>
Años 60	<ul style="list-style-type: none"> <li>•México se convirtió en uno de los grandes abastecedores de marihuana.</li> <li>•Se empezaron a consolidar grupos de traficantes organizados que nacieron del tráfico de la heroína por su alta rentabilidad. Entre ellos el clan de los Herrera en Durango.</li> <li>•El 21 de Septiembre de 1969, tras la presión de Estados Unidos, se crea la ‘Operación Interrupción’, la primera operación de registro y confiscación de droga por parte de Estados Unidos a México.</li> <li>•El 11 de Octubre de 1969 Estados Unidos integró a México en un acuerdo binacional denominado “Operación Cooperación”.</li> </ul>

Años 70

- México, con ayuda material y tecnología de Estados Unidos, lanzó la 'Operación Cóndor', la cual consistió en una campaña de aplicación de herbicidas para defoliar las plantas de marihuana y amapola.
- Con ello, Estados Unidos consiguió una de las primeras oportunidades para ingresar a territorio mexicano y accionar dentro del mismo.

Años 80.

- Llegada al poder del Presidente José López Portillo (1976 – 1982).
- El narcotráfico en México se encontró con un terreno fértil, debido a los altos índices de corrupción que existían en todos los niveles de gobierno.
- El asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena y su piloto mexicano Alfredo Zavala, a cargo del recién descubierto Cártel de Guadalajara en febrero de 1985, marcó el inicio de la crisis de las relaciones bilaterales México – Estados Unidos en materia de combate a las drogas.
- Estados Unidos decretó la segunda 'Operación Intercepción', que consistió en cerrar parcialmente la frontera por ocho días en febrero de 1985.
- Llegada al poder del Presidente Miguel de la Madrid (1982 – 1988).
- En 1987, Miguel de la Madrid declaró al narcotráfico como problema de Seguridad Nacional.

Años 90

- Llegada de la administración de Carlos Salinas de Gortari y de George Bush, en México y Estados Unidos, respectivamente.
- El narcotráfico pasó ser un tema de bajo perfil en la agenda bilateral.
- Los esfuerzos institucionales por parte del régimen de Salinas, se enfocaron básicamente a mantener los términos de la relación bilateral con Estados Unidos operativamente, y, con ello, controlar un intervencionismo desmedido de Estados Unidos en la política nacional.

- En 1989 México instrumentó por primera vez una política gubernamental que integró a gran parte de la maquinaria estatal para enfrentar al narcotráfico. Aunque su carácter fue estrictamente sexenal.
- En 1989 se creó el CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional).
- En 1992 se firma el TLCAN entre México, Estados Unidos y Centroamérica.
- Levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).
- En 1993 fue establecido el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, que actualmente se ha convertido en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.
- También en 1993, se crearon los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF).
- Llegada al poder del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000).
- En este periodo México enfrentó una de las crisis económicas más agresivas por las que ha atravesado en su historia. Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo se concebía a la Seguridad Nacional sobre todo en materia económica y fiscal; así como la defensa de la soberanía del territorio.
- El presidente Ernesto Zedillo, trató de impulsar la cooperación antinarcóticos con Washington mediante la creación en 1996 del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN).
- Se llevó a cabo “Operación Casablanca” un operativo llevado a cabo por el gobierno de los Estados Unidos, sin el consentimiento del gobierno mexicano, mediante el cual se investigó durante aproximadamente tres años sobre el lavado de dinero relacionado con el narcotráfico.

Periodo 2000  
– 2006

- Llegada al poder del Presidente Vicente Fox Quezada.
- Pese a que se realizaron todas capturas de *capos* o líderes de los cárteles, dichas organizaciones criminales no desaparecieron ni se debilitaron demasiado.
- Los volúmenes de la droga que se traficaba a Estados Unidos tampoco disminuyeron significativamente, y México continuó

Periodo 2006  
- 2012

- siendo la principal ruta de tránsito, de la cocaína proveniente de Colombia.
- En 2005 se puso en marcha el operativo antinarcóticos considerado como el más exitoso y notorio durante este sexenio, conocido como “México Seguro”.
  - Se empezó a considerar al narcotráfico como un problema también de salud pública.
- 
- Llegada al poder del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012).
  - En México el narcotráfico tenía el control de diversos puntos del país, lo que provocó para entonces una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia.
  - En 2006, el presidente Felipe Calderón decidió implementar una política de combate abierto y frontal al narcotráfico con el apoyo del Ejército.

---

Fuente: Elaboración propia, con base en la bibliografía revisada para el presente trabajo.

### **3. LA INICIATIVA MÉRIDA Y SUS IMPLICACIONES EN LA GOBERNANZA.**

#### **Introducción.**

Con el narcotráfico convertido en un serio problema de Seguridad Nacional para México y Estados Unidos, y después de todos los antecedentes que ya fueron mencionados a grandes rasgos, en marzo de 2007, el Presidente Felipe Calderón, el ex presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, y el ex presidente guatemalteco Oscar Berger-Perdomo (dado que en un inicio la Iniciativa Mérida incluía determinados recursos para Centroamérica), sostuvieron un encuentro en la ciudad de Mérida, Yucatán.

En él coincidieron en la necesidad de ampliar y fortalecer los esquemas de cooperación bilateral en materia de Seguridad Nacional, con el fin de unir esfuerzos y atacar de manera conjunta las amenazas representadas por el crimen organizado en general, y por el narcotráfico en particular.

Para esta investigación, que busca analizar los impactos de la Iniciativa Mérida en la Gobernanza, se optó por recabar información a través de un seguimiento hemerográfico de la prensa mexicana: periódicos La Jornada y El Universal, así como la revista Proceso. También de la página oficial de la embajada de Estados Unidos, de la Iniciativa Mérida y de la Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores del Gobierno Mexicano, en donde se explica en qué consistió la iniciativa. Se eligieron esos medios de comunicación porque ahí se visualizó el debate político sobre ese tema, entre los actores que tienen legitimidad para discutirlos, por tanto, es posible encontrar los elementos que contribuyen al análisis que pretende este trabajo.

De acuerdo con los principios de la Gobernanza, que es el enfoque medular del presente trabajo, los gobernantes deben comunicarse de manera permanente con los ciudadanos para explicar sus propuestas, transparentar sus acciones y demandar apoyo (Aguilar, 2010).

*La comunicación política [contemporánea] no es propaganda ni publicidad. No es un proceso por el que los poderosos manipulan a la gente y le imponen sus ideas...tampoco es parte de un proceso de degradación de la política como sostienen algunos. La comunicación política parte de un profundo respeto por lo que opinan los ciudadanos comunes (...) la comunicación política produce un mensaje que llega a la gente a través de los medios de comunicación (Izurieta, 2002).*

La prensa es fundamental porque es el escenario público a través del cual los gobiernos pueden ejercer la rendición de cuentas ante la sociedad, quien a su vez, funge como actor dentro del ciclo de las políticas y es parte de la red de actores que propone la Gobernanza. Además a través de ella se genera el debate de los asuntos políticos generando la opinión pública, la cual expone el sentimiento social sobre los temas de mayor trascendencia.

### **3.1 ¿Qué es y qué pretende la Iniciativa Mérida?**

Es un el primer marco de cooperación que incluiría una visión más amplia e integral de la misma, permitiendo que los objetivos alcanzados perduraran a corto, mediano y largo plazo. Lo que en teoría también permitiría el fortalecimiento de la relación bilateral (Sánchez, 2007).

De acuerdo con la Declaración Conjunta que marcó el inicio de la Iniciativa Mérida, todo indicaba que ésta contemplaría acciones muy específicas destinadas a mejorar las capacidades operacionales del gobierno mexicano para hacer frente al narcotráfico.

Mediante tal acuerdo, el gobierno estadounidense se comprometía a combatir todos los factores que ocasionaban la demanda de drogas, el tráfico de armas y la proliferación de grupos criminales a ambos lados de la frontera. Dichas acciones estuvieron dirigidas a (SRE, 2007):

1. Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México.
2. Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos.



3. Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada.

Por otra parte, en la página de Internet de la Secretaría de Gobernación se encuentra una definición un tanto más detallada de la Iniciativa Mérida:

*La Iniciativa Mérida representa una nueva etapa de un mayor nivel de cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación entre México y Estados Unidos. (...) se sustenta en el pleno respeto de la soberanía, la jurisdicción territorial y el marco legal de cada país, por lo que cada una de las estrategias planteadas se orienta por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad. La Iniciativa se construye sobre las estrategias internas vigentes y los esfuerzos desarrollados por las dependencias encargadas de la procuración de justicia en ambos países.*

*Asimismo, la Iniciativa contempla una mayor cooperación bilateral, incluyendo intercambio de información, asistencia técnica y transferencias de equipo, tecnología y capacitación, para fortalecer las capacidades de las dependencias mexicanas encargadas de la seguridad, la procuración y la administración de justicia (SEGOB, 2011: s/p).*

En tanto que la Gobernanza supone un nuevo proceso de gobierno, basado principalmente en la cooperación de actores en la búsqueda de la solución de los problemas sociales, la Iniciativa Mérida debía suponer un avance en las condiciones de Gobernanza del país, al tratarse de un acuerdo de cooperación conjunta y bilateral.

Por lo tanto, la Iniciativa Mérida fue concebida como un instrumento de ayuda que planteaba una mayor cooperación entre ambas naciones. Contaba con estrategias específicamente definidas para tratar de disminuir las actividades del crimen organizado. Para ello, el gobierno estadounidense solicitó al Congreso 500 millones de dólares adicionales al presupuesto aprobado en ese año para destinarlos a los esfuerzos antinarcóticos en México.

## **3.2 Las diferentes dimensiones de la Gobernanza en la Iniciativa Mérida.**

### **3.2.1 Gobernanza política y el acuerdo bilateral.**

La Iniciativa Mérida representó un cambio sustancial en la retórica estadounidense en temas de Seguridad y cooperación dentro de su relación con México; por lo menos en el discurso. Este acuerdo conllevó un giro de nueva cuenta hacia México y América Latina, tras haber descuidado la región después de los ataques del 11 de Septiembre.

Al aceptar la iniciativa, el gobierno mexicano aceptó que el problema del narcotráfico tenía dimensiones trasnacionales y por lo tanto, debía tener un tratamiento de la misma naturaleza.

Así, la Iniciativa Mérida constituyó:

*(...) un significativo paso adelante en los asuntos regionales. Durante años, los desacuerdos centrados en la definición de seguridad estancaron la cooperación; el énfasis de Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo chocaba con insistencia de los gobiernos latinoamericanos de que las amenazas a la seguridad estaban más definidas por el creciente desempleo, la pobreza extrema y el persistente descontento (Sánchez, 2007: s/p).*

#### **a) Postura del Congreso mexicano frente a la Iniciativa Mérida**

Al hacerse pública la Declaración Conjunta de la Iniciativa Mérida, la primera reacción por parte del poder legislativo en México fue de cierta preocupación. Ello porque el presidente Felipe Calderón se aventuró a firmar un acuerdo de esta naturaleza y duración (de al menos tres años, inicialmente), cuando ya faltaba muy poco tiempo para que concluyera la segunda administración de George W. Bush, 2004-2008 (Rodríguez, 2010).

Además sin saber a ciencia cierta si el siguiente presidente de los Estados Unidos, en este caso, Barack Obama, apoyaría y daría continuidad a la Iniciativa Mérida. Sin embargo, una vez que el presidente Obama expresó todo su apoyo para

la Iniciativa, en aras de impedir que la inseguridad en México siguiera traspasando la frontera hacia territorio estadounidense, quedaron atrás algunas aversiones sobre la conveniencia de continuar con dicho acuerdo (Ibíd.).

No obstante, las negociaciones y toma de decisiones importantes en torno a la Iniciativa se llevaron a cabo, en su mayoría, sin consultar a las legislaturas de ambos países. También se han vuelto muy notorias las diferencias entre el grado de participación que tuvo cada uno de los tres niveles de gobierno de ambos países en lo relativo a la implementación de la Iniciativa Mérida (Ibíd.).

El poder legislativo en Estados Unidos estuvo involucrado, en mayor medida, en todo el proceso de negociación e implementación de la Iniciativa, que el legislativo mexicano. Mientras que el poder Ejecutivo en los dos países ha tenido relativamente la misma capacidad de negociación (Ibíd.).

En términos generales, el nivel de participación e intervención de los poderes legislativos de México y Estados Unidos en la negociación de la Iniciativa Mérida “*fue prácticamente nulo*” (Óp. Cit.: 51). Lo que sin duda ocasionó una gran molestia por parte de los legisladores en ambos países. Sin embargo, en el caso de México, esta situación de tensión y descontento se agravó debido al tipo de negociación de la misma, que excluyó al poder Legislativo del proceso de toma de decisiones.

Lo anterior condujo a una serie de especulaciones muchas veces sin fundamento, a raíz del hermetismo bajo el cual se desarrolló la Iniciativa Mérida. Tales sospechas tenían base en la manera parcial e inconstante en que fluyó la información relativa a este acuerdo. Asuntos que aparentemente debían ser muy simples se convirtieron rápidamente en grandes controversias debido a la desinformación y a las posturas encontradas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Desde temores originados por el nombre mismo de este acuerdo de cooperación (que en un inicio, y de manera extraoficial, fue conocido como “Plan México” o inclusive “Plan Mérida”, evocando comparaciones con el “Plan

Colombia”), hasta arduas discusiones sobre las intenciones supuestamente intervencionistas del gobierno estadounidense, al no conocer la cantidad total de recursos que sería otorgada a México, ni las condiciones en que la ayuda sería transferida (Chanona, 2010).

Al mismo tiempo que se desconocía si la Iniciativa Mérida implicaría la presencia de personal militar estadounidense en nuestro país, o si existiría algún mecanismo de supervisión conjunto para las acciones incluidas en el acuerdo (Ibíd.).

Ante tales temores, la canciller Patricia Espinosa aseguró ante la prensa nacional, y más específicamente en una comparecencia ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, que la Iniciativa Mérida no constituía un tratado internacional convencional. Pero eso no hizo que cesaran significativamente las críticas en torno a la Iniciativa. *“En el caso de la Iniciativa Mérida, al ser un programa de cooperación bilateral y no un Tratado [...], el Ejecutivo mexicano no previó la intervención del legislativo en el proceso, dejándolo al margen de la negociación, implementación y seguimiento del mismo”* (Óp. Cit.: 98).

Lo anterior, aunado al hermetismo del Ejecutivo, generó mucha desconfianza en prácticamente todos los partidos políticos del país. La primera acción que llevaron a cabo los congresistas fue solicitar al presidente Felipe Calderón que informara detalladamente las características y el contenido del acuerdo, así como el monto total de los recursos que serían destinados a México, y la cantidad que a su vez aportaría nuestro país (alrededor de 7, 500 millones de dólares; 5 mil sólo para 2008 y 2009) (Ibíd.). Dichas demandas fueron turnadas a la Canciller Patricia Espinosa para que diera la información solicitada.

El Ejecutivo, por su parte, se amparaba en el hecho de que la Iniciativa Mérida no representaba un tratado internacional convencional, sino un mero acuerdo bilateral negociado por los presidentes de ambos países involucrados, por lo que no estaba obligado a consultar a otras instancias gubernamentales, ni a requerir su aprobación. Sin embargo, ello no debería de haber sido un pretexto para

la omisión de información tanto a los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores, como a la sociedad en general.

Sin embargo, según Luis F. Aguilar (2010), para que la Gobernanza de un país vaya por buen rumbo, debe haber un cambio en las formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios. Ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que debe ser *“el resultado de la deliberación conjunta, la interacción, la interdependencia, la coproducción, la corresponsabilidad, el cogobierno y la asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”* (Aguilar, 2010: 18).

En este sentido, la inconformidad por parte de los legisladores mexicanos se basó en la falta de consideración que tuvo para con ellos el Presidente al pactar la Iniciativa Mérida. Incluso sin haber consultado al Congreso acerca del presupuesto que sería requerido por parte de México, y sin haber sometido a discusión la manera en que serían supervisados los recursos otorgados a nuestro país (Chanona, 2010).

El Congreso debió ser puesto sobre aviso de la negociación en curso, así como de la cantidad de recursos que serían solicitados y otorgados a nuestro país. Cabe recordar, al respecto, el artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que señala las facultades del Congreso, entre las que se encuentra la autorización *“para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”*, mismas que, claramente, no fueron tomadas en cuenta en este proceso.

Sin embargo, lo anterior también podría ser refutado bajo el argumento de que la Iniciativa Mérida no es un tratado internacional, sino un acuerdo a nivel del poder Ejecutivo entre México y Estados Unidos, por lo que carece de los atributos tradicionales de un tratado internacional. Tomando en cuenta que, a grandes rasgos, el proceso para la aprobación y entrada en vigor de un tratado entre México y otro país se compone de: negociación, adopción y autenticación del texto, firma ad referendum, ratificación por parte del Senado, aprobación del Ejecutivo y entrada

en vigor (Ibíd.); cabe señalar que el texto de la Declaración Conjunta de la Iniciativa Mérida de 2007 careció completamente de la ratificación del Senado.

Finalmente, todas esas inconformidades e irregularidades terminaron por vincularse con otras anomalías de la aplicación de la Iniciativa Mérida. Principalmente debido al hermetismo y falta de transparencia en la difusión de la información relativa a la Iniciativa, pues al no contar con información suficientemente clara y totalmente disponible, no es difícil pensar en el desconcierto manifestado por parte de los legisladores y académicos mexicanos.

Aguilar, menciona que al rubro de la Gobernanza también “*pertenecen también las normas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como el sistema de partidos*” (2010:46). Un elemento más que no se vio reflejado en la Iniciativa Mérida, dado que para su aprobación no se realizó ningún tipo de consulta ciudadana (Rodríguez, 2010). Y tampoco se hizo público “*un reporte final de logros y ‘daños colaterales’*” (Excélsior (editorial), 2010: s/p).

#### **b) Postura del Congreso estadounidense frente a la Iniciativa Mérida.**

En lo que concierne a los legisladores estadounidenses, de acuerdo con las declaraciones de varios de sus representantes, tanto los Demócratas como los Republicanos criticaron severamente al ex presidente George W. Bush por haberse comprometido a firmar la Iniciativa Mérida, por dos motivos principales. El primero de ellos fue la discrecionalidad con que se condujo la Casa Blanca durante las negociaciones que mantuvo con las autoridades mexicanas, salvadoreñas y hondureñas, principalmente por no haber proporcionado información respecto de las condiciones de distribución de los recursos (Rodríguez, 2010).

En segundo lugar, la molestia de los congresistas radicó en el desconocimiento sobre el uso real que se daría a los recursos otorgados, tomando en consideración la ausencia de una verdadera estrategia antidrogas integral en ambos países, que incluyera no sólo la prohibición de las drogas, sino también la

reducción y prevención del consumo, la disminución de la violencia, el ataque a la capacidad de fuego y financiera de los narcotraficantes, etc. (Ibíd.).

En realidad, la Iniciativa Mérida debía ser aprobada y puesta en funcionamiento desde 2007, año en que fue creada, pero uno de los obstáculos más grandes que tuvo la Iniciativa para su aprobación inicial fue:

*[...] la discusión en el Congreso estadounidense [que] hizo que el proceso de negociación se alargara y que incluso el propio gobierno mexicano pusiera en duda su aprobación. El tema más complicado de la negociación fue la insistencia del Senado estadounidense de que se incluyera un reporte del Departamento de Estado de que los gobiernos receptores de la ayuda (México y los países centroamericanos), no estuvieran involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos (Chabat, 2010: 30).*

Por su parte, el entonces embajador de Estados Unidos en México, Antonio Garza, calificó a la Iniciativa Mérida, desde el inicio de las negociaciones en 2007, como el “proyecto más agresivo que jamás se ha propuesto para combatir a los cárteles mexicanos de las drogas y la violencia que dirigen los ciudadanos de ambos países” (Gómez, 2007: s/p). Cada país asume su parte de responsabilidad compartida o común, y un esfuerzo para combatir las acciones del narcotráfico en México; al mismo tiempo que intenta reducir la demanda de drogas en Estados Unidos.

De igual forma, cabe resaltar que tanto Demócratas como Republicanos han negado en repetidas ocasiones que la Iniciativa Mérida sea un plan de cooperación equivalente al Plan Colombia (Gómez, 2008). Y que las supuestas similitudes entre ambos carecían de fundamento alguno, rechazando a su vez el argumento de que Estados Unidos pretendiera establecer bases militares en México a cambio de la ayuda otorgada mediante la Iniciativa Mérida. Un año más tarde, el mismo Antonio Garza declaró de nueva cuenta su apoyo y el de su gobierno a la Iniciativa, al desmentir que ésta sólo pretendía “certificar” el comportamiento de México; y manifestó además que:

*[...] estas peticiones [cuando el Senado de ese país propuso condicionar la aprobación de la Iniciativa a que las unidades policiales y militares mexicanas apoyadas con recursos, sean ajenas a violaciones a los derechos humanos o*

*corrupción] de información al Legislativo son parte del proceso de seguimiento que nuestro Congreso rutinariamente ejerce sobre nuestro propio Ejecutivo (Gómez, 2008: s/p).*

Lo anterior es un ejemplo de las limitaciones institucionales y políticas, debilitadoras de la Gobernanza. Mismas que se ponen de manifiesto cuando las políticas públicas terminan por ser bloqueadas o deformadas por las normas confusas, ambiguas o restrictivas que regulan el intercambio entre los poderes públicos, o por la incoherencia u obsolescencia de las prescripciones y prohibiciones del sistema de leyes, o por la indisposición que manifiestan el gobierno y los partidos políticos para construir los acuerdos que sustenten el diseño de la política conveniente (Aguilar, 2010).

Así, la mayoría de los argumentos vertidos en el proceso de *lobbying* (cabildeo) en el seno del Congreso estadounidense con respecto a las características de la Iniciativa Mérida y a la viabilidad y conveniencia de la misma para Estados Unidos, giraron en torno a la preocupación por el tema del respeto a los derechos humanos, así como a la necesidad de reducir la corrupción en las instituciones gubernamentales y de Seguridad Pública en México. Temas que “*no habían sido planteados al inicio de la negociación*” (Rodríguez, 2010: 98).

Al mismo tiempo, y pese a estas condiciones, la mayoría de los legisladores estaban conscientes de la urgencia por reestructurar los esquemas bilaterales de cooperación en Seguridad, aplaudiendo los esfuerzos del gobierno mexicano por enfrentar a las bandas del crimen organizado (Ibíd.).

David T. Johnson, por ejemplo, perteneciente a la INCLE (International Narcotics Control and Law Enforcement), expresó que el propósito esencial que Estados Unidos buscaba con la Iniciativa Mérida era lograr la reducción de la impunidad y la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, por medio del fortalecimiento de la Seguridad fronteriza y del fortalecimiento institucional en México (Guillman, 2007).



Hay que añadir que, en repetidas ocasiones, durante el primer mandato de Barack Obama, tanto él como la Secretaria de Estado, Hillary Clinton; la Secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano y el llamado Zar antidrogas, Gil Kerlikowske, destacaron la importancia de la responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico (Rodríguez, 2010). Esto representó un avance en el discurso de la relación bilateral, ya que sentó abiertamente las bases para el reconocimiento de las autoridades en Estados Unidos de asumir su papel como el principal consumidor de drogas, y proveedor de armas, y la manera alarmante en la que ha estimulado el narcotráfico en México.

Sin embargo, durante el proceso de la Iniciativa, la participación del Congreso estadounidense frente a la participación del Congreso mexicano fue “*claramente dominante*” (Óp. Cit.: 103).

Para Cerrillo (2005), las redes de la Gobernanza no se basan en la simple cooperación, sino que deben garantizar que los actores tengan las mismas condiciones y que esas condiciones sean las necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan, y ponerlas en marcha. De manera que la participación de México en el discurso de la Iniciativa no resulta suficiente para aseverar que se trata de una cooperación en red como la que requiere la Gobernanza.

### **3.2.2 Gobernanza administrativa y debilidad institucional en México.**

Durante la negociación de la Iniciativa Mérida, la postura estadounidense retomó lo que ya desde 1999 se dijera sobre México en la ‘Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1999’, redactada por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca. Se advertían los problemas que hoy se viven, y se diagnosticaba la debilidad de las instituciones del Estado mexicano para hacer frente al problema:

*Una fuerte voluntad política a los niveles más altos del gobierno mexicano confronta la grave amenaza para la seguridad nacional que presenta el tráfico de drogas y la corrupción y violencia relacionadas con las drogas. No*

*obstante, México enfrenta el reto de la corrupción, instituciones débiles de lucha contra las drogas y un sistema jurídico que puede ser explotado por narcotraficantes bien financiados. Se necesitará un compromiso a largo plazo por parte del gobierno mexicano para lograr resultados concretos a fin de perturbar a las principales organizaciones traficantes y reducir la cantidad de drogas que entran en México y en Estados Unidos (Estevez, 2009: 137).*

Este es el primero de los problemas que incide en la Gobernanza administrativa dentro de la Iniciativa Mérida, por un lado, la incompetitividad sistémica de instituciones que México tiene frente a Estados Unidos y el iniciar el acuerdo en estos términos. Es decir, asumiendo México el papel de un país con una debilidad institucional provocada principalmente por la corrupción, y Estados Unidos, sabedor de ello, como el país que puede remediarlo bajo sus propias normas.

Lo que unido con la diferencia de situaciones económicas (que se retomará más adelante en este apartado), le impide participar en las decisiones a la par del país vecino. Por otra parte la debilidad de las instituciones al interior del país, permite en muchos casos la ejecución en libertad de actividades ilícitas aún por encima del combate a las mismas.

Dicho lo anterior, es posible afirmar que, a grandes rasgos, la Iniciativa Mérida funciona como un acuerdo binacional en el que la cooperación ocurre mediante transferencias de equipo, asistencia técnica y programas de capacitación estadounidense, con el objetivo de generar el combate a nivel interno en contra del narcotráfico y el crimen organizado transnacional. Pero sin tomar en cuenta la respuesta ni la postura del gobierno mexicano.

Sin embargo, cabe aclarar que no implica acciones directas, ni compromete el uso de los recursos adquiridos dentro del territorio estadounidense. Un documento del Departamento de Estado de Estados Unidos titulado '*Guns, drugs and friends*' señala que la Iniciativa Mérida fue diseñada primordialmente para "*apoyar los esfuerzos regionales para atender las amenazas comunes a nuestras naciones mediante el combate al crimen transnacional y el tráfico de drogas*" (Velez, 2011).

Cabe destacar que la Iniciativa tampoco incluye de ninguna manera el despliegue de personal militar estadounidense (o cualquier otro tipo de agentes extranjeros) en México, ni permite que estos desempeñen actividades reservadas únicamente a las autoridades mexicanas. No involucra transferencias de dinero en efectivo. Ésta y otras aclaraciones se encuentran en un documento elaborado por la SRE, en el que también se reitera el principio de la no injerencia en los asuntos internos de México (SRE, 2008a).

Al respecto, la canciller mexicana Patricia Espinosa afirmó que, *“en ningún momento se ha contemplado la presencia de tropas o la participación operativa de agentes o empresas estadounidenses en las acciones que se emprenden para combatir al crimen organizado en territorio nacional”* (El Universal (editorial), 2007: s/p).

Lo anterior parece indicar que la Iniciativa Mérida no contiene condicionamientos que atenten contra la soberanía nacional, tema que también forma parte de la Gobernanza administrativa. Los principios regentes de la Iniciativa Mérida son: el respeto a la jurisdicción de ambos países, la confianza mutua y la responsabilidad compartida en cuanto a las consecuencias del narcotráfico como amenaza a la Seguridad Nacional. (SRE, 2008a).

Sin embargo, en marzo de 2009, *“el presidente Obama autorizó enviar soldados y armamento para la guerra en México. Mientras, en su país, tratará las drogas con una perspectiva de salud pública y prevención”* (Cacho, 2009: s/p). Y para el siguiente mes ya se encontraban *“62 agentes de la DEA operando en México”* (Arvizu, 2009: s/p).

Con ello se violaban, no sólo las bases establecidas en la Iniciativa Mérida en torno a la cooperación bilateral, sino también la soberanía nacional de México. Para Joan Prats, éste es un ejemplo de que en muchas ocasiones *“los sistemas de soberanía compartida perforan la soberanía nacional”* (2005: 149), debilitando con ello la Gobernanza de un país. Para Luis F. Aguilar, el eje central del problema teórico de la Gobernanza es *“la pérdida relativa de autonomía, soberanía, centralidad, control del gobierno”* (2010: 37) de la cual se deriva su insuficiencia directiva.

Por lo tanto, la entrada y operación de agentes estadounidenses en territorio mexicano, contrario a lo convenido en el acuerdo binacional, rebasa la capacidad directiva del gobierno y la supedita a la voluntad del gobierno estadounidense, con lo que violenta, trasgrede y vulnera su soberanía, debilitando los procesos de Gobernanza del país.

Ahora bien, para que la cooperación bilateral contra el crimen organizado y el narcotráfico bajo el marco de la Iniciativa Mérida fuera verdaderamente eficaz, era necesario que las autoridades de ambos países establecieran una serie de metas a corto, mediano y largo plazo, y se comprometieran de manera formal a alcanzarlas mediante acciones concretas al interior de su territorio. De acuerdo con el documento de la SRE previamente mencionado, los compromisos asumidos por el gobierno de los Estados Unidos se podían resumir en: *“ampliar sus programas para evitar el contrabando de dinero en efectivo a través de la frontera, el desvío de precursores químicos y, sobre todo, el tráfico de armas. [...] el gobierno de EUA ha reconocido que más del 90% del armamento ilegalmente traficado a México proviene de aquel país”* (SRE, 2008b: s/p).

Cuando se firmó la Iniciativa Mérida en 2007, se acordó en total una suma de 1.4 mil millones de dólares para México (sin tomar en cuenta los fondos que serían destinados a los países centroamericanos, así como a República Dominicana y Haití); además de los 310 millones de dólares adicionales solicitados por el ejecutivo estadounidense para continuar con la segunda etapa de la Iniciativa.

De acuerdo con Luis F. Aguilar (2010), en materia de políticas públicas, por ser una acción colectiva en la que participan múltiples actores en el diseño y realización de sus objetivos, y para contribuir a la Gobernanza, *“se requiere (genera o dispone de) una instancia / agencia de gobierno”* (:39). Misma que tiene la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: *“la existencia de la cooperación (coordinación, complementación, solución de conflictos) y la eficacia de la cooperación, a fin de controlar tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anidan en toda acción colectiva”* (:39).

Sin embargo, lo anterior no ocurrió en la implementación de la Iniciativa Mérida y durante los siguientes 4 años, fueron dos los factores que colocaron al monitoreo de la entrega de recursos de Estados Unidos a México en el centro de una controversia más sobre la Iniciativa Mérida. El primero es que el monto total del acuerdo fue considerado por académicos y por funcionarios públicos en México como muy pequeño e insuficiente. Inclusive en comparación con el monto total del presupuesto para seguridad y defensa en México, la Iniciativa Mérida sí representa una cantidad relativamente poco significativa (González, 2009) (ver cuadro 6).

El segundo factor para el retraso en la transferencia de recursos es que la Iniciativa Mérida ocurrió en medio de una serie de trabas administrativas que dificultaron su correcto funcionamiento. Para empezar, desde que se negoció la Iniciativa, no se contempló precisamente la creación de esa “*comisión binacional (...) que discutiera cuál sería el monto del apoyo, su empleo, plazo para su entrega y resultados*” (Óp. Cit.: 181). Lo que se vincula con la decisión del poder Ejecutivo de ambos países de crear un acuerdo bilateral de este tipo sin consultar en ningún momento a las legislaturas de sus países.

Años	Presupuesto total (millones de dólares)
2000	3, 252
2001	4, 228
2002	4, 429
2003	4, 445
2004	4, 429
2005	4, 638
2006	5, 254
2007	6, 395
2008	7, 478
2009	5, 727
2010	4, 668
2011	5, 898
2012	7, 507

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: *Just the facts*, disponible en: [www.justf.org/Program?program=International\\_Narcotics\\_Control\\_and\\_Law\\_Enforcement](http://www.justf.org/Program?program=International_Narcotics_Control_and_Law_Enforcement), Estados Unidos de América, 2008, consultado el: 25 de julio de 2013.

Y aunque en abril de 2010 se instaló una oficina binacional en el Distrito Federal (dos años después de que el programa fue puesto en marcha); nunca se rindió un informe de lo discutido en ella, ni se rindió algún comunicado sobre los asuntos tratados o resueltos en la misma (Otero, 2010).

Lo anterior también ocasionó que la entrega de recursos se prolongara más del tiempo debido. Ya que, *“además del proceso electoral [de 2008, en Estados Unidos], la principal causa por la cual se aprobaron gradualmente los recursos fue el disgusto del legislativo estadounidense por el grado de secrecía con el que los poderes ejecutivos de México y Estados Unidos negociaron los paquetes de la Iniciativa Mérida”* (González, 2009: 181).

Para los primeros días de febrero de 2009,

*(...) el Senado estadounidense llamó la atención del presidente Obama sobre el retraso en la entrega de los recursos aprobados. El vocero de la Presidencia, Robert Gibbs, sólo atinaba a decir que la guerra contra las drogas en México era parte de la agenda del equipo de seguridad nacional de la actual administración. Sin embargo, no explicó en absoluto la causa del retraso”* (Rodríguez, 2010: 267).

Otras causas de los retrasos en la transferencia de recursos, al menos durante la primera etapa de la Iniciativa, fueron: el proceso electoral de 2008 en Estados Unidos, los debates para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre ese país y Colombia, Panamá y Corea del Sur. También la falta de coordinación entre el entonces presidente George W. Bush y los Congresistas (González, 2009).

Como ya se señaló, la falta de coordinación y la divergencia en los procesos institucionales en los dos países han sido determinantes para la implementación de la Iniciativa Mérida. A ello se suma otro grave problema al interior de las agencias estadounidenses: la duplicidad de funciones. Especialmente entre agencias como la Office of National Drug Control Policy (ONDCP), perteneciente a la Casa Blanca. La DEA, FBI y el National Drug Intelligence Center (NDIC), pertenecientes al Departamento de Justicia. Y las dependientes del Departamento del Tesoro, como el Alcohol, Tabaco and Firearms control (ATF) (Guillman, 2008).

Además, está el problema que representa la política burocrática en las agencias estatales de Estados Unidos dentro de la estrategia antinarcoóticos y en su relación con México. Lo anterior ha redundado en la ausencia de un mecanismo formal de verificación o rendición de cuentas, que permita conocer el monto exacto de recursos que han sido transferidos realmente, la aplicación que han tenido y los recursos faltantes, en caso de que los hubiera. Al mismo tiempo que supervisaría el cumplimiento de los plazos estipulados para la óptima transferencia de recursos (González, 2009).

### **3.2.3 Gobernanza económica e interdependencia.**

Según la Declaración Conjunta que formalizó la Iniciativa, *“esta sería la primera parte de una solicitud multianual de fondos fiscales por 1.4 mil millones de dólares”* (SRE, 2007). Las transferencias acordadas en el marco de la Iniciativa Mérida se llevarían a cabo a lo largo de tres años. El primer monto a entregar fue aprobado por 400 millones de dólares. Según lo que reportó la SRE, los recursos entregados en esa primera etapa de transferencias contempladas se dividieron, a grandes rasgos, de la forma que se expone en el cuadro 7 (SEGOB, 2011).

Cabe señalar que inicialmente, 48% del capital asignado al fondo de la Iniciativa Mérida estaría destinado a la compra de aeronaves de ala fija y rotativa, helicópteros y aviones de vigilancia en general, los cuales mejorarían las capacidades de intercepción y respuesta contra los narcotraficantes. Mientras que el resto sería utilizado para adquirir equipo de inspección y detección de armamento y drogas (Catalano, 2010).

A su vez, el acuerdo inicial estipulaba que, gracias a una petición formulada por el Departamento de Estado estadounidense, México también participaría con 7 mil millones de dólares destinados a la lucha contra el narcotráfico; cantidad que sería aprovechada dentro del territorio nacional y, supuestamente, sin la necesidad de una partida adicional al presupuesto de egresos original (Ibíd.).

Cuadro 7  
Transferencias financieras en el marco de la Iniciativa Mérida

Rubro	Presupuesto asignado
Programas de capacitación sobre derechos humanos y promoción de la “cultura de la legalidad”	20 mil millones de dólares
Aeronaves de vigilancia marítima, helicópteros de transporte de personal, escáneres de inspección no intrusiva, etc., para la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR)	116, 500 millones de dólares
Equipos de inspección no intrusiva, modernización de sistemas informáticos y laboratorios periciales, programas de profesionalización policiaca, asistencia, técnica, asesoría para fortalecimiento del sistema penitenciario federal, etc., para distintas dependencias como PGR, SSP, CONADIC, Instituto Nacional de Migración (INAMI), CISEN, etc.	263, 500 millones de dólares
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEGOB (2011).	

Por otra parte, los fondos para la Iniciativa Mérida tenían que ser forzosamente aprobados por el Congreso estadounidense, y provenían de tres agencias distintas pertenecientes al Departamento de Estado. La primera de ellas es el Economic Support Fund (ESF), que a su vez es parte de la agencia USAID. En 2008 los recursos provenientes del ESF para la Iniciativa Mérida sumaron 20 millones de dólares, es decir, 5% del total del monto de aquel año (Ibíd.).

La segunda agencia de la que procedieron recursos para la Iniciativa Mérida fue la *Foreign Military Financing (FMF)*, que “*incluye fondos para la compra de helicópteros, aviones para transporte táctico y patrulla marítima, escáneres de iones para detectar explosivos, armas y drogas, es decir, recursos destinados a la SEMAR, SEDENA y PGR y para control y vigilancia del territorio nacional y de la frontera. Estos fondos representan casi 30% del total*” (Óp. Cit.: 8).



Finalmente, la agencia INCLE (*International Narcotics Control and Law Enforcement*) otorga \$263.5 millones de dólares (65% del total) para desarrollo de la capacidad del gobierno de México para la detección y aseguramiento de drogas, explosivos, armas y personas. Para 2010 el Congreso estadounidense aprobó una partida adicional a la de estas tres cuentas por 210, 250 millones de dólares (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2011).

En un documento emitido por la Contraloría General de los Estados Unidos (*General Accountability Office*, GAO, por sus siglas en inglés), titulado '*Status of funds for the Merida Initiative*' (2009), se resume la cantidad de recursos que recibirá cada área específica (entrenamiento, equipos, reforzamiento institucional, etc.), de parte de cada una de las fuentes de donde provienen dichos recursos. Tal división es, de una manera más específica, como sigue:

ESF: En total, el ESF contó con 20 millones de dólares, destinados a un programa titulado '*Gobernabilidad con justicia y democracia*'. De modo que el uso de los recursos provenientes de ESF estuvo enfocado a la promoción del estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, mediante el apoyo a las reformas del sistema judicial en México, por ejemplo, mediante la promoción de intercambios profesionales entre los jueces y otros funcionarios de México y los Estados Unidos a nivel federal y estatal (CASEDE, 2011).

El ESF también proveyó capacitación y apoyo técnico al personal del ámbito judicial, especialmente a jueces y fiscales. Al mismo tiempo que apoyó a ONG's dedicadas a la promoción de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil para que tuvieran la capacidad de monitorear las actividades relacionadas con las violaciones a derechos humanos y el incremento de la violencia a causa del crimen organizado, con la finalidad de que dichas organizaciones mantuvieran una participación más activa dentro del proceso de reforma judicial en México (Ibíd.).

FMF: la partida proveniente de FMF, que constó de 116.5 millones de dólares en total, fue destinada al mejoramiento de la supervisión antidrogas terrestre y marítima, y el mantenimiento de programas de paz y seguridad. Lo que se

materializó en la transferencia de cuatro aviones de patrulla marítima tipo CASA 235, cinco helicópteros *Black Hawk* y ocho helicópteros *Bell*, para apoyar las acciones realizadas por la SEMAR y la SEDENA para el control territorial y la interdicción de estupefacientes (Ibíd.).

La transferencia de dichas aeronaves implicaba también cursos de entrenamiento para los pilotos que manejarían este tipo de artefactos, así como un paquete inicial de refacciones para darles mantenimiento. Asimismo, durante la primera etapa de la Iniciativa Mérida, tendrían que entregarse a México cinco helicópteros de transporte BH- 412 para la SEDENA (incluyendo las piezas de repuesto y la capacitación técnica para los pilotos), así como scanners de iones para esta misma Secretaría (Ibíd.).

INCLE: Le correspondió apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales en México para la detección e interdicción de drogas y armas, así como la trata de personas. Los fondos provenientes de INCLE también fueron utilizados para la adquisición de tres helicópteros *Black Hawk*, para uso de la SSP, así como para equipos de inspección no intrusivos. También destinaría fondos para la implementación de sistemas que permitan mejorar las capacidades del servicio de inteligencia en México, representado por el CISEN. El INCLE contó con 263.5 millones de dólares, de los cuales, 180 millones fueron divididos; 146 serían otorgados durante 2008, y los 34 millones restantes, en 2009 (Ibíd.).

Sin embargo, habiendo sido divididos de esa forma, hasta el 30 de septiembre de 2009 la relación de recursos entregados hasta ese momento daba cuenta de un gran faltante, el gobierno estadounidense sólo había entregado “el 2% de los fondos aprobados por el congreso para la Iniciativa Mérida” (EFE, 2009: s/p). Los fondos que deberían haber sido asignados sumaban 1, 295 millones de dólares, de los cuales, sólo 830.4 millones habían sido comprometidos para ser transferidos a corto o mediano plazo, y únicamente 26.2 millones de dólares habían sido ya ocupados en la compra de equipo o programas de capacitación (EFE, 2009). Para 2011, apenas se habían transferido “recursos por 416 millones de dólares” (Otero,

2011: s/p), es decir, escasamente “el 27% del presupuesto original destinado a este programa de cooperación” (Otero, 2011: s/p).

El mismo reporte mencionado anteriormente emitido por la GAO, se afirma que lo anterior se dificulta aún más, debido a que es complicado rastrear los movimientos, transferencias y destino final de los recursos involucrados en la Iniciativa,

*(...) porque cada una de las agencias estatales [INCLE, ESF y FMF] tiene un método diferente para dar seguimiento a los fondos de Iniciativa Mérida. Cada una utiliza diferentes términos para sus presupuestos, así como hojas de cálculo separadas para los fondos de Mérida que administran, y el Estado no tiene actualmente ninguna base de datos consolidada para estos fondos (2009, s/p).*

En general, muy pocos programas y equipos habían sido finalizados o entregados, respectivamente, hasta ese momento. En su mayoría, se trataba de programas de capacitación técnica y aeronaves para vigilancia antinarcoóticos, específicamente, helicópteros Black Hawk y Bell (Ramos, 2011)

Durante el último trimestre de 2011, la SEDENA confirmó la recepción de diez vehículos *All Terrain*, que serían utilizados para labores de inspección en Baja California. También para ese año se habían otorgado a México alrededor de 100 unidades caninas y 14 helicópteros, en total (Fernández, 2011).

Para Aguilar Villanueva, por el lado técnico, “el primer componente de la *Gobernanza es el conocimiento científico – tecnológico*” (2010: 48). Ciencia y tecnología representan la referencia fundamental para determinar la idoneidad causal de actividades, instrumentos, proyectos, programas, formas de organización para producir con eficacia y con eficiencia los objetivos sociales preferidos (Aguilar, 2010).

Sin embargo, además de los recursos tecnológicos, es importante el conocimiento de los mismos para llevar la política por buen camino. Pese a ello, en algunas ocasiones el gobierno de los Estados Unidos se mostró consternado por

los daños y el mal uso que se había dado en varias ocasiones a los equipos de seguridad que habían sido otorgados a México (Fernández, 2011).

Las autoridades estadounidenses atribuyeron los daños causados a vehículos, escáners y helicópteros, a manos de la policía y los agentes aduanales, principalmente, lo que deriva en una mala utilización de los recursos que con muchos obstáculos habían llegado a territorio mexicano. Por lo que su aprovechamiento en el combate al narcotráfico estaba siendo muy limitado. Máxime si a esta situación se le agrega el hecho de que algunos de los helicópteros y aviones provenientes de Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida, podrían ser considerados como “chatarra”, pues procedían de la época de la Guerra de Vietnam, y se encontraban en muy malas condiciones. (Ibíd.).

Por ello se consideró que sería mejor la transferencia de equipos nuevos (o al menos más recientes), así como la implementación de programas de capacitación sobre el manejo de los equipos informáticos, vehiculares y de las aeronaves, para que no fueran desperdiciados (Ibíd.).

Precisamente, en lo que respecta a la adquisición de equipo y aeronaves para inspección y vigilancia, un tema adicional al gran obstáculo que representó para el funcionamiento de la Iniciativa el retraso generalizado en la transferencia de recursos, fue el de las sospechas relacionadas con las ganancias para los contratistas estadounidenses y las empresas dedicadas a la venta de equipo y de servicios de mantenimiento y entrenamiento (Ibíd.).

La preocupación del lado mexicano surgió al considerar que los fondos destinados a la gestión de actividades en el marco de la Iniciativa Mérida, que de por sí habían sido transferidos y utilizados con retrasos y en condiciones poco óptimas, de algún modo regresaran a manos de estas empresas contratistas. Entonces el capital invertido no sólo se quedaba de nuevo en territorio estadounidense, sino que realmente no se aprovechaba del todo en el fortalecimiento de capacidades y acción en contra del crimen organizado en México (Ibíd.).

Lo anterior tampoco implicaba un compromiso real de gastos para el gobierno estadounidense. Gran parte del dinero destinado a la lucha contra el narcotráfico, fuera del territorio estadounidense, se estaba gastando únicamente en la compra de tecnología de guerra proveniente de empresas en su propio territorio, lo que representaba ganancias únicamente para los contratistas de aquel país (Ibíd.).

De acuerdo con un informe dado a conocer por la Cámara de Senadores de Estados Unidos titulado '*New information about counternarcotics contracts in Latin America*' (2011), los gastos anuales del gobierno federal en contratistas para el combate al narcotráfico en los países latinoamericanos, se elevaron 32% de 2005 a 2009, es decir, de 482 millones de dólares a 635.8 millones, respectivamente. En total, 52% de dicha cantidad fue utilizada solamente en Colombia, país que hasta la fecha cuenta con el mayor número de acuerdos con contratistas estadounidenses; mientras que México recibió 11.2% del total, por lo que México ha sido ubicado como el segundo cliente potencial de los contratistas estadounidenses, y más aún a raíz de lo acordado en la Iniciativa Mérida.

Sin embargo, ni el Departamento de Estado ni el de Defensa diseñaron alguna especie de base de datos o de sistema adecuado que les permitiera monitorear las condiciones en las que se celebraban dichos contratos, ni los montos reales que estaban involucrados (Rodríguez, 2010).

Según los datos que se conocen de manera oficial en México, a fines de 2011, Estados Unidos sólo había entregado 460 de los 1, 400 millones de dólares pactados originalmente en el marco de la Iniciativa Mérida. En el Quinto Informe de Gobierno de Felipe Calderón señaló que para ese año, 70 mil funcionarios mexicanos habían recibido capacitación y/o entrenamiento, incluyendo 6 mil 800 policías federales; pero en concreto, México había recibido, según este Informe: "*equipo y capacitación para control de confianza, laboratorios forenses y periciales, equipo de protección para policías, perros entrenados en detección de sustancias ilícitas, así como equipo y tecnología informática, entre otros componentes de la cooperación*" (Presidencia de la Republica, 2011: s/p).

Un rasgo sobresaliente de este nuevo acuerdo de cooperación es que incluyó una serie de “condiciones” que, de no acatarse, podrían retrasar hasta 15% del total de los recursos que deberían ser entregados. Estas condiciones están relacionadas con el respeto a los derechos humanos y a los esfuerzos para reducir la corrupción, para evitar que las acciones antinarcóticos realizadas con los recursos provenientes de la Iniciativa deriven en violaciones a los derechos humanos o en círculos viciosos de falta de transparencia, que obstaculicen la lucha antidrogas en ambos países (Rodríguez, 2010).

Dichas condiciones estipulaban que *“México recibiría fondos del Plan Mérida sólo si el gobierno estadounidense estima que el mexicano inició reformas legales y judiciales, y que las unidades policiales y militares apoyadas con recursos sean ajenas a violaciones humanitarias o corrupción”* (El universal, 2009: s/p).

Esta fue una forma más del gobierno estadounidense de violentar la soberanía nacional de nuestro país, ya que sin tener ninguna competencia sobre nuestro país, se tomó la atribución de decidir, evaluar e incluso condicionar el comportamiento interno del mismo. Lo que una vez más oprime la capacidad directiva del ejecutivo y violenta por completo la Gobernanza del país.

### **3.2.4 Gobernanza sistémica y el respeto a los derechos humanos.**

La discusión y sometimiento a votación de la Iniciativa Mérida en Estados Unidos comenzó en mayo de 2008, y en ese momento también dio inicio una nueva serie de controversias sobre este acuerdo. Los miembros de la Cámara de Representantes dejaron muy en claro que sólo aprobarían la transferencia de recursos a México bajo el marco de la Iniciativa Mérida, siempre y cuando el gobierno mexicano cumpliera con ciertas condiciones relativas al respeto de los derechos humanos.

Así, la partida inicial que se había estipulado, de 500 millones de dólares para ese año, se vio reducida a sólo 300 millones, y la entrega de 25% de ellos estaría sujeta a los resultados de:

*(...) un reporte del Secretario de Estado sobre el desempeño del gobierno mexicano en materia de derechos humanos, lo que incluía, entre otros aspectos, el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH], el establecimiento de un mecanismo de monitoreo independiente de los programas, la prohibición de la tortura para obtener testimonios y la garantía de llevar a juicio al personal policial o militar implicado en violaciones a los derechos humanos (Chanona, 2009: 66-67).*

Por lo tanto, sería el Departamento de Estado de los Estados Unidos el encargado de elaborar y entregar al Congreso un reporte sobre el nivel de cumplimiento de las peticiones relativas a los derechos humanos en México. Esto a fin de decidir si se anulaba la retención de los fondos o no. En total, entre 15% y 25% de la ayuda estipulada en el acuerdo podría ser retenida si se comprobaba la existencia de acusaciones legítimas de abusos contra los derechos humanos a manos de las fuerzas del orden público (Ibíd.).

Esta situación ocasionó de manera casi inmediata una gran molestia en la opinión pública, y por supuesto, en las autoridades mexicanas quienes, sin importar el partido político al que pertenecieran, se mostraron sumamente indignadas por la decisión del Congreso de los Estados Unidos para condicionar la entrega de un determinado porcentaje de los fondos de la Iniciativa Mérida a cambio de “demostrar” que en nuestro país se respetaban a cabalidad los derechos humanos (Zepeda, 2008).

Este tema se volvió fundamental para la discusión de la Iniciativa Mérida en los ámbitos político y académico de nuestro país; e igual de preocupante que las sospechas relacionadas con la supuesta vulneración de la soberanía nacional por parte de los funcionarios y militares estadounidenses (Ibíd.).

En lo que respecta a la relación bilateral y al curso de las negociaciones de la Iniciativa, tal decisión relativa a los derechos humanos condujo a una exacerbación del clima de desconfianza y tensión entre ambos países. Primero por la desconfianza hacia las autoridades consideradas como corruptas en México, y

después, por la evidente falta de observancia de derechos humanos en medio del combate al narcotráfico y el crimen organizado. De modo que las reacciones de protesta en México no se hicieron esperar (Ibíd.).

Senadores de todos los partidos políticos en México comenzaron a insistir en que el poder Ejecutivo revisara, junto con su contraparte estadounidense, los términos en que fue acordada la Iniciativa Mérida. Con el fin de verificar que se estuviera cumpliendo con el principio básico de igualdad jurídica entre ambas naciones.

En voz, de la senadora priísta, Rosario Green, el senador Graco Ramírez del PRD y el senador Felipe González, del PAN. Los legisladores mexicanos *“también consideraron que los términos del acuerdo propician que el Departamento de Estado sea en los hechos ‘un mecanismo de certificación unilateral’ de derechos humanos para la policía y fuerzas castrenses de México”* (Otero, 2010).

De acuerdo con una nota publicada por Jorge Luis Sierra, periodista especializado en asuntos de Seguridad Nacional:

*Lo que pareció inaceptable para el gobierno mexicano fue la decisión del subcomité senatorial para crear un mecanismo de revisión independiente de la política antinarcóticos mexicana, integrado por un cuerpo de organismos internacionales defensores de los derechos humanos que darían su opinión calificada sobre el comportamiento del gobierno mexicano en la materia (2008:15).*

Lo anterior dañó indudablemente la relación bilateral y los esfuerzos de cooperación que se venían realizando bajo el esquema de la responsabilidad compartida. Estados Unidos pretendía actuar de manera aislada, mostrando una actitud a todas luces coercitiva hacia México, evaluando de manera unilateral al gobierno mexicano y restringiendo los fondos de la Iniciativa que deberían ser entregados en el tiempo y la forma previamente acordados. Perpetuando a su vez, la creencia de que la asistencia en materia de Seguridad por parte de Estados Unidos (al igual que sus políticas antidrogas) sólo podría llevarse a cabo de una manera impositiva y unilateral.



Sin embargo, algo que muchas veces no es tomado en cuenta es que la ayuda externa que otorga el gobierno estadounidense, ya sea para ayuda oficial al desarrollo o para otro tipo de necesidades, se encuentra sujeta a una serie de condiciones, cuyo cumplimiento garantice de algún modo la adecuada utilización de los recursos otorgados. Bajo esta perspectiva, Juan Pablo Prado Lallande, especialista mexicano en cooperación internacional, señala que: *“todo receptor de asistencia estadounidense en el ámbito de la seguridad debe cumplir con ciertos requisitos en materia de derechos humanos, a efecto de que el apoyo externo no sea utilizado en contra de las garantías individuales de la población civil del receptor, ejercicio conocido como ‘condicionalidad de la ayuda’”* (Epstein, 2009: s/p).

Lo anterior se encuentra estipulado en un documento emitido el 28 de julio de 2009 por el *Congressional Research Service* (CRS), titulado *‘Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations’*, en términos generales, es el Congreso estadounidense el que:

*Tiene la responsabilidad de autorizar, asignar y supervisar los fondos destinados a programas de ayuda exterior y las actividades relacionadas con ello. La más reciente y significativa reforma de la legislación relacionada con la ayuda externa, es decir, la llamada ‘Foreign Assistance Act’, ocurrió en 1973, cuando el Congreso aprobó la Ley de Asistencia Exterior de 1973 (PL 93-189). Esta ley reestructuró programas de ayuda al desarrollo, poniendo énfasis ya no en un enfoque ‘de arriba hacia abajo’, sino en uno que se concentrara en dar ayuda a los gobiernos para que desarrollen proyectos a largo plazo para infraestructura, estrategia que sería dirigida directamente a los sectores más pobres de la población de países en vías de desarrollo. Esta ley también reorganizó la asistencia externa en sectores, incluyendo a la agricultura, la educación y la población, así como ciertas actividades de desarrollo como la energía y el medio ambiente (Óp. Cit.: s/p)*

Aunado a esto, desde hace algunas décadas las autoridades estadounidenses ya habían considerado seriamente la necesidad de controlar las irregularidades en lo que respecta al tema de los derechos humanos en México:

*En el ámbito de los derechos humanos, que es otro gran tema que tradicionalmente le ha preocupado a Estados Unidos, la actitud de la administración del presidente Clinton, sobre todo durante el levantamiento armado en Chiapas, fue la de buscar un equilibrio entre satisfacer los*

*reclamos de organismos no gubernamentales estadounidenses sobre este tema, sin afectar por este motivo la relación con México ni desalentar la confianza en el gobierno mexicano para la puesta en vigor del TLC (González, 1996: 28).*

Además, no hay que ignorar que en los últimos años, sobre todo después del 11 de Septiembre, los programas de ayuda o cooperación de Estados Unidos hacia otros países se han orientado hacia temas de Seguridad. Convirtiéndose ya no únicamente en un instrumento propio de la política exterior estadounidense, como se revisó brevemente en el capítulo anterior, sino también como una herramienta adicional al servicio de la guerra contra el terrorismo, o bien, contra la inseguridad (Epstein, 2009).

De modo que la ayuda otorgada cuenta con una serie de condiciones relativas a la Seguridad Nacional o Pública, dejando de lado algunos problemas también relevantes como la pobreza, las pandemias, el desarrollo científico y tecnológico, etc. Bajo esta premisa, el gobierno de los Estados Unidos ha considerado que:

*La ‘securitización’ de la ayuda también puede debilitar la agenda de la democratización, los derechos humanos y el ‘buen gobierno’. El 11-S ha vuelto a plantear el dilema ‘libertad versus seguridad’, como ya ocurrió en la guerra fría, de forma que la democracia y el ‘buen gobierno’ pueden perder peso frente a la seguridad como criterio en la asignación de la ayuda. Aparece una nueva ‘condicionalidad antiterrorista’ y se presta apoyo a gobiernos no democráticos o a políticas de fuerza contra la oposición o los insurgentes (Sanahuja, 2002: 14 – 15).*

De acuerdo con George Grayson, profesor de Ciencia Política del *Center for Strategic & International Studies* en Washington, la visión estadounidense del vínculo entre la Iniciativa Mérida y el asunto de los derechos humanos, es que, dentro de todas las vicisitudes administrativas y legislativas por las que atravesó la formulación e implementación de la Iniciativa Mérida, el tema de la garantía de respeto hacia los derechos humanos en México pronto se convirtió en un asunto primordial, al grado que,

*(...) sensible a las inquietudes en el Capitolio, y consciente de la creciente preocupación en México sobre posibles abusos, los funcionarios del Departamento de Estado han resaltado la importancia de incluir disposiciones*

*sobre derechos humanos en cualquier acuerdo. Los legisladores estadounidenses se mostraron renuentes a conceder ayuda en materia de seguridad, en un país con antecedentes de corrupción y falta de protección a los derechos humanos (Grayson, 2010: 235).*

En ese sentido, los legisladores estadounidenses inicialmente deseaban que fueran cortes civiles (y no militares) las que se encargaran de juzgar a los miembros de las Fuerzas Armadas que cometieran violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, para que eso ocurra, se necesitaría una profunda y controversial reforma al sistema penal y de justicia en México, así como de las leyes relativas al ejército y al fuero militar, misma que no se ha llevado a cabo (Epstein, 2009).

Tras este nuevo acuerdo, y aun cuando se redujo la severidad de las condiciones establecidas de manera preliminar, el Congreso estadounidense decidió retener de cualquier forma 15% de los fondos que serían transferidos a México, a menos que las autoridades demostraran el cumplimiento de los siguientes puntos (Witness for Peace, 2009):

1. La mejora de la transparencia al interior de las fuerzas policiales del país, así como en la aplicación de la ley; con el objetivo de lograr una mayor colaboración con las autoridades y policías estatales y municipales, mediante mecanismos para el mejoramiento de la rendición de cuentas, como el establecimiento de comisiones de quejas contra la policía y el ejército, con autoridad e independencia suficientes para recibir denuncias y llevar a cabo las investigaciones correspondientes
2. Comprometerse a participar en consultas con organizaciones no gubernamentales vinculadas con la protección y defensa de los derechos humanos, así como con otros grupos de la sociedad civil que pudieran contribuir a hacer recomendaciones para el cumplimiento de los condicionamientos en cuestión, y lograr así una mejor implementación de la Iniciativa Mérida

3. Garantizar la organización de investigaciones civiles y el enjuiciamiento de miembros de la policía federal y los militares acusados de violar los derechos humanos, de conformidad con las leyes mexicanas e internacionales
4. Prohibir la aprobación y admisión en juicios de testimonios obtenidos mediante tortura o cualquier tipo de maltrato.

En ese sentido, en el caso de estos condicionamientos por la observancia de los derechos humanos en nuestro país, fueron muy claras las manifestaciones en contra. Especialmente después de la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, celebrada los días 7 y 8 de junio de 2008 en Monterrey; en donde la entonces presidenta de la Cámara de Diputados, Ruth Zavaleta y el senador panista Santiago Creel se pronunciaron terminantemente en contra de tales condicionamientos, cuestionando al Ejecutivo si en verdad convendría a México continuar bajo tal esquema de cooperación atada o condicionada (EFE, 2008).

Por su parte, en esa misma Reunión Interparlamentaria, en la que no cesaron los cuestionamientos y las suspicacias en torno a la Iniciativa, la postura manifestada por los legisladores estadounidenses no fue mucho más satisfactoria que la de los mexicanos. Por ejemplo, el presidente del Senado, Christopher Dodd (del Partido Demócrata):

*(...) calificó como ‘desafortunado’ el hecho de que las negociaciones de este proyecto de colaboración se hayan realizado sin consultar a las legislaturas de ambos países, y reconoció que el narcotráfico es un flagelo que afecta a la población de ambos lados de la frontera, en el cual tanto las autoridades mexicanas como las estadounidenses tienen una cuota de responsabilidad (La Jornada (editorial), 2008: s/p).*

Ante tal inconformidad derivada del hecho de haber dejado de lado a las legislaturas de ambos países, Dodd agregó que se encontraba “*en desacuerdo en que cualquier dólar solicitado por la administración del presidente Bush no tenga limitación sobre su uso. Pero, de alguna manera, esto envió la señal equivocada. Ni*

*México ni Estados Unidos están, o debieran estar, ante situación de emitir cheques en blanco” (Garduño, 2008: s/p).*

Al respecto, es posible hablar de un rechazo generalizado por parte del presidente Felipe Calderón y de los legisladores mexicanos hacia estas condiciones o “candados” para la entrega de un porcentaje de los recursos, lo que ocasionó una intensa labor diplomática en reuniones bilaterales durante el segundo semestre de 2008 (como la ya mencionada Reunión Interparlamentaria celebrada en Monterrey).

Esto con el propósito de reducir dichos condicionamientos. Finalmente, la Cámara de Representantes en Estados Unidos *“aprobó una nueva versión de la Iniciativa Mérida que buscaba conciliar con el Senado en cuanto a fondos asignados, la cual considera un lenguaje que insiste en la estricta salvaguarda de los derechos humanos, pero no condiciona los fondos a ningún tipo de reforma judicial”* (Hernández, 2008: s/p).

En virtud de dichas negociaciones, esos requisitos fueron aceptados por las autoridades mexicanas. El 15 de junio de 2008 se aprobó el presupuesto final que sería otorgado a México, el cual constaba de 300 millones de dólares (y no los 500 millones que habían sido negociados inicialmente). Incluyendo una cláusula de fiscalización de las actividades de la policía y el ejército para detectar abusos contra los derechos humanos. El proyecto fue firmado por George W. Bush hasta el 30 de junio de ese mismo año, y posteriormente, el 6 de septiembre el Senado estadounidense dio también su aprobación. Así, con un total de 311 votos a favor y 106 en contra, se autorizó la entrega de 1, 600 millones de dólares a lo largo de tres años (Otero, 2008).

Sin embargo, llama poderosamente la atención que el dinero se distribuyó entre SEDENA, PGR, SEMAR, SSP, CISEN e INM (Otero, 2008), y no se haya destinado en concreto ninguna cantidad para la CNDH; de manera que se asegurara la defensa de los derechos humanos en México utilizando parte de los recursos transferidos bajo la Iniciativa Mérida, como se exigió anteriormente.

Peor aún, para agosto de 2009, la elaboración y publicación de un informe sobre la situación de los derechos humanos en México, que permitiría la liberación de otros 100 millones de dólares se retrasó a petición del Senador Patrick Leahy, quien declaró que para esa fecha el gobierno mexicano no había cumplido con todas las condiciones estipuladas, especialmente en lo relativo al enjuiciamiento de policías y militares involucrados en violaciones a derechos humanos (Freeman, 2009).

Tales señalamientos fueron reforzados, a su vez por la aparición de numerosas quejas por parte de algunas organizaciones no gubernamentales (ONG's) como *Human Rights Watch* y *Amnistía Internacional*, quienes apoyaron la decisión de frenar la transferencia de recursos hasta que cesaran las irregularidades en la atención a las quejas interpuestas ante la CNDH. Misma que recibió alrededor de 2, 000 acusaciones de abusos por parte de militares durante 2008 y el primer semestre de 2009 (tan sólo en 2008 se presentaron 1,230 denuncias); lo que representó un significativo aumento con respecto a los años anteriores (367 quejas en 2007 y 182 en 2006) (Rosemberg, 2009).

Por ejemplo, Amnistía Internacional, una ONG dedicada a la protección y promoción del respeto a los derechos humanos, solicitó en repetidas ocasiones al Congreso estadounidense cumplir con la retención de 15% de los fondos de la Iniciativa Mérida, hasta no comprobar que el gobierno mexicano estaba cumpliendo con sus obligaciones relativas a los derechos humanos (Amnistía Internacional, 2009). En 2009, la Directora de las Américas de Amnistía Internacional, Susan Lee, reiteró que:

*El gobierno mexicano no ha logrado un progreso suficiente en la investigación y procesamiento de los abusos a los derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad. [...] al dar dinero y equipo al ejército mexicano sin controles adecuados sobre su uso se corre el riesgo de contribuir a que aumenten los abusos de derechos humanos. [...] La asistencia debería enfocarse en prevenir abusos, mejorar las investigaciones y aplicar la justicia (Amnistía Internacional, 2009).*

Por otro lado, otra ONG que se sumó a la negativa de entregar fondos de la Iniciativa Mérida a cuerpos policiales y/o militares involucrados en casos de violación de derechos humanos, fue la *Human Rights Watch* (HRW), Organización dedicada a la defensa y protección de los derechos humanos. Según un reciente informe realizado por HRW, publicado en México el 9 de noviembre de 2011:

*(...) de los 35.000 homicidios acontecidos en el país y vinculados al crimen organizado entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, solo 1.000 habrían sido investigados por las autoridades federales; de estos solo había presuntos culpables detenidos en 330 casos, y únicamente 22 habían sido sentenciados. Ante la pregunta de quién ha investigado los otros 34.000 homicidios, funcionarios mexicanos reconocieron que eso le corresponde a las autoridades estatales, pero que en muchos casos no cuentan con la capacidad para hacerlo (Castañeda, 2010, s/p).*

HRW no sólo ha pugnado por la retención de fondos y el incremento en la supervisión de los derechos humanos en México y por la atención a las quejas presentadas ante la CNDH para que se apliquen sanciones reales a los culpables, sino que también acusó al gobierno de Felipe Calderón de no llevar a cabo acciones contundentes para detener estos abusos (Ibíd.).

En una entrevista que sostuvo el director ejecutivo de HRW, Kenneth Roth, con el periódico *The Financial Times*, Roth afirmó expresamente que *"nadie acusa al presidente Calderón de haber ordenado estos abusos, pero los está tolerando gracias a una serie de políticas equivocadas"* (Thompson, 2009: s/p). Adicionalmente, en palabras del Director para las Américas de HRW, José Miguel Vivanco:

*(...) una de las fallas más evidentes de la estrategia de Calderón en su lucha contra los carteles de narcotráfico ha sido la falta de respuestas ante los abusos generalizados cometidos por las fuerzas de seguridad. Cualquier debate serio sobre las alternativas para mejorar la cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México debe abordar este problema (2011: s/p).*

Así, HRW exigió mediante reportes y comunicados dirigidos a las autoridades estadounidenses que todas las acusaciones de transgresiones a los derechos humanos, perpetradas por elementos del Ejército o de la policía, fueran investigadas y juzgadas por las autoridades civiles (Thompson, 2009).

Según esta organización, México carece gravemente de un esquema de vigilancia de los derechos humanos coordinado con las autoridades estatales, federales, la CNDH y la sociedad civil. Al mismo tiempo que en este país las razones que han contribuido al crecimiento exponencial de los abusos y denuncias por parte de las fuerzas armadas están en relación directa con las *“fallas estructurales del sistema de justicia militar”* (Hernández, 2009: 56) ya que el secretario de la Defensa *“ejerce a la vez poderes ejecutivos y judiciales”* (Hernández, 2009: 56) y en la que *“prácticamente no existe ningún escrutinio público de las investigaciones y los juicios militares”* (Hernández, 2009: 56).

Con ello, resulta evidente que los cuestionamientos y condicionamientos por parte de Estados Unidos hacia México acerca del respeto a los derechos humanos no estaba del todo infundado. Sin embargo, no tenía razón de ser dado que no se encontraba estipulado en el documento que contenía las condiciones de la Iniciativa Mérida. Por lo que la esta acción de Estados Unidos, para el caso de este acuerdo bilateral, violentó la autonomía de decisión y acción del gobierno mexicano.



## **CONCLUSIONES.**

El análisis presentado en esta investigación, que ha tomado como base a la Iniciativa Mérida, tuvo como objetivo principal, analizar la implementación de la Iniciativa Mérida en México en el periodo 2007 -2012, para determinar cómo se manifestaron sus impactos la Gobernanza del país. Y éste se alcanzó a través de un seguimiento hemerográfico con los datos presentados por la prensa mexicana acerca de la Iniciativa Mérida.

Por otra parte, para el desarrollo del presente trabajo, se partió de la hipótesis: La implementación de la Iniciativa Mérida en México en el periodo 2007 -2012, provocó impactos en su mayoría negativos en las cuatro dimensiones Gobernanza, mismos que se manifestaron debilitando los procesos de Gobernanza del país. A continuación se despliegan las conclusiones relativas a esta hipótesis.

La primera de las dimensiones de la Gobernanza que fue analizada, fue la Gobernanza política, al respecto, se encontró que: Si bien la Iniciativa Mérida representó un cambio en la retórica Estadounidense en materia de Seguridad, pues supuso una apertura al modelo de cooperación con el Estado Mexicano, de acuerdo con los autores consultados para esta investigación, existieron puntos específicos en la implementación de la Iniciativa Mérida que debilitaron los procesos en materia de Gobernanza Política y son:

1. Que por las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso, éste debía haber tenido la potestad de dar seguimiento y vigilancia a los programas y transparentar el uso de los recursos. Sin embargo, no sucedió así, pues el Congreso fue totalmente excluido de la decisión y fue informado de la misma hasta después de firmada la Iniciativa.
2. Que la Cámara de Diputados debía conocer a cabalidad las partidas y recursos que serían parte de la Iniciativa, exhortando a que el Presidente Calderón transparentara esa información en el proyecto para el Presupuesto (en este caso, del año 2008).

3. La diferencia en las condiciones de participación del Congreso mexicano frente al Congreso estadounidense, el cual tuvo un papel determinante en la aprobación de la Iniciativa y en la transferencia de recursos que ésta implicaría. Tomando en cuenta que la Gobernanza política exige que los participantes de la red se encuentren en igualdad de oportunidades, lo anterior debilita este proceso, colocando a México en segundo plano por ser el receptor de los recursos Estadounidenses.
4. Que Estados Unidos a través de las condiciones establecidas para la entrega de recursos influyó inevitablemente en las decisiones que tomó el gobierno mexicano.
5. La entrada de personal de la DEA para operar en México. Acción que bajo la perspectiva de esta investigación, debe ser considerada como una violación a la soberanía mexicana, ya que permitió la intervención del gobierno estadounidense, y que agentes de aquel país actuaran en nuestro territorio sin autorización.

Enseguida se realizó el análisis de los impactos de la implementación de la Iniciativa Mérida en Gobernanza administrativa, en donde se hallaron numerosos problemas, que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. La vulnerabilidad a la soberanía directiva y territorial de nuestro país, a través de la intervención operativa de agentes estadounidenses. Permitida a su vez por la debilidad institucional que existe en México.
2. Algunos procedimientos más bien administrativos - burocráticos que incluyen: la negociación de acuerdos con los gobiernos beneficiarios, alcanzar entendimiento con las agencias del gobierno de Estados Unidos para instrumentar la logística, así como concretar los contratos para la solicitud y entrega de equipo, que puede tomar tiempo.
3. La falta de capacidad institucional suficiente tanto de México como país receptor de la ayuda, como de Estados Unidos para armonizar y coordinar efectivamente todos los procedimientos administrativos involucrados en la aplicación de la Iniciativa Mérida. Desde las diferencias en los trámites

burocráticos, hasta la falta del personal necesario para gestionar lo relacionado con tales trámites. Por lo que es absolutamente necesario mejorar la coordinación inter gerencial entre los países involucrados.

4. La duplicidad de funciones en las administraciones de las instituciones de ambos países.

5. La falta de una real agencia mediadora binacional para regular los acuerdos entre ambos países en torno a la Iniciativa.

En cuanto a la Gobernanza económica, las condiciones que perturbaron la sus procesos en México durante la implementación de la Iniciativa Mérida, se pueden resumir en:

1. La inconformidad y suspicacia que ocasionó el deseo de imponer un sistema de “certificación” unilateral por parte de Estados Unidos para la entrega de los recursos, rompiendo así con el esquema de cooperación bilateral en calidad de aliados que se había planteado originalmente para la Iniciativa Mérida; reiterando a su vez la sospecha de una posible injerencia de Estados Unidos en México gracias a este acuerdo de cooperación.

2. La restricciones o condiciones impuestas por el gobierno estadounidense, las cuales además de ocasionar el retraso de la transferencia de cerca de una cuarta parte de los recursos pactados, usurparon la dirección del país que corresponde al ejecutivo mexicano.

3. La falta de conocimientos tecnológicos por parte del personal militar mexicano, que limitaron el aprovechamiento de los recursos recibidos por parte de Estados Unidos.

Finalmente, en el análisis de la Gobernanza sistémica, se encontró uno de los aciertos más importantes y más visibles de la Iniciativa Mérida. De acuerdo con lo que se ha señalado en esta investigación, el énfasis que la Iniciativa ha puesto en el principio de la responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos, a pesar de no haber sido cumplido a cabalidad, ha simbolizado el primer paso para que estas dos naciones (y algunas ONG’s mencionadas) permanezcan el mayor tiempo posible en la ruta de la cooperación y el diálogo. Lo que a su vez, empata

con la idea de la necesidad de cooperación internacional en distintos ámbitos, con el fin de que los países involucrados obtengan determinados beneficios. Lo anterior teje un puente hacia los primeros pasos de la red de cooperación que establece la Gobernanza sistémica para su buen funcionamiento.

Sin embargo, se concluye que si bien los condicionamientos y la retención de fondos de la Iniciativa Mérida, en este caso, no fueron totalmente infundados, y hasta cierto punto fortalecieron los procesos de esta dimensión de la Gobernanza por incluir en las decisiones una red de actores internacionales; existieron aspectos negativos de ello, que desde la perspectiva de la presente investigación, fueron:

1. La ausencia de una especie de comisión binacional que discutiera abiertamente los términos en que el marco de respeto a los derechos humanos sería determinante para el funcionamiento de la Iniciativa Mérida, así como para la asignación de un porcentaje de los recursos (una vez que se ha aceptado que los parámetros de “condicionalidad” en la ayuda por parte de Estados Unidos nunca desaparecerán, por lo anteriormente citado respecto a la *Foreign Assistance Act*).
2. El hermetismo y la desinformación con la que se trató el tema desde el inicio. Todo lo relacionado con la Iniciativa Mérida fue dado a conocer de manera parcial, intermitente e incorrecta, tanto a las autoridades de México y Estados Unidos, como a la prensa y a la sociedad en general, lo que excluyó a los actores de la red y configuró la implementación de la Iniciativa de forma vertical.
3. La condicionalidad sobre la observancia de derechos humanos en México logró poner al descubierto una importante serie de irregularidades en torno a las quejas recibidas en la CNDH, mismas que no habían sido atendidas, y que tampoco eran del conocimiento público. Así como también la necesidad de una reforma constitucional al sistema de justicia militar en México; ya que, aunque la Iniciativa Mérida no existiera, los derechos humanos deberían respetarse independientemente de cualquier petición de un gobierno extranjero. Así, el incumplimiento de tales condicionamientos exhibió de algún

modo la falta de atención que las autoridades mexicanas han tenido con respecto a los derechos humanos; a tal grado que han sido la algunas ONG's y otros grupos de la sociedad civil organizada (y no la CNDH), quienes han puesto el énfasis en la necesidad de que México se cumpla con la observancia de los derechos humanos, reportando todas las anomalías y quejas que no han sido debidamente atendidas, y emitiendo constantemente declaraciones y recomendaciones dirigidas a los representantes del gobierno en México y Estados Unidos.

Con lo expuesto en las páginas anteriores, es posible aseverar que la hipótesis propuesta al inicio de este trabajo de investigación se aprueba. En efecto, los impactos de la implementación de la Iniciativa Mérida, fueron en su mayoría negativos, y como se explicó a manera de resumen debilitaron los procesos de Gobernanza en el país en las cuatro dimensiones consideradas por el PNUD (2003).

Por último, cabe comentar que si las autoridades de México y Estados Unidos desean seguir colaborando bajo el marco esta Iniciativa, deberán revisar sus metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo; tratando, en la medida de lo posible, de lograr una mayor conciliación, una equidad en la cooperación y subsanar los vacíos que han ido quedando con los recursos aún faltantes, debido a la falta de coordinación interinstitucional, y a las tensiones políticas y diplomáticas que influyen negativamente en el funcionamiento de este acuerdo. Es decir, que la Iniciativa Mérida estuvo, de algún modo, viciada desde el origen, debido a limitaciones y fallas que no fueron consideradas con anticipación.

De la misma forma, otra falla a considerar a largo plazo es la falta de continuidad en el funcionamiento de la Iniciativa, y cuestionar qué tan conveniente fue pasar a la segunda etapa de este acuerdo (*Mérida II* o *Beyond Mérida*), sin haber concluido a cabalidad la primera etapa que involucraba mayores recursos, y que lamentablemente atravesó por tantos obstáculos políticos y administrativos.

Para futuras cooperaciones, será necesario que ambas partes, México y Estados Unidos, logren franquear los aspectos de desconfianza mutuos que

prevalecen entre ellos, y que constituyen la principal contradicción para un acuerdo que debería estar basado precisamente en la cooperación y la distribución de responsabilidades. Mismo que pretende incrementar y mejorar en la medida de lo posible la comunicación entre las dependencias gubernamentales, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la sociedad civil de ambos países.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

### LIBROS.

- Aguayo Quezada, Sergio (1991), "Un concepto de seguridad nacional para la década de los noventa", en Roett, Riordan, *Relaciones Exteriores en México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI.
- Aguayo Quezada, Sergio (2002) "Los usos, abusos y retos de la seguridad mexicana 1946 – 1990", en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, 2ª Ed., México, Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), *El estudio de las Políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), *La Implementación de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000), *El estudio de las Políticas Públicas*. Tomo I, México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Aguilar Villanueva, Luis F (2010), *Gobernanza el nuevo proceso de gobernar*, México, FCE.
- Astorga Almanza, Luis Alejandro (2005), *El siglo de las drogas: El Narcotráfico, del Porfiriato al Nuevo Milenio*, México, Ed. Plaza y Janés.
- Bailey, John y Roy Godson (2000), *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática: México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo.
- Benítez Manaut, Raúl, et al. (2009), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, [PDF], México, CASEDE.
- Blanken, Ann J (1986), "Cambios en los patrones de abuso de drogas en Estados Unidos", en González, Guadalupe y Martha Tienda, *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos*, México, FCE.
- Canto, Manuel (2002), *Introducción a las Políticas públicas*, México, UAM.
- Cardozo Brum, Myriam Irma (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Porrúa.
- Catalano, Nina María (2010), *Del Plan Colombia a la Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la evaluación de la cooperación bilateral anti-drogas*, [en línea], México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Disponible en: [drugsandconflict.files.wordpress.com/2010/07/catalano\\_merida.doc](http://drugsandconflict.files.wordpress.com/2010/07/catalano_merida.doc), [consultado el 30 de julio de 2013].

- Chabat, Jorge (1989), *La toma de decisiones en la política exterior mexicana*, México, UNAM.
- Chabat, Jorge (2000), *El narcotráfico en la relación bilateral México – Estados Unidos 1988 – 1998*, México, UNAM.
- Chabat, Jorge (2010), “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México.
- Chabat, Jorge y John Bailey (2003), *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, México, UAM.
- Chanona Burguete, Alejandro (2010), *La comunidad de seguridad en América del Norte, una perspectiva comparada con la Unión Europea*, [PDF], México, UNAM.
- Curzio, Leonardo (2007), *La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos*, México, UNAM.
- Elguea, Javier A. (1990), “Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto” en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida (aproximaciones a la seguridad nacional Mexicana)*, Siglo XXI, México.
- Epstein, Susan B. y Mathew C. Weed (2009), *Foreign Aid Reform: Studies and Recommendations*, [en línea], Estados Unidos de América, Congressional Research Service. Disponible en: [www.fas.org/sgp/crs/row/R40102.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40102.pdf), [consulta: 5 de agosto de 2013].
- Espín M., Johanna (2009), *La Seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la Región Andina*, [PDF], Argentina, FLACSO.
- Fernández Menéndez, Jorge (1999), *Narcotráfico y poder*, México, Rayuela.
- Grayson, George (2010), Acuerdo bilateral: *La visión estadounidense*, Estados Unidos, CEIE.
- González Fernández, José Antonio (2002), “La seguridad pública en México”, en Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (coord.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UNAM.
- González Madrid, Miguel (1999), *¿A qué le llamamos políticas públicas?*, México, UAM.
- González Ramírez, Misael (2009) “El apoyo del Congreso a la Iniciativa Mérida: ¿oportunidad de compromiso?”, en Velázquez Flores, Rafael y Juan Pablo Prado Lallande (coord.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM.



- González, Samuel, et al. (1994), *Seguridad Pública. Problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM.
- Hernández Norzagaray, Ernesto y Manuel Alcántara (coord.) (2009), *México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, España, Universidad de Salamanca.
- Hernández Sampieri, Roberto (2006), *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill Interamericana.
- Izurieta Roberto, Rubén M. Perina y Christopher Arterthon (2002), *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía.
- López Portillo, Ernesto (1988), *La seguridad pública ciudadana y la democracia. Hacia la seguridad ciudadana*, México, FCE.
- R., Ullman y N. Brown (1997) *The Future Global Challenge: A Predictive Study of World Security 1988-1990*, London, RUSI.
- Ramos García, José María (2005), *Gestión de la cooperación transfronteriza México estados unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Porrúa.
- Ramos García, José María (2006), *Inseguridad pública en México una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, México, Porrúa.
- Revesz, B (2006) “Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional”, en *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina* [PDF], Bolivia.
- Rodas Morales, Hugo (2004), “Crítica a la gobernabilidad: Reforma Social del Estado en América Latina”, en *Revista Comentarios y Debates*, año 4, vol. 7, España.
- Rojas Soriano, Raúl (2002), *Métodos para la investigación social: una proposición dialéctica*, México, Ed. Plaza y Valdez.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel (2002), *Seguridad nacional y narcotráfico en México 1970 – 2000*, [PDF], México, UNAM.
- Stiglitz, Joseph (2006), “Política antidrogas en México”, en *Congreso de Economía Política*, México.
- Toro, María Celia (1990), “El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Bagley (comp.), *En busca de la seguridad Perdida, Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI.
- Toro, María Celia (1995), *México en guerra contra las drogas: causas y consecuencias*, [PDF], Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers.

Toro, María Celia (1997), *Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó*, México, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

Walker O., William, (1981), *Control de las Drogas en América*, [PDF], Estados Unidos, Universidad de Nuevo México Press.

### **OBRAS DE INSTITUCIONES.**

Amnistía Internacional (2009), *México: los fondos de la Iniciativa Mérida deben congelarse hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos*, [en línea], México. Disponible en: [amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-meridadeben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/](http://amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-meridadeben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/), [consultado el 21 de agosto de 2013].

CASEDE (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia) (2011), *Iniciativa Mérida. Resumen del Plan de Gastos para México*, [en línea], México. Disponible en: [seguridadcondemocracia.org/.../Plan%20de%20Gastos%20para%20Mexico.doc](http://seguridadcondemocracia.org/.../Plan%20de%20Gastos%20para%20Mexico.doc), [consultado el 1 de agosto de 2013].

CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

Government Accountability Office (2009), *Status of Funds for the Mérida Initiative*, [en línea], Estados Unidos. Disponible en: [www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf), [consultado el 1 de agosto de 2013].

HRW (Human Rights Watch) (2011), *Estados Unidos/México: Obama debe plantearle a Calderón preocupación por los problemas de derechos humanos en México*, [en línea], Disponible en: [www.hrw.org/es/news/2011/03/02/estados-unidos-mexico176obama-debe-plantearle-calder-n-preocupaci-n-por-los-problemas-d](http://www.hrw.org/es/news/2011/03/02/estados-unidos-mexico176obama-debe-plantearle-calder-n-preocupaci-n-por-los-problemas-d), [consultado el 17 de agosto de 2012].

PGR (Procuraduría General de la República) (1992), *Centro de Planeación para el Control de Drogas CENDRO*, México.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993), *Informe sobre Desarrollo Humano de 1993* [PDF], México.

Poder Ejecutivo Federal (1989), *Programa nacional para el control de Drogas en México 1989 – 1994*, México.

Poder Ejecutivo Federal (1995), *Programa nacional para el control de Drogas en México 1995 – 2000*, México.

Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000* [PDF], México.

- Poder Ejecutivo Federal (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012* [PDF], México.
- Presidencia de la República (2011), *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], México. Disponible en: [www.quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno/](http://www.quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno/), [consultado el 1 de agosto de 2013].
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2003), *Informes sobre el Desarrollo Humano*, México.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2011), *Iniciativa Mérida*, [en línea], México. Disponible en: [www.iniciativamerida.gob.mx/](http://www.iniciativamerida.gob.mx/), [consultado el 21 de julio de 2013].
- Senado de Estados Unidos y Committee on Homeland Security & Governmental Affairs (2011), *New information about counternarcotics contracts in Latin America*, Estados Unidos de América.
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2005), *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, [en línea], México. Disponible en: [www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm](http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm), [consultado el 23 de julio de 2013].
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2007), *Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida, “La Cooperación Internacional Antinarcóticos y la Iniciativa Mérida: Antecedentes”*, [en línea], México. Disponible en: [www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/dialogo.pdf](http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/dialogo.pdf), [consultado el 23 de julio de 2013].
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2008a), *¿Qué es la cooperación internacional?*, [en línea], México. Disponible en: <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/comunicados2007/306>, [consultado el 21 de julio de 2013].
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2008b), *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia*, [en línea], México. Disponible en: [www.proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-NARCOTRAFICO.pdf](http://www.proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/EUA-NARCOTRAFICO.pdf), [consultado el 21 de julio de 2013].
- U. S Department of State, *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, [en línea], Estados Unidos. Disponible en: [www.state.gov/j/inl/](http://www.state.gov/j/inl/), [consultado el 1 de agosto de 2013].
- Witness for Peace (2009), “Mérida Initiative “Plan Mexico” Fact sheet”, [en línea], Estados Unidos. Disponible en: [www.witnessforpeace.org/downloads/MEX\\_New%20Merida%20Initiative%20Factsheet%20.pdf](http://www.witnessforpeace.org/downloads/MEX_New%20Merida%20Initiative%20Factsheet%20.pdf), [consultado el 17 de Agosto de 2013].

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS.

- Arvizu, Juan (2009), "La Iniciativa Mérida, una "tomadura de pelo": PAN", [en línea], en *El Universal*, 2 de febrero, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/primer/34371.html](http://www.eluniversal.com.mx/primer/34371.html), [consultado el 26 de julio de 2013].
- Castañeda, Jorge (2012), "Una guerra muy cara", [en línea], en *El País*, España. Disponible en: [www.elpais.com/diario/2012/01/04/opinion/1325631610\\_850215.html](http://www.elpais.com/diario/2012/01/04/opinion/1325631610_850215.html), [consultado el 26 de julio de 2013].
- El Universal (editorial) (2009) "EU sólo ha entregado 2% de los fondos de la Iniciativa Mérida", [en línea], en *El Universal*, 3 de diciembre, México. Disponible en: [EU%20sólo%20ha%20dado%20un%20%25%20de%20fondos%20de%20plan%20Mérida.htm](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/155292.html)
- Estévez, Dolia (1995), "Washington, cómplice de la narcocorrupción en México", en *El Financiero*, 21 de mayo, México.
- Excélsior (2010), "Iniciativa Mérida no es tratado internacional: SRE", [en línea], 24 de Octubre, México. Disponible en: [www.exonline.com.mx/diario/noticia/primer/pulsonacional/iniciativa\\_merida\\_no\\_es\\_tratado\\_internacional:\\_sre/29968](http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primer/pulsonacional/iniciativa_merida_no_es_tratado_internacional:_sre/29968), [consultado el 25 de julio de 2013].
- Garduño, Roberto (2008), "*Sepultan* el plan Mérida en la interparlamentaria México-EU", [en línea], en *La Jornada*, 8 de junio, México. Disponible en: [www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=politica&article=003n1pol](http://www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=politica&article=003n1pol), [consultado el 26 de julio de 2013].
- Gillman, Todd J. (2007), "Bush's Mexico Aid Plan Get Mixed Reviews in House", [en línea], en *The Dallas Morning News*, 26 de octubre, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/news/world/mexico/stories/102607dnnatplanmexico.3512b11.html>, [consultado el 28 de julio de 2013].
- Gómez, Natalia (2007), "Es el plan anticárteles más agresivo: embajador", [en línea], en *El Universal*, 23 de octubre, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/155292.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/155292.html), [consultado el: 26 de julio de 2013].
- Gómez, Natalia (2008), "México es otro consumidor de drogas: Garza", [en línea], en *El Universal*, 31 de mayo, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/159856.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159856.html), [consultado el 26 de julio de 2013].

- Hernández, Jaime (2008), "Avalan otra versión de Iniciativa Mérida" [en línea], en *El Universal*, 11 de junio, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/160066.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/160066.html), [consultado el 26 de julio de 2013].
- La Jornada (editorial) (2008), "Infortunio de la Iniciativa Mérida", [en línea], 8 de junio, México. Disponible en: [www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=opinion&article=002a1edi](http://www.jornada.unam.mx/2008/06/08/index.php?section=opinion&article=002a1edi), [consultado el 26 de julio de 2013].
- Otero, Silvia (2010), "Arranca en DF oficina de Iniciativa Mérida", [en línea], en *El Universal*, 31 de agosto, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/notas/705518.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/705518.html), [consultado el 26 de julio de 2013].
- Ramos, Jorge y Ricardo Gómez (2011), "Tendrá la SEDENA más fondos de Plan Mérida", [en línea], en *El Universal*, 5 de diciembre, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/164217.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/164217.html), [consultado el 26 de julio de 2013].
- Sierra (2010), "Senadores piden revisar la Iniciativa Mérida", [en línea], en *El Universal*, 23 de noviembre, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/nacion/182024.html](http://www.eluniversal.com.mx/nacion/182024.html), [consultado el 26 de julio de 2013].
- Thomson, Adam (2009), "Mexicans accused of human rights failure", [en línea], en *Financial Times*, 30 de abril, Estados Unidos de América. Dirección URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/409d1938-3520-11de-940a-00144feabdc0.html> [consultado el 30 de julio de 2013].
- Zepeda Patterson, Jorge (2008), "Son los derechos humanos, estúpido", [en línea], en *El Universal*, 1 de junio, México. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx/editoriales/40632.html](http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/40632.html), [consultado el 26 de julio de 2013].

## **DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.**

- Astorga Almanza, Luis Alejandro (1999), "El traficante de drogas: la identidad en construcción", en *Revista El Cotidiano*, [PDF], No. 95, mayo – junio, UAM.
- Castañeda, Jorge y Robert Pastor (1989), "Límites en la amistad México y EU", [PDF], México, Ed. Joaquín Mortíz.
- Chabat, Jorge (1994), "Seguridad Nacional y Narcotráfico", en *Revista Política y Gobierno*, [PDF], vol. 1, núm. 1, CIDE, México.
- Comisión Estadounidense Antidrogas (1992), "Declaración de San Antonio", en Comunicado conjunto de la Segunda Reunión Regional Antidrogas, Texas, citado en Alponse, Juan María (1993), *La política de México en el nuevo orden mundial, Antología de principios y tesis*, [PDF], México, FCE.

- Cox Urrejola, Sebastián (2002), *Seguridad Pública: un desafío para la gobernabilidad democrática; una oportunidad para la participación ciudadana*, [PDF], Barcelona Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Craig B., Richard (1989), *La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales*, [PDF], México, FCE.
- Crozier, M., et al. (1975), *The Crisis of Democracy*, [PDF], New York, New York University Press.
- Del Olmo, Rosa (1975), *La sociopolítica de las Drogas*, [PDF], Universidad Central de Venezuela, Venezuela.
- González Arnau, Remedios (1996), *Contradicciones en las relaciones entre México y Estados Unidos en la coyuntura actual*, [PDF], México, UNAM.
- González, Guadalupe (1989), *México en la cadena internacional del narcotráfico*, [PDF], México, FCE.
- Grayson, George W. (2010), *Mexico: narcoviolence and a failed state*, [PDF], Transaction Publishers, Estados Unidos de América.
- Hoag, William (1979), *Teoría de Sistemas*, [PDF], México, FCE.
- Jiménez, Jesús (2008), *Gobernanza en la sociedad e información*, [PDF], México, FCE.
- Marcial Jiménez, Rodrigo (2009), “Violencia y narcotráfico en México” en *Cuadernos de Investigación*, [PDF], UAEM, Toluca, México.
- Picardo Valdéz, Francisco (1998), *Gobernanza e Instituciones*, [PDF], México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Pineda Pablos, Nicolás (2007), “El concepto de política pública: alcances y limitaciones”, en *Seminario de Políticas Públicas*, [PDF], Texas.
- Ramiro Robledo, Juan (1998), *Seguridad Pública*, [PDF], México, Consejo Directivo de seguridad Pública.
- Rojas, F. (1994), *Notas sobre Gobernabilidad e Institucionalidad Democrática. ¿Qué espera la sociedad del gobierno?* [PDF], Chile, Asociación Chilena de Ciencia Política.
- Sánchez, Marcela (2007), *Merida Initiative a welcome distraction*, [PDF], Estados Unidos de América, Washington Post.
- Santos Caamal, Mario (1999), *Criterios generales para la formulación de un concepto de seguridad nacional*, [PDF], México, UNAM.
- Turner, Joan (2000), *Configuración del Nuevo – Mundo*, [PDF], México, FCE.

Vélez Quero, Silvia Elena (2011), *La Iniciativa Mérida y sus avatares*, [PDF], México, Instituto para la Seguridad y la Democracia.

## ARTÍCULOS DE REVISTAS

Casar, María Amparo (1996), “Las Bases político – institucionales del poder presidencial en México”, en *Revista Política y Gobierno*, [PDF], México, CIDE.

Freeman, Laurie (2009), “Déjà vu. La política antidrogas en la relación México- Estados Unidos”, en *Revista Foreign Affairs en español*, enero-marzo, vol. XXI, pp. 15-23, México.

Guillman, Gerard (2007), “Iniciativa Mérida, cómo lo ve Estados Unidos”, [PDF], en *Revista Espiral*, septiembre - diciembre, año 6, núm. 12, México, Universidad de Guadalajara.

Herrera Lazo, Luis (2001), “Seguridad en el tiempo. México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-agosto, año/vol. XLVII, número 194, México, UNAM.

Maciel, Alves (2003), “Economía Política Mexicana 1993 - 2003”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 49, núm. 1, Instituto de Asuntos Públicos, Chile.

Medellín Mendoza, Laura Nelly, et al. (2007), “Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática” [PDF] en *Revista Espiral*, septiembre - diciembre, año 6, núm. 12, México, Universidad de Guadalajara.

Michel, Víctor y Leticia Fernández (2011), “México estropea equipo de detección entregado por EU”, [en línea], en *Revista Milenio*, 26 de septiembre, México. Disponible en: [www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5b3f6569861bc7b1ebc8edca2e67d3d8](http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/5b3f6569861bc7b1ebc8edca2e67d3d8), [consultado el 27 de julio de 2013].

Pérez Fernández, Germán (2009), “Democracia y malestar global” en *Revista México, el nuevo escenario político ante el bicentenario*, año 7, núm. 20, España, Universidad de Salamanca.

Pérez Lara, Jorge Enrique (2011), “La guerra contra el narcotráfico: ¿una guerra perdida?”, en *Revista Espacios Públicos*, [PDF], enero-abril, vol. 14, núm. 30, UAEM, México.

Proceso (editorial), (2005), “El papel de la ONU”, [PDF], en *Revista Proceso*, México. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?cat=23> [consultado el 27 de agosto del 2013].

Ramos García, José María (2005), “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un Marco conceptual”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, mayo-agosto, año/vol. XLVII, número 194, México, UNAM.

Rosenberg, Mica (2009), "Drug war abuses by Mexican army rise sharply", [en línea], en *Revista Nexos*, 8 de diciembre, México. Disponible en: [www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=67181](http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=67181), [consultado el 18 de Agosto de 2013].

Sanahuja, José Antonio (2002), "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: Los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", en *Revista Documentación Social*, [PDF], núm. 136, España, pp. 25-41.

Serrano, Mónica (1998) "Orden público y seguridad nacional en América Latina", en *Revista Foro Internacional*, vol. XXXVIII, n° 13, México, El Colegio de México.

## **LEYES.**

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.