



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

**División de Ciencias Políticas y Humanidades**

**La Cooperación México-Estados Unidos en materia de  
combate al narcotráfico: (1994-2009).  
¿Avance o Retroceso?**

**TESIS  
Para obtener el Grado de  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Presenta  
Wilberth Augusto Madera Olivares**

**Directora de Tesis  
M.C Jazmín Benítez López**

**Chetumal, Quintana Roo, México, marzo de 2010.**

# UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

---

División de Ciencias Políticas y Humanidades



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

COMITÉ DE TESIS

Directora: \_\_\_\_\_  
M.C. Jazmín Benítez López

Asesor: \_\_\_\_\_  
Dr. Rafael I. Romero Mayo

Asesor: \_\_\_\_\_  
Dr. Leonardo H. Rioja Peregrina

Chetumal, Quintana Roo, México, marzo de 2010

# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	1
<b>INTRODUCCIÓN</b>	2
<b>I. LA COOPERACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS FRENTE AL NARCOTRÁFICO: ¿DEPENDENCIA O COOPERACIÓN?</b>	6
<i>1.1</i> Elementos teóricos y conceptuales.	7
<i>1.1.1</i> Los Elementos de la cooperación: México -Estados Unidos frente al narcotráfico.	12
<i>1.1.2</i> Relación Centro-Periferia: El Narcotráfico una actividad derivada del subdesarrollo.	18
<i>1.1.3</i> ¿Dependencia o Cooperación?	26
<i>1.2</i> Los antecedentes de la Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico.	30
<i>1.2.1</i> De las Convenciones Multilaterales a los Acuerdos Bilaterales.	34
<i>1.2.2</i> La Guerra Contra el Narcotráfico de Nixon y su implicación para México.	35
<i>1.2.3</i> Reagan “The Nacional Act .221” El Narcotráfico como supuesta amenaza de Seguridad Nacional para México.	37
<i>1.3</i> Los Factores de Situación que propiciaron la supuesta Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico (1994-2000).	40
<i>1.3.1</i> El Medio Internacional: una nueva relación económica-comercial binacional.	40
<i>1.3.2</i> Estados Unidos: la política antidrogas del hemisferio y sus respectivas acciones.	42
<i>1.3.3</i> México como actor geoestratégico en el fenómeno internacional del narcotráfico: entre Estados Unidos y Colombia.	43
<b>II LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO: (1994-2006).</b>	47
<i>2.1</i> Ernesto Zedillo: la corresponsabilidad y el inicio del tercer vínculo.	47
<i>2.1.1</i> La consolidación de la economía del Narcotráfico en México.	50
<i>2.1.2</i> La política exterior de México frente a Estados Unidos: entre el proceso de Certificación y la cooperación bilateral.	55
<i>2.1.3</i> La cooperación bilateral 1995-2000: Acuerdos y Organismos binacionales en contra del tráfico de drogas.	62

2.2	<b>Vicente Fox: el tema de Seguridad Nacional en la transición política.</b>	66
2.2.1	<b>Las Fuerzas Armadas: La Política de Militarización en la Seguridad Pública</b>	71
2.2.2	<b>La relación México-Estados Unidos en el nuevo contexto internacional: seguridad bilateral y narcotráfico.</b>	77
2.2.3	<b>México dependiente en materia de seguridad: El Acuerdo de las Fronteras Inteligentes.</b>	83
2.3	<b>La Nueva fase del TLCAN: La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).</b>	88
<b>III FELIPE CALDERÓN. EL NUEVO MODELO EN MATERIA DE COOPERACION: LA INICIATIVA MÉRIDA ¿AVANCE O RETROCESO?</b>		91
3.1	<b>Felipe Calderón: Gobernabilidad, las reformas estructurales del Estado en materia de seguridad el protagonismo de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas.</b>	91
3.2	<b>La relación México-Estados Unidos (2006-2009): ampliación de la cooperación bilateral y regional en contra del tráfico de drogas.</b>	103
3.3	<b>¿Un nuevo modelo de cooperación? La Iniciativa Mérida (FY 2008- FY2009).</b>	111
3.4	<b>La Política Exterior de México: entre la diplomacia discursiva de la corresponsabilidad y los obstáculos binacionales.</b>	115
<b>CONCLUSIONES</b>		121
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>		
<b>ANEXOS</b>		130
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		131

## AGRADECIMIENTOS

Gracias Dios por ser mi victoria, mi escudo y el que levanta mi frente. Porque tuya es, oh SEÑOR , la magnificencia y el poder, la gracia, la victoria y el honor. Porque Tú iluminas el pensamiento de los genios de la ciencia, pintores y poetas. Sus obras, sin querer, hablan de tu grandeza.

Deseo agradecer públicamente a mis padres, en reconocimiento de su amor, apoyo y ejemplo; por su dedicación en mi formación personal y profesional. Por su sacrificio para obtener, más que el grado de título profesional, la experiencia de pertenecer a una universidad y de disfrutar la riqueza del mundo académico. Padres, Ana Olivares Rodríguez y Wilberth Madera Esquiliano, el presente triunfo es parte de su esfuerzo y amor. Gracias.

Asimismo, quiero agradecer a mi tía Irma Olivares su valioso apoyo que me brindó durante estos años de estudio y vida. Gracias por ser la figura materna de la familia Olivares. También, agradezco a mi tío Julio Madera por sus consejos, apoyo y confianza que depositó en mí. Gracias por hacerme comprender que la familia es lo máspreciado. De la misma manera agradezco a mi hermano Héctor y Diana su apoyo y entusiasmo.

Agradezco y ofrezco un reconocimiento especialmente a la profesora Jazmín Benítez López, quien dirigió el proceso de investigación de la presente tesis. Por su disposición para compartir puntos de análisis, material de investigación y experiencia profesional. Por su claridad para compartir conocimientos como profesora en la cátedra de Política Exterior, la cual fue muy importante para el trabajo de investigación.

De la misma manera, quiero agradecer por su seriedad académica y dedicación a mis profesores de la División de Ciencias Políticas y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo. En especial a los profesores: Adela Vázquez, Leonardo Rioja, José Arroyo, Rafael Romero y Carlos Barrachina. Hago un agradecimiento al profesor Lázaro Marín por ser mi maestro y tutor durante mi tiempo en la universidad. También, ofrezco un agradecimiento al profesor Onésimo Moreira por abrirme las puertas de sus proyectos de investigación y enseñarme la esencia del mundo académico.

Ofrezco un agradecimiento a la joven profesora Jenny Mena, quien fue mi primera y a la vez última maestra de inglés. Así como al joven y brillante profesor Rafael Velasco quien a su corta edad ha destacado como maestro y como persona.

Por supuesto, agradezco la oportunidad que me brindó la Universidad de Quintana Roo a través de la División de Ciencias Políticas y Humanidades para hacer una estancia en El Colegio de México, experiencia que me dio la oportunidad para enriquecer la investigación de tesis, por medio de la recopilación de valiosa información encontrada en la Biblioteca Daniel Cosío Villegas.

## ***INTRODUCCION***

El tráfico de drogas como actividad económica ilícita ha representado un problema político, económico y social para México desde hace décadas, el cual se convirtió en un tema de seguridad nacional desde mediados de la década de los ochenta. Consecutivamente, el narcotráfico fue tomando cada vez mayor énfasis en la agenda mexicana y en los círculos políticos y sociales. Para comprobar este hecho sólo es necesario consultar algún medio de comunicación, ya sea la prensa o la televisión; a través de éstos podemos observar un continuo y creciente conflicto entre el Gobierno Federal y las organizaciones vinculadas al narcotráfico.

Asimismo, a través de los medios de comunicación podemos observar la supuesta existencia de una cooperación emprendida entre el Gobierno Mexicano y Estadounidense, con la finalidad de combatir a una actividad económica ilícita que se encuentra dentro de sus propios territorios y es parte de un fenómeno internacional. Ante un fenómeno global como el narcotráfico, ambos gobiernos planearon construir acuerdos bilaterales, cuya máxima expresión es la Iniciativa Mérida.

Por tal motivo, el presente trabajo surge de la inquietud por conocer los planes y estrategias que ha empleado el gobierno mexicano en el combate al narcotráfico de manera endógena y exógena. El objetivo central de la investigación reside en analizar la cooperación México-Estados Unidos en aspectos políticos, económicos y logístico-militar en cuanto al tema del narcotráfico, a partir del periodo presidencial de Ernesto Zedillo al de Felipe Calderón Hinojosa, así como fundamentar el objeto de estudio con base en un enfoque teórico que explique la realidad sobre la complejidad y relevancia del problema en materia de política exterior.

En el capítulo I, se presenta un estudio sobre la dinámica del narcotráfico como fenómeno transnacional, particularmente en el hemisferio americano, así como el papel geoestratégico de México en la materia. En segundo lugar, se contraponen algunos postulados y supuestos con el objetivo de analizar cuál enfoque teórico responde mejor al objeto de estudio, para después demostrar si la relación binacional está caracterizada por elementos de la Dependencia o Cooperación.

En el segundo subcapítulo se estudian los antecedentes de la cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico, a través de un análisis histórico sobre los hechos y acontecimientos más relevantes que representaron un parte aguas en la relación bilateral en la materia, así como de los acuerdos binacionales y multilaterales que se establecieron desde 1920, hasta la declaración de la Alianza México-Estados Unidos en contra de las drogas ilícitas de 1997. Posteriormente, en el subcapítulo III, se analizan los factores exógenos y endógenos que generaron el escenario perfecto para que ambos gobiernos establecieran una cooperación binacional más compleja que desembocó en la Iniciativa Mérida.

El Capítulo II, tiene como objetivo describir y analizar las distintas etapas por las que ha transitado la cooperación binacional frente al narcotráfico llevada a cabo durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada. De igual forma aborda aspectos endógenos y exógenos que dan pie a determinadas acciones en materia de política interna y exterior emprendidas por parte del Gobierno Mexicano y Estadounidense.

Es importante mencionar que la investigación hace hincapié en las aportaciones del Plan Nacional de Desarrollo de los sexenios analizados, así como de los fundamentos teóricos y conceptuales de seguridad nacional que utilizó el Gobierno Mexicano durante este contexto. Asimismo, se hace un recuento detallado sobre los acuerdos binacionales ratificados por ambos países; también se presenta un análisis sobre la política antidrogas a nivel regional y la contraposición del Paradigma de la Corresponsabilidad y el Proceso de Certificación emprendido por el gobierno de Estados Unidos, entre el año 1994-2009. Por otra parte, se analiza el proceso de militarización mexicano, el cual es parte de una estrategia antidrogas para América Latina impulsada por el gobierno estadounidense. Posteriormente, se presenta un análisis sobre la conformación del nuevo sistema de seguridad regional para América del Norte, el cual responde al nuevo contexto internacional de la pos guerra fría y en mayor medida al ataque terrorista, perpetrado el 11 de septiembre, al centro financiero mundial de la Unión Americana, particularizando en el Acuerdo de las Fronteras Inteligentes y la ASPAN.

El capítulo III, aborda los factores endógenos y exógenos que dan pie a determinadas acciones en la política exterior y doméstica de la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón (2006-2009). Posteriormente, presenta un estudio sobre la cooperación bilateral

México – Estados Unidos en materia contra el narcotráfico, en el área política, económica y logístico-militar.

Cabe mencionar, que por objetividad académica y delimitación temporal de la investigación se estudian dos años fiscales de tres que corresponden a la Iniciativa Mérida, es decir, se analiza el año fiscal 2008 y 2009, separado al año fiscal 2010 por su carácter *a posteriori*. En relación a la Iniciativa Mérida, se estudian los fondos financieros de cada año y a que concepto o función se destinan, así como los potenciales resultados generados en materia contra el narcotráfico a nivel nacional y binacional.

Por otra parte, el capítulo III, puntualiza algunos elementos que caracterizan a la política exterior mexicana, particularmente frente a Estados Unidos, la cual opera entre la diplomacia discursiva de la corresponsabilidad y los obstáculos binacionales como los intereses, los enfoques, las diferencias estructurales y cuestiones más concretas como la segunda enmienda estadounidense.

Por último, cabe mencionar que las conclusiones son la conjunción del total de conocimiento adquirido durante la elaboración del presente trabajo de investigación. La mayoría de los planteamientos mencionados se derivan de un análisis desde la perspectiva de la teoría de la dependencia en el área de seguridad, particularmente en el tema del narcotráfico. Aunque la investigación hace énfasis en la existencia de una dependencia que crea una supuesta cooperación asimétrica entre México y Estados Unidos, en la cual la parte mexicana tiene y tendrá que seguir cediendo parte de su soberanía con el objetivo de sobrellevar a una amenaza tan latente como el narcotráfico. Es importante mencionar que las condiciones caracterizadas por la dependencia pueden cambiar debido al paulatino acercamiento entre la Unión Americana y México.

Es necesario mencionar que la elaboración del presente trabajo cambió mi perspectiva sobre la política exterior mexicana, así como de la relación México-Estados Unidos, ya que ahora poseo una visión más objetiva sobre los fenómenos coyunturales que se presentan en el entorno internacional y que se plasman en la agenda nacional y binacional. Asimismo, me

ayudó a obtener un panorama detallado sobre las repercusiones y resultados de la estrategia antidrogas mexicana.

Por tal motivo, la importancia de esta investigación radica en la objetividad con la que se pretendió analizar el tema sobre La Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico entre los años 1994-2009, así como en la pertinencia del tema en medio del contexto en que México se encuentra, asimismo por las especializadas fuentes de consulta mexicanas y estadounidenses que enriquecen la presente investigación.

## **I. LA COOPERACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS FRENTE AL NARCOTRÁFICO: ¿DEPENDENCIA O COOPERACIÓN?**

Para establecer un análisis de la política exterior y doméstica de México es pertinente estudiar su relación con Estados Unidos, país vecino con el cual comparte una frontera extensa, así como una fuerte relación comercial y política. México desde su conformación como país independiente ha compartido una frontera con Estados Unidos, quien logró un desarrollo económico y político de mayor auge, al grado de consolidarse como una superpotencia a nivel mundial al finalizar la Segunda Guerra Mundial, posición que aún mantiene hasta principios del siglo XXI. Evidentemente, resulta necesario estudiar la relación bilateral México-Estados Unidos para comprender la política exterior mexicana.

Durante la primera mitad del siglo XX, dentro de la relación bilateral existieron diversos asuntos de importancia, uno de estos fue el narcotráfico, tema que paulatinamente fue tomando mayor relevancia en la agenda bilateral. Mencionado hecho, condujo a ambos gobiernos a establecer un acercamiento en materia antidrogas con una base institucional de perfil bilateral. Sin embargo, la relación México-Estados Unidos posee un carácter peculiar, debido a diferencias estructurales inherentes a cada uno de dichos países, así como a una serie de objetivos discordantes en materia de política, tanto interna como externa, lo que aunado a un nivel de desarrollo económico asimétrico y por tanto, desigual, ha generado una relación inequitativa, con tintes de dependencia de México respecto a Estados Unidos.

Por tal motivo, el siguiente capítulo de la investigación tiene como objetivo analizar, con base en la Teoría de la Dependencia, tanto los antecedentes del problema a investigar, como la serie de factores internacionales de situación, que generaron un escenario propicio para que el Gobierno Mexicano estableciera un plan contra el narcotráfico conjunto con el Gobierno Estadounidense, como es el caso de la Iniciativa Mérida.

Debido al objetivo planteado en el primer capítulo, se consideró pertinente dividirlo en tres secciones. El primer subcapítulo aborda las referencias teóricas y conceptuales que a lo

largo de la investigación nos serán de utilidad para analizar tanto a los antecedentes de la relación bilateral en materia antidrogas, así como analizar al objeto de estudio; también se presenta un análisis comparativo para llegar a la conclusión de cuál es el elemento que impera en la relación bilateral: Cooperación o Dependencia. En el segundo subcapítulo, se encuentran los antecedentes de la cooperación bilateral México-Estados Unidos con respecto al narcotráfico. Posteriormente, dentro del tercer subcapítulo se presentan los factores de situación que propiciaron la Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al Narcotráfico entre el año 1994-2009.

### ***1.1 Elementos teóricos y conceptuales.***

Para fines de la presente investigación, resulta necesario utilizar una teoría que ofrezca conceptos que faciliten la comprensión del fenómeno o proceso de una forma precisa. Considero que la *Teoría de la Dependencia* será de gran utilidad para comprender la realidad sobre la Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico.

La Teoría de la Dependencia surgió en 1950, bajo la línea de investigación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), combinando elementos teóricos neo-marxista con la teoría económica Keynesiana. Sin duda alguna Raúl Prebisch es autor representativo de la escuela cepalina, sin embargo, surgen otros pensadores que hacen varias aportaciones a la teoría, así como algunas críticas, entre ellos se encuentran: Enrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Andre Gonder, Samir Amin, y Edelberto Torres-Rivas.<sup>1</sup>

La Teoría de la Dependencia plantea que existen diferencias estructurales de carácter económico, entre los países de todo el mundo, señalando la existencia de un grupo de países de alto grado de desarrollo industrial, denominados como el *Centro*; a su vez, existen una serie de países nombrados *Periferia*, que no han logrado transformar su estructura económica, permaneciendo en una condición de subdesarrollo. Ante mencionadas diferencias económicas, la Teoría de la Dependencia, explora la brecha asimétrica que existe entre los diferentes países

---

<sup>1</sup> Véase SA. Teoría de la Dependencia. *Zona Económica*. México. Fecha de consulta 18 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.zonaeconomica.com/teoria-dependencia>.

y regiones, caracterizada por una relación de subordinación por parte de los miembros de la Periferia hacia el Centro.

Como reflejo de las diferencias económicas existentes entre los países del Centro y la Periferia, el narcotráfico surge como una consecuencia de las desventajas de América Latina en las Relaciones Económicas Internacionales, que han provocado fuertes crisis económicas y sociales, dejando desatendida la producción de materias primas como el petróleo y el café. De esta forma, el narcotráfico se convierte en la principal actividad económica ilícita de América Latina que genera grandes utilidades, haciendo cómplice a la base social. Alan García lo plantea de la siguiente manera:

“La producción y el comercio de la droga es sólo uno de los varios elementos en la relación global de América Latina con Estados Unidos y los países industrializados. Esos varios elementos están profundamente vinculados, dependen unos de otros. Así, la producción y el comercio de la cocaína son parte del modelo de acumulación capitalista dependiente de nuestros países... La producción de cocaína aumenta y se expande no sólo por la mayor demanda en los países ricos, sino porque se contraen los precios de productos como el petróleo y el café... En consecuencia ingresan menos dólares a la economía. Frente a ello la única materia prima de América Latina que mantiene su alto valor o sube de precio constantemente es la coca y sus derivados”.<sup>2</sup>

Como contraparte de lo anterior, resulta necesario considerar a la Doctrina de Seguridad Hemisférica, diseñada e instrumentada por Estados Unidos. El objetivo de la Doctrina se concentró en resguardar la Seguridad Nacional, a través de la formación de un orden hemisférico de acuerdo a los intereses de Estados Unidos, bajo el argumento de una supuesta cooperación hemisférica. La estrategia consiste en la creación de organismos internacionales, comisiones, acuerdos multilaterales y acuerdos bilaterales con los países del Continente Americano. “El actual sistema de Seguridad Hemisférica basado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en la Carta de Organización de Estados Americanos y en el Pacto de Bogotá, fue estructurado básicamente para enfrentar las amenazas externas al

---

<sup>2</sup> Santana, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*. México. Siglo Veintiuno Editores. 2004. Pág. 177.

Continente y fue producto de la confrontación Este-Oeste, bajo la inspiración y liderazgo de los Estados Unidos”.<sup>3</sup>

La Doctrina de Seguridad Hemisférica plantea que si existe alguna amenaza que actúe contra la seguridad y los valores en el continente americano, se podrán efectuar las medidas necesarias para eliminar la amenaza, esta idea presupone la existencia de una cooperación a nivel continental. No obstante, no se toma en consideración que muchas de las acciones que se efectúan atentan contra la soberanía de los países pertenecientes a la Periferia. Evidentemente, “Estados Unidos tiene capacidad de influencia importante sobre las naciones medianas y chicas, y debe negociar sus postulados con las grandes”.<sup>4</sup>

Por lo tanto, ante la evidencia de elementos que sustentan la existencia de una supuesta relación de cooperación con Estados Unidos en el plano bilateral y multilateral de proporción regional, me propongo constituir un análisis de los antecedentes de la relación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico. Una vez establecida la base teórica, es pertinente presentar el marco conceptual, con el cual se definen los principales términos que son utilizados en la investigación, siendo de suma importancia la identificación de cada uno de ellos para la comprensión del trabajo de tesis.

Es pertinente considerar el término *cooperación*, debido a que es el primer concepto empleado en el título de la investigación, entendiéndola como “...las disposiciones tomadas por una de las partes con el fin de aumentar la posibilidad de la otra parte de supervisar (vigilar) y/o verificar el cumplimiento de las disposiciones de un acuerdo...”<sup>5</sup>

Desde la óptica de las relaciones internacionales, el gobierno de México se refiere al término *cooperación internacional* como al “...conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios en los ámbitos de desarrollo económico y el bienestar social... La cooperación

---

<sup>3</sup> Salazar Torres, Javier J. *El concepto de Seguridad Hemisférica en el nuevo escenario mundial*. 1991. S/L. fecha de consulta 18 de febrero de 2009. disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART413ccbf1c0da0.pdf>.

<sup>4</sup> Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica Debates y Desafíos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte. 2005. Pág. 18.

<sup>5</sup> Hernández, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México. Editorial PORRÚA. 2002. Pág. 173.

internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional.”<sup>6</sup>

La cooperación internacional puede ser emprendida por organismos de carácter intergubernamental o no gubernamental, así como por internacionales o regionales.

Por otra parte, uno de los conceptos predominantes que la Teoría de la Dependencia maneja, es el concepto de *subdesarrollo*, el cual se refiere: “...a la estructura de un tipo de sistema económico, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y, sobre todo, predominio del mercado externo sobre el interno”.<sup>7</sup>

El concepto de *soberanía* también se integra en el ejercicio de análisis del objeto de estudio. Considero que el utilizar este término es sumamente importante, debido a su trascendencia para el estudio del Estado-Nación, así como por la tradición del Estado Mexicano, una tradición intensamente nacionalista. Por tal motivo, se entiende por *Soberanía*: “La soberanía nacional, en su sentido más amplio, salvaguarda la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al Estado de Derecho...Un México soberano, respetado en el mundo y con prestigio internacional, en el que la convivencia social armónica, la paz, la tranquilidad y el desarrollo sean una realidad y en donde no existan riesgos graves que amenacen a la población y pongan entre dicho la viabilidad del país...”<sup>8</sup>

Hay que destacar que se incorporaron nuevos elementos o retos que son percibidos como amenazas a principio del siglo XXI, es decir: “...hay riesgos y amenazas, en los que se manifiestan factores internos combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y

---

<sup>6</sup> Dirección General de Cooperación Técnica y Científica – Secretaría de Relaciones Exteriores. Cooperación Internacional. *Secretaría de Relaciones Exteriores*. Fecha de consulta 15 de junio de 2009. Disponible en: [http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop\\_int\\_mex.html](http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html).

<sup>7</sup> Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina. México*. Editorial Siglo Veintiuno. 1992. Pág. 23.

<sup>8</sup> Hernández, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México. Editorial PORRÚA. 2002. pp. 1142-1143.

el deterioro ambiental. En consecuencia, la política de defensa debe hacerse más versátil y dinámica con la participación activa de todas las instituciones gubernamentales...”<sup>9</sup>.

En cuanto al concepto de *Seguridad Nacional*, el gobierno de México ofrece su propia definición a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la cual versa de la manera siguiente: “Por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano...”<sup>10</sup> La definición hace hincapié en el Estado Mexicano, particularmente en tres aspectos: integridad, estabilidad y permanencia. Sin embargo, a este término generalmente se le asocia a la protección de las instituciones y su respectivo gobierno y, no a la población.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional plantea que el gobierno de México diseñó una *Política de Seguridad Nacional*, caracterizada por lo siguiente: “...es el conjunto de principios que determinan la actuación regular del Estado, en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación...”<sup>11</sup> Asimismo, se plantea que ésta “...permite racionalizar, administrar y regular la acción del Estado en materia de seguridad nacional, indicando criterios generales para la adopción de estrategias, uso de recursos, establecimiento de medidas y ejecución de acciones...”<sup>12</sup>

En cuanto al *Narcotráfico*, se le entiende como el: “conjunto de acciones ilícitas de una amplísima gama relacionadas con los estupefacientes, las sustancias psicotrópicas y cualquier otra droga o sustancia de efectos similares ... así como los equipos y materiales requeridos en su procesamiento, entre las que destacan el cultivo, la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta... el transporte por cualesquier vías y medios, la importación o la exportación”<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem*. Pág. 1143.

<sup>10</sup> S.A. *¿Qué es seguridad Nacional?* Centro de Investigación y Seguridad Nacional. México, Fecha de consulta: 09 de febrero de 2008. Disponible en: [http://www.cisen.gob.mx/seguridadnacional\\_agendas.htm](http://www.cisen.gob.mx/seguridadnacional_agendas.htm)

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Hernández, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México. Editorial PORRÚA. 2002. Pág. 683.

El narcotráfico representa un reto para múltiples áreas como: Política Exterior, Política Doméstica, Seguridad Nacional, Salud Pública, Laboral, Carácter Financiero, etcétera. Al observar las múltiples áreas en las que el narcotráfico se encuentra, es preciso manejar una idea más específica sobre determinada acción. Considero que la finalidad del narcotráfico no es atentar contra la Seguridad Nacional, ni liquidar a diario el mayor número de personas; el fin es obtener utilidades, sin importar el medio que se utilice. Por tal motivo, presento a continuación la terminología del tráfico de drogas desde una perspectiva económica.

“El término compuesto narcotráfico incluye una palabra (tráfico) que tiene un doble significado: uno peyorativo y otro positivo. En el primero se le da el sentido de comercio clandestino, vergonzoso e ilícito; en el segundo, se entiende como negociar (traficar con), que nos lleva a negocio del latín *negótium* (*nec-otium*), ausencia de ocio”<sup>14</sup>

Por último, es importante señalar que a lo largo de la investigación se utiliza el término *Paradigma de la corresponsabilidad*, el cual *no* es tomado como una categoría o como un concepto de alguna teoría en particular; sino como una lectura de la realidad plasmada en la relación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico, es decir, no es una categoría primaria de la investigación, sino un elemento subsidiario para comprender y analizar al objeto de estudio.

La corresponsabilidad hace hincapié esencialmente en la responsabilidad compartida de dos o más actores, generalmente en diversos asuntos han sido utilizados en los discursos gubernamentales entre México y la Unión Americana. La responsabilidad compartida ha sido empleada en distintos momentos en la relación binacional México-Estados Unidos, sin embargo, es manejada de acuerdo al contexto internacional y los factores de situación.

### ***1.1.1 Los Elementos de la cooperación: México -Estados Unidos frente al narcotráfico.***

---

<sup>14</sup> Astorga A., Luis A. *Mitología del Narcotraficante en México*. México. Plaza y Valdés Editores. 1996. Pág. 24.

El incremento del fenómeno de la globalización, las transformaciones en la economía internacional en la década de los ochenta; el fin de la Guerra Fría y la consolidación de Estados Unidos como superpotencia, a principio de los noventa, provocó una serie de cambios de gran magnitud a nivel internacional. Como respuesta a estas transformaciones, el gobierno de México tuvo la necesidad de actuar para conservar su posición en la economía y la política internacional.

En el periodo conocido como la *Posguerra Fría* se inició la etapa de *cooperación* por parte de Estados Unidos, la cual consistió en establecer una amplia cooperación internacional y hemisférica, a través de los organismos internacionales ya existentes, sin embargo, estos organismos con el tiempo tuvieron ligeros cambios de acuerdo a las circunstancias del medio internacional, como las transformaciones en el sistema de seguridad internacional y la cooperación en materia económica y comercial.

Durante la Posguerra Fría, México tuvo la tarea de adecuarse a los dos puntos anteriores, de tal manera que el factor económico-comercial fue el predominante en la relación México Estados Unidos. No obstante, el fenómeno migratorio y el narcotráfico fueron temas con gran espacio en la agenda bilateral, que con el tiempo tomaron mayor relevancia para ambos países.

La política de cooperación del gobierno de México es un instrumento que con el tiempo se fue consolidando. Se instauró a partir de la década de los setenta hasta finalmente integrarlo en el sistema jurídico en 1988, conocido como el Principio de Observancia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.<sup>15</sup>

Los primeros síntomas de la *cooperación* mexicana se presentaron en distintas ocasiones, como lo fue la firma del Plan de Acción de Buenos Aires, ratificado por 138 países el 12 de septiembre de 1978. Posteriormente, se llevó a cabo el Programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) concentrándose en el área del desarrollo técnico,

---

<sup>15</sup> Véase Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. *Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México 2005*. México. Secretaría de Relaciones Exteriores-Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional. 2005. Pág. 20.

científico y tecnológico. Ambos acercamientos fueron efectuados con el objetivo de establecer una contribución entre múltiples países en materia de cooperación internacional para el desarrollo, así como para la paz y la seguridad internacional.

El Presidente de la República tiene la facultad y obligación de coordinar y enlazar de manera oficial a México con los países y organismos internacionales, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo, es el titular del Poder Ejecutivo Federal quien tiene la obligación de cumplir los principios tradicionales de política exterior plasmados en el Artículo 89, Fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“...la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; *la cooperación internacional para el desarrollo*; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.<sup>16</sup>

Los esfuerzos de México por establecer una política de cooperación fueron múltiples y constantes, reflejándose en la tarea de institucionalizar la cooperación mexicana. Esta tarea se inició en 1971, con la creación de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI), posteriormente, en 1988, se efectuaron una serie de cambios de carácter conceptual en la concepción de México sobre la cooperación técnica internacional.

Para 1990, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (DGCTI) se transformó en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC), otorgándole el gobierno de México la tarea de planeación y diseño de las políticas en materia de cooperación técnica y científica. Asimismo, se le otorgó la tarea de negociar y ejecutar los convenios de carácter bilateral y multilateral, siempre dentro de la misma esfera. Una de las últimas medidas institucionales fue la creación de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional (URECI) en el 2004, con la finalidad de “...convertir a la política

---

<sup>16</sup> S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89, Fracción X. Fecha de consulta 26 de diciembre 2008. Disponible en: [info4.juridicas.unam.mx](http://info4.juridicas.unam.mx).

exterior en un instrumento central para lograr las metas de desarrollo económico y social en México...”<sup>17</sup>

Finalmente, en el periodo 2004-2005, durante la gestión presidencial de Vicente Fox, la DGCTC desempeñó el papel de planificador y gestor de los programas bilaterales, multilaterales y regionales de cooperación. Fortaleciendo las relaciones bilaterales con los países desarrollados.

Por su parte, el Gobierno Federal de México es el encargado de diseñar la política de cooperación internacional para el desarrollo, de manera apegada a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Lo anteriormente planteado es la percepción, postura y acción de México en materia de cooperación a nivel general, en el marco jurídico, institucional y político.

A pesar de adentrarnos en el tema de cooperación en este segmento, la investigación requiere un análisis profundo sobre la cooperación bilateral México-Estados Unidos en el tema de seguridad, particularmente en el fenómeno del narcotráfico, punto que se aborda a continuación, pero con mayor detalle en el próximo capítulo.

Una vez establecidas las bases jurídicas y políticas de México que hacen posible la cooperación en el plano internacional, así como la presentación de la postura del gobierno de México ante el tema de la cooperación internacional para el desarrollo, el siguiente segmento presenta un panorama internacional en torno a la cooperación en materia de combate al narcotráfico, consecutivamente se acota en el área hemisférica, hasta ubicarlo a nivel binacional.

A grandes rasgos, el sistema de seguridad internacional prevaleciente desde la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI nació de una serie de hechos catastróficos a nivel mundial, entre los que destacan la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Ante la

---

<sup>17</sup> Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. *Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México 2005*. México. Secretaría de Relaciones Exteriores-Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional. 2005. Pág. 22.

necesidad mundial de consolidar un orden que mantenga la seguridad entre los países, se crearon múltiples organismos internacionales y tratados.

Tabla 1. Organismos Internacionales en materia de seguridad

Organismo-Tratado	Año	Objetivo
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU)	1945	Máxima instancia en materia de seguridad a nivel internacional. Procurar y mantener la seguridad en el medio internacional.
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca	1947	Máximo tratado en materia de seguridad del continente americano.
Organización de Estados de América (OEA)	1948	Instancia internacional que regula las relaciones entre los países del hemisferio americano.
Junta Interamericana de Defensa (JID)	1949	Estructura institucional del hemisferio americano en materia de defensa.

Elaboración propia con base en: Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica Debates y Desafíos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte. 2005.

La Junta Interamericana de Defensa (JID) y la Organización de Estados de América (OEA), son las instancias internacionales que regulan las relaciones de seguridad entre los países del hemisferio americano; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es el máximo tratado en materia de seguridad de cobertura hemisférica.

Para la década de los noventa, el mundo experimentó una serie de transformaciones, la democracia y los derechos humanos resaltaron, asimismo, comenzó un proceso de institucionalización de las cumbres internacionales en materia de seguridad, entre las que destacan las Cumbres de Ministros de Defensa, las Conferencias de Ejércitos de América y las Conferencias Especiales sobre la Seguridad Hemisférica.<sup>18</sup>

“En los noventa, emerge a la agenda de seguridad hemisférica el tema de las ‘nuevas amenazas’, también llamadas ‘amenazas no convencionales’ o ‘no estatales’.”<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Véase Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica Debates y Desafíos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte. 2005. Pág. 14.

<sup>19</sup> *Idem*.

Como respuesta a las nuevas amenazas, la OEA consideró necesario crear el Comité de Seguridad Hemisférica, en 1995; paralelamente se creó la Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD)<sup>20</sup>, mecanismo que hizo frente a la nueva amenaza del narcotráfico en este nuevo contexto.

La cooperación en contra del narcotráfico se transformó en un asunto de trascendencia hemisférica, por lo tanto, el gobierno de México concretó su atención, en el marco multilateral, para participar en los mecanismos fundados con el objetivo de hacer frente a la amenaza del tráfico de estupefacientes. En el marco bilateral, la cooperación más relevante es la establecida con Estados Unidos, cooperación que formuló varios mecanismos y tratados, con la misión de concentrar las capacidades de ambos gobiernos para combatir al narcotráfico. “...la cooperación argumenta que la relación binacional se ha institucionalizado; es decir, que durante la administración de Salinas y Bush los gobiernos federales multiplicaron sus contactos y los formalizaron a través de una serie de acuerdos binacionales y la creación de múltiples comités, grupos de trabajo y mecanismos de comunicaciones”.<sup>21</sup>

El narcotráfico fue uno de los temas que se abordó en las reuniones presidenciales llevadas a cabo entre Carlos Salinas de Gortari y George Bush, de un total de once reuniones presidenciales efectuadas entre 1988- 1992, en siete se abordó el tema de la Guerra contra las drogas y asuntos relacionados. Posteriormente, durante la gestión presidencial de Ernesto Zedillo fue cuando se crearon los siguientes mecanismos y acuerdos.

Tabla 2.

Programa Nacional para el Control de Drogas	1995
Creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel	1996
Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas	1997
Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México-Estados Unidos	1998

\*Elaboración propia.

<sup>20</sup> Los 34 países que conforman el CICAD trabaja mediante un mecanismo de evaluación multilateral en la guerra contra el tráfico de drogas, que consiste en la autoevaluación. Mecanismo que sustituye al proceso unilateral de certificación impulsado por Estados Unidos.

<sup>21</sup> Fernández de Castro, Rafael en: *La Política Exterior de México enfoques para su análisis*. México. El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomático. 1997. Pág. 56.

Los mecanismos presentados en la tabla 2 son muestra del esfuerzo emprendido por ambos gobiernos con el objetivo de organizar un frente en contra del tráfico de drogas que tanto ha afectado a sus sociedades y estructuras de gobierno. No obstante, hay que presentar la otra cara de la relación para finalmente hacer el análisis planteado al inicio del subcapítulo.

### ***1.1.2 Relación Centro-Periferia: El Narcotráfico una actividad derivada del subdesarrollo.***

La *Teoría de la Dependencia* sostiene la existencia de un marco de subordinación por parte de los países pertenecientes a la *Periferia*, estos son catalogados como países *subdesarrollados* y generalmente tiene una serie de problemas como: inestabilidad política, términos comerciales desfavorables, endeudamiento a gran escala con instituciones bancarias, inflación, desigualdades económicas y sociales, entre otros. Estos problemas generan que los países pertenecientes a la Periferia se mantengan en una condición desfavorable y en una búsqueda desesperada para solucionar sus problemas, mencionada situación permite que el Centro, en este caso los países industrializados de Occidente, establezcan una relación con condiciones económicas y políticas a su favor, de esta forma los países Periféricos quedan subordinados a las medidas establecidas por el Centro, por lo tanto, la Soberanía de los países pertenecientes a la periferia es seriamente cuestionada.

Es importante señalar que la relación de subordinación por parte de la Periferia hacia el Centro no es sólo en el ámbito económico, también en otras áreas como en lo político y lo social, es decir: “La situación de ‘subdesarrollo nacional’ supone un modo de ser que a la vez depende de vinculaciones de subordinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de ‘intereses nacionales’; esto caracteriza a las sociedades nacionales subdesarrolladas no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la perspectiva del comportamiento y la estructuración de los grupos sociales”.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina. México*. Editorial Siglo Veintiuno. 1992. Pág. 25.

Efectivamente, la relación de subordinación por parte de la Periferia hacia el Centro inició en el ámbito económico, creando una diferenciación entre los países desarrollados y subdesarrollados, posteriormente, la subordinación en el marco económico se entrelazó con el marco político-social.

“Tal enfoque implica reconocer que en el plano político-social existe algún tipo de dependencia en las situaciones de subdesarrollo, y que esa dependencia empezó históricamente con la expansión de las economías de los países capitalistas originarios”.<sup>23</sup>

El escenario del subdesarrollo se originó cuando la expansión del capitalismo comercial y capitalismo industrial, vincularon a un mismo mercado a regiones del mundo con economías que poseían características diferentes, particularmente en el sistema productivo. Las nuevas regiones incorporadas, ocuparon posiciones distintas en la estructura mundial del sistema capitalista, posiciones muy peculiares. Es necesario precisar que entre las economías desarrolladas y subdesarrolladas existen diversas diferencias, tanto en el sistema productivo, como de distribución, dentro de una estructura económica internacional.

La relación de dominación se presenta tanto en el plano interno como en el externo, es decir el Centro tiene la capacidad de influir en las políticas internas como en las externas, ya sean de carácter político o económico. Por lo tanto, el Centro puede influir en la política doméstica y política exterior de países como: Colombia, Perú o México.

Con los elementos analizados de la Teoría de la Dependencia, es claro que Estados Unidos es el Centro para México, por lo tanto, este último se encuentra subordinado a las condiciones económicas y políticas estadounidenses. Caso claro es la dependencia económica que mantiene México hacia Estados Unidos, aunque esta se ha presentado de alguna forma desde el inicio de su conformación como Estado-Nación, se puede considerar que la dependencia se consolidó en 1986, cuando México asume pertenecer al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y 1994 cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

---

<sup>23</sup> *Ibidem*. Pág. 24.

Son varios los elementos que sostienen la existencia de una dependencia económica por parte de México hacia Estados Unidos, uno se refleja en la balanza comercial, en donde el 80% del total de exportaciones producidas por México son dirigidas a Estados Unidos. El resto de las relaciones económicas y comerciales son dirigidas en menor medida a la Unión Europea y Canadá.

También el incremento de las remesas son cifras alarmantes, ya que demuestra la falta de capacidad por parte del gobierno para producir los empleos necesarios. Por lo tanto, las masas trabajadoras se dirigen a los grandes centros desarrollados. Bajo esta lógica, para el Gobierno Mexicano, Estados Unidos representa un favorable instrumento para reducir la presión laboral interna, ya que no tiene la capacidad para otorgar empleo a los mexicanos que se encuentran dentro de su territorio y no tiene la capacidad para recibir a los miles de mexicanos que se encuentran en la Unión Americana y ofrecerles condición laboral.

Evidentemente, existe una relación de dependencia por parte de México hacia Estados Unidos, pero ésta no sólo se encuentra alrededor del factor económico, sino también en el político, el cual puede distinguirse al observar la naturaleza de las instituciones gubernamentales, el carácter del Estado-Nación como República Federal y los valores democráticos; asimismo el alineamiento de México a la política exterior estadounidense, como la doctrina de Seguridad Hemisférica y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPA).

Es importante mencionar que cuando México se apegó a las políticas económicas estadounidenses se comenzó a establecer una dependencia en el factor militar, la cual se fue notando aún más a partir de 1994, a través de algunos acercamientos por parte del alto mando militar de ambos gobiernos. La influencia de Estados Unidos en los diseños de las políticas y estrategias que empleó el gobierno de México en materia de democracia y combate al narcotráfico fue determinante, un ejemplo claro es la política de militarización.

La política de militarización fue fuertemente impulsada por Estados Unidos e impuesta a los países de América Latina, entre ellos México; en este caso el Departamento de Defensa de la Unión Americana es la encargada de dirigir las acciones en el exterior.

“La lucha contra las drogas, identificada como un asunto de seguridad por Nixon en 1968, no se incorporó en la agenda militar hasta el año 1989 – en el que Bush declara que el Departamento de Defensa liderará la lucha contra las drogas en el exterior de Estados Unidos – dotándolo con 2.2 billones de dólares para los siguientes cinco años. Clinton retomó este esfuerzo aprobado en 1998 la Western Hemisphere Drug Elimination Act que recomienda que el Departamento de Defensa convierta la lucha contra las drogas en su primera prioridad en el hemisferio.”<sup>24</sup>

Cuando el Gobierno Estadounidense estableció que las acciones en el hemisferio en contra del narcotráfico debían de ser comandadas por el Departamento de Defensa, quedó clara la participación de las Fuerzas Armadas en esta tarea. Evidentemente, las relaciones fueron militar-militar, porque así fue más conveniente para el Departamento, también porque el gobierno de Estados Unidos consideró que las instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia mexicanas no eran lo suficientemente confiables para llevar a cabo medidas en contra del tráfico de estupefacientes.

México es de suma importancia en la guerra contra el narcotráfico de la Unión Americana, debido a su ubicación geoestratégica y a la gran producción de estupefacientes. La ubicación geográfica de México, la convierte en la principal ruta para introducir la droga en uno de los mercados más grandes del mundo, Estados Unidos. Es por eso que el Gobierno Estadounidense buscó como aliado a México en la lucha contra el narcotráfico, estableciendo una supuesta cooperación entre ambos gobiernos.

Es evidente que México siempre guardó una distancia en sus asuntos militares ante otros países, sin embargo, en los últimos quince años, es decir, de 1994 a 2009, el gobierno de México ha ido cediendo más terreno en el tema frente al Centro, particularmente Estados

---

<sup>24</sup> Barrachina, Carlos. “La asistencia militar de Estados Unidos en América latina permanencias, discontinuidades e intereses”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 19. No. 1. Chile. FLACSO. Enero-Julio 2006. Pág. 113.

Unidos, el cual ha establecido parámetros de cooperación en materia de seguridad que básicamente plantean planes, acciones y mecanismos a su favor. Como se mencionó anteriormente, la cooperación es esencialmente una relación basada en la subordinación y dependencia que existe por parte de México hacia Estados Unidos.

El tráfico de estupefacientes es una actividad ilícita que se caracteriza por poseer una cadena de producción bien organizada y estructurada; a través de sus diferentes fases, el narcotráfico es una actividad económica que se desarrolla en el mundo, ya sea en los países desarrollados o subdesarrollados. A finales del siglo XX, esta actividad ha sido catalogada como un problema que atenta a la soberanía de diversos países, asimismo, ha sido clasificada como un problema de Seguridad Nacional. Efectivamente, temas como: “El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de drogas o los conflictos étnicos no son acontecimientos aislados, sino que sus consecuencias llegan a todo el mundo”.<sup>25</sup>

Sin embargo, cada país atribuye un nivel de prioridad a cada problema, es decir, en los países desarrollados se presentan con intensidad una clase de problemas, distintos en la mayoría de las veces a los de países subdesarrollados. Efectivamente, “La preocupación principal de la población en los países más pobres es hacer frente a la amenaza permanente del hambre, la enfermedad y la pobreza. Sólo una cuarta parte de la población mundial tiene seguridad económica, entendida como ingreso básico asegurado... La incidencia de la pobreza en los países en desarrollo es todavía más dramática; más de la tercera parte de la población vive por debajo del umbral de la pobreza y más de 1.000 millones de personas sobreviven con un ingreso diario inferior a un dólar”.<sup>26</sup>

Mencionadas condiciones favorecen la producción o cultivo de drogas en las regiones subdesarrolladas como Asia, África, Medio Oriente y América Latina, en esta última región, en países como Perú, Colombia y México. Las condiciones de subdesarrollo de América Latina y la necesidad de su población en participar en el tráfico de estupefacientes derivan de

---

<sup>25</sup> Pantoja, L. y Guridi, L. *Drogas, Desarrollo y Estado de Derecho*. España. Instituto Deusto de Drogodependencia. Universidad de Deusto. 1995. Pág. 83.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Pág. 84.

las crisis experimentadas en la región, así como de las condiciones desiguales de intercambio entre el Centro y la Periferia.

“El narcotráfico viene a recordar que la pobreza y la miseria de las grandes zonas productoras de drogas ilegales en el mundo no son independientes de los problemas que genera los modos de vida de los países industrializados; que las calles de Nueva York, París o Madrid no son sino la continuación de los sembrados de opio del Sudeste asiático o de Pakistán y Afganistán; de los cocales de la región andina o de las plantaciones de cannabis de Marruecos y de otras muchas zonas del mundo”.<sup>27</sup>

En América Latina se experimentó “...la caída en los precios internacionales del petróleo, el deterioro del déficit público”.<sup>28</sup> Posteriormente, la actividad económica y el nivel de vida de la población se vieron afectados, debido a la incapacidad por parte de los distintos gobiernos de los países, para rediseñar planes y estrategias de desarrollo económico.

Las ganancias que genera el narcotráfico desarrollaron una espectacular actividad industrial, comercial y financiera de carácter internacional, al grado de consolidarse una red internacional de organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes. Asimismo, “...este inmenso negocio ha encontrado el medio apropiado para su expansión y desarrollo en la creciente pobreza de amplias zonas del mundo, olvidadas y marginadas de los beneficios del comercio mundial y que encuentran en esta mercancía la única con ventajas comparativas en el intercambio mundial; y por otra, un sector de población cada vez mayor en las grandes ciudades, excluida de los beneficios del progreso, sin perspectivas de futuro, que buscará en la droga la respuesta a sus problemas”.<sup>29</sup>

Otros factores que han traído efectos negativos a regiones como América Latina son: la crisis económica mundial desatada a finales de la década de los setenta, el deterioro en los términos de intercambio, las transformaciones globales específicamente en la actividad productiva, comercial y financiera; así como la pérdida del salario real, la caída generalizada de la renta, el fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> Soto, María Cristina. *Políticas Macroeconómicas del campo mexicano*. Vol. 1. Núm. 1. Enero 2007. TECSISTECATL. Disponible en: [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

<sup>29</sup> Pantoja, L. y Guridi, L. *Drogas, Desarrollo y Estado de Derecho*. Instituto Deusto de Drogodependencia. España. Universidad de Deusto. 1995, pp. 84-85.

externa. Los fenómenos económicos presentados en América Latina condujeron a una caída del PIB en un 15%, aumentando hasta el 23% entre 1981 a 1988; y una pérdida del salario mayor al 20%.

“Para la región andina, la FAO estima que el 85% de la población rural en Bolivia, el 67% en Colombia y el 68% en Perú está en la pobreza absoluta. Paralelamente a la crisis se han ido experimentando la producción y el tráfico de drogas hasta el punto de que hoy día, prácticamente todos los países de América Latina participan en alguna fase de la cadena del narcotráfico: Bolivia, Perú, Colombia, Guatemala, México, Ecuador, y Brasil en la producción; Argentina en la transformación; Chile, Venezuela, Belice, Surinám, Panamá, Haití, Puerto Rico, El Salvador en el tránsito; Venezuela, Panamá, Haití, Uruguay, Chile, Islas Caimanes, en el blanqueo”.<sup>30</sup>

Al menos diecisiete países de la región están involucrados en la cadena del narcotráfico, actividad que se intensificó a finales de los ochenta y principios de los noventa. En este contexto, el narcotráfico se convirtió en la mayor actividad de la economía clandestina, en la cual comenzaron a participar una gran gama de ciudadanos, entre ellos campesinos, empleados de cuello azul, funcionarios públicos y sujetos dedicados específicamente al narcotráfico, es decir, diversos sectores de la sociedad al vivir en un escenario no favorable se involucraron directa o indirectamente en el tráfico de estupefacientes.

En el caso de los países productores de cocaína: Bolivia, Perú y Colombia, a finales de los ochenta y principios de los noventa, la cantidad estimada de campesinos que participó en la producción de droga era sorprendente. En Bolivia participaban 300 000, en Perú entre 175 000 y 300 000, y en Colombia 160 000. Finalmente, en el caso de México, la cantidad de campesinos inmersos en la actividad ilícita del tráfico de estupefacientes para mediados de los setenta fue aproximadamente de 50 000 y para la década de los ochenta las cifras llegaron a oscilar entre 200 000 y 300 000.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibidem*. Pág. 85.

<sup>31</sup> Véase en Serrano, Mónica y Toro, María Celia en: Berdal, Matas y Serrano, Mónica. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México. Fondo de Cultura Económica. 2005. pp. 244 y 245.

Cuando se elevó el consumo de drogas en Estados Unidos y en los países industrializados, la producción aumentó sorprendentemente en los países de América Latina, como México. En este contexto, a finales de los ochenta y principios de los noventa, el gobierno de Estados Unidos comenzó a presionar a las autoridades gubernamentales de México, Colombia, Perú y Bolivia; para que concentraran todas sus capacidades en la intercepción y erradicación del cultivo de drogas que se dirigieran a territorio estadounidense. Las medidas llevadas a cabo por Colombia, México, Perú y Bolivia no fueron eficaces básicamente por dos cuestiones:

1. Los países de América Latina no identificaron al narcotráfico como un problema interno relevante y mucho menos como un problema de Seguridad Nacional, simplemente se encontraba en la agenda porque así lo demandaba Estados Unidos. A la población de México básicamente le interesó el progreso y desarrollo, es decir, que existieran mejores condiciones de vida en términos de alimento y trabajo. Por lo tanto, el narcotráfico fue uno de los temas internacionales que se impuso en la agenda de política interna y exterior de México, no fue un tema que causó mayores complicaciones domésticas, al menos no en este contexto.
2. La naturaleza de las organizaciones del narcotráfico son muy peculiares, tienen la capacidad de mantenerse consolidadas no importando que acciones efectúen en contra de ellas las autoridades, en gran medida debido a que el sistema de justicia penal en México está seriamente debilitado. Asimismo, “Las organizaciones de traficantes en América Latina se ajustaron de diferentes maneras a los nuevos costos de operación y a las grandes variaciones de precio: aumentando el volumen total de drogas enviadas a los Estados Unidos y otros mercados estableciendo rutas de narcotráfico protegidas y monopolios regionales; integrando sus operaciones, e ingresando en el propio mercado estadounidense en calidad de traficantes al por mayor y a nivel medio”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Serrano, Mónica y Toro, María Celia en: Berdal, Matas y Serrano, Mónica. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México. Fondo de Cultura Económica. 2005. Pág. 245.

### *1.1.3 ¿Dependencia o Cooperación?*

Los enfoques y elementos con los que se trabajarán a continuación ya fueron presentados, por una parte, se presentaron los elementos que sustentan la existencia de una cooperación en materia antidrogas entre México y Estados Unidos, por otra parte, se plantearon los elementos que sustentan la existencia de un escenario en el cual las relaciones se caracterizan por la dependencia existente entre los países pertenecientes a la periferia hacia con el Centro.

Por tal motivo, este segmento tiene como finalidad contraponer los elementos de cada enfoque utilizando los antecedentes históricos como herramientas para llegar a una conclusión sobre la siguiente afirmación: Estamos ante una relación con una base caracterizada por la Cooperación bilateral en materia antidrogas.

Me propongo estructurar un par de líneas de tiempo paralelas que bosquejarán específicamente las principales acciones y características de la relación bilateral en la guerra contra el narcotráfico, tomando como delimitación temporal la década de los noventa.

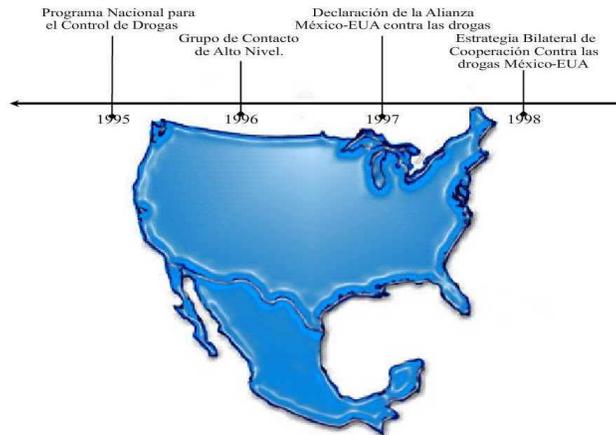
La primera línea contiene los principales logros institucionales de la cooperación bilateral, hablando específicamente de las comisiones y acuerdos que sustentan la existencia de la cooperación. La segunda línea contiene los factores que sustentan la existencia de una relación Centro-Periferia, caracterizada por la relación de subordinación de México hacia Estados Unidos en materia antidrogas.



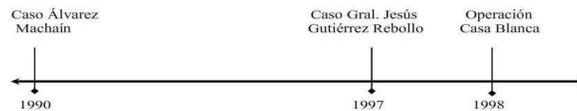
## RELACION MEXICO - E.U.A. (1990 - 2000)



*Cooperación México-Estados Unidos  
"Paradigma de la responsabilidad compartida"*



*El Proceso de Certificación y medidas unilaterales  
Una relación de subordinación*



NARCOTRAFICO

SEGURIDAD

Elaboración propia.

Comparando las dos líneas de tiempo podemos visualizar como en la relación bilateral en la guerra contra las drogas existieron varios elementos que contradicen la idea de una cooperación que a continuación se presentan:

A) Podemos observar que durante la década de los noventa el gobierno de Estados Unidos en colaboración con el gobierno de México crearon el Grupo de Contacto de Alto Nivel, en 1996; La Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, en 1997; y la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las drogas México-Estados Unidos, en 1998. Es la misma década en donde se presentaron fricciones entre ambos gobiernos, fricciones que generaron una serie de medidas unilaterales que directa o indirectamente penetraron la soberanía mexicana; medidas unilaterales estadounidenses que se generaron bajo un polémico e incomodo Proceso de Certificación, entre ellos la captura de Álvarez Machaín y su entrega a las autoridades estadounidenses sin la participación y aprobación del gobierno de México.

B) El siguiente hecho contradictorio a la cooperación se presentó en 1997, año cuando fue formalizada la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, paralelamente en el mismo año, el caso del General Gutiérrez Rebollo se sumó a la lista de hechos espinosos relacionados a la guerra contra el narcotráfico entre ambos países. El Gobierno Estadounidense averiguó que el Zar Antidrogas mexicano, Gutiérrez Rebollo, mantuvo nexos con el narcotráfico, señalamiento bastante incomodo y comprometedor para el Gobierno Mexicano ante la comunidad internacional.

C) Dentro de la misma línea, la Operación Casa Blanca, es otro punto que aparece como uno de los más polémicos y contradictorios de la supuesta relación de cooperación bilateral, ya que se llevó a cabo en el mismo año cuando se estipuló la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las drogas México-Estados Unidos. Operación que se efectuó por personal del Gobierno Estadounidense dentro de México, con el objetivo de capturar a una serie de sujetos vinculados con el blanqueo de dinero del narcotráfico, finalizada con éxito. El problema se derivó al no compartir la información con las autoridades mexicanas correspondientes sobre la idea de llevar a cabo la Operación. Este hecho corroboró que la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las drogas México-Estados Unidos no fue utilizada; asimismo, señala que ambos gobiernos no están convencidos de la estrategia planteada y de la cooperación.

D) Como último punto, sobresalen los enfoques de la relación. Por un lado se presentó una cooperación caracterizada por la responsabilidad compartida y por el otro, se manejó una relación regida por la desconfianza, plasmada en la política estadounidense de Certificación; medida que causó incomodidad y fricciones políticas entre ambos gobiernos por más de una década.

Una vez contrapuestos los elementos de la cooperación con los de la dependencia en el análisis de la relación México-Estados Unidos con respecto al narcotráfico, llego a la siguiente conclusión:

El modelo de la cooperación explica que México tiene como base normativa desarrollar una Política Exterior concentrada en la cooperación internacional, la lucha por la

paz y la seguridad internacional. También, plasma la realidad de cómo México creó herramientas y convenios con Estados Unidos bajo la idea de una cooperación en materia antidrogas, caracterizada por el supuesto intercambio de información, materiales especiales y apoyo financiero. Igualmente, plantea la existencia de diferencias en la capacidad de ambos países para afectar de manera directa o indirecta la industria del tráfico de drogas.

No obstante, el modelo de la cooperación no ayuda a visualizar o concebir el hecho de que Estados Unidos maneja dos estrategias para combatir al narcotráfico. La primera se concentra en disminuir e interceptar el flujo de drogas dirigidas a su territorio, a través de una supuesta cooperación con los países productores y de tránsito de drogas, como en el caso de México. La segunda estrategia se concentra en efectuar medidas unilaterales con la misma finalidad, pero con resultados que dañan la soberanía de los países cooperadores.

Del mismo modo, la cooperación no concibe que la estrategia de México consista en entrelazar espacios de cooperación a nivel multilateral y a nivel bilateral, con el objetivo de no dar excusa a la Unión Americana de efectuar medidas que violen soberanía mexicana. Consiguientemente, la atención y las medidas emprendidas por parte del gobierno de México en el tema del narcotráfico durante la década de los ochenta y noventa, no es más que el reflejo de su interés en mantener alejadas las medidas unilaterales de Estados Unidos; estrategia que ha sido utilizada para la defender de la soberanía, no obstante, no ha sido efectiva en distintas ocasiones.

En contraste, la Teoría de la Dependencia es útil para explicar todos los actos anteriormente planteados, los cuales han caracterizado la relación bilateral en la guerra contra el narcotráfico. “En esta perspectiva, aspectos como la preservación del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos e incluso, la migración, el narcotráfico o el terrorismo no aparecen como problema para los países de la Periferia. Al contrario, la respuesta que den los países del centro a estos retos sí puede construir un problema para la periferia...”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Chabat, Jorge en: *La Política Exterior de México enfoques para su análisis*. México. El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomático. 1997. Pág. 110.

Por consiguiente, la cooperación internacional hasta cierto punto puede ser percibida por los países subdesarrollados como una imposición y exigencia de los países desarrollados; también, puede representar una carga de carácter financiero para las economías de los países de la periferia, como México.

A manera de conclusión, una vez hecho el análisis sobre los elementos de ambos enfoques, concluyo con la idea de que la relación bilateral en la guerra contra el narcotráfico se caracteriza por una relación de dependencia por parte de México; debido a que el gobierno de México tiene como estrategia de persuasión, mantener una cooperación de carácter multilateral y bilateral en un escenario donde los organismos y tratados están seriamente diseñados e influidos por las políticas e intereses de Estados Unidos; estrategia mexicana que en múltiples ocasiones no ha generado los resultados esperados. Conjuntamente, son muy limitadas e ineficaces las maniobras mexicanas para impedir la intromisión de la Unión Americana en sus asuntos de índole interno, violando la soberanía nacional a través de acciones unilaterales.

Considero que la cooperación que manejan ambos gobiernos para enfrentar al narcotráfico no es eficaz, porque ni uno de los dos cree en la supuesta cooperación que consolidaron. Es por eso que la estrategia no dio resultado ni lo dará mientras existan aquellos elementos que contradigan la existencia de una cooperación. Por lo anteriormente mencionado, manejaré a la Teoría de la Dependencia, debido a que considero la apropiada para efectuar un análisis sobre la realidad del objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

### ***1.2 Los antecedentes de la Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico.***

En el siguiente apartado de la investigación se presentan los antecedentes de La Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico (1994-2008), así como los acercamientos y acciones bilaterales más relevantes por parte del gobierno de México y de Estados Unidos en contra al tráfico de estupefacientes.

Fundamentalmente, la cooperación bilateral se efectuó institucionalmente, a través del marco multilateral y bilateral, trabajando con base al Derecho Internacional. Se puede distinguir que la supuesta cooperación se mantuvo en dos grandes áreas, en la política y en la económica. En cuanto al área política se crearon comisiones binacionales e instituciones para el intercambio de información; se experimentó una etapa sumamente polémica e incómoda de Certificación, el establecimiento de un paradigma de corresponsabilidad y finalmente el inicio de una política de militarización. En el marco económico, se extendió una ayuda que se mantuvo por décadas como muestra de la cooperación, sin embargo, las aportaciones económicas fungieron más como presión política internacional, es decir, como una acción de reconocimiento hacia el Medio Internacional de las medidas efectuadas por México en el combate al narcotráfico.

El siguiente cuadro muestra el número de detenidos por parte de la PGR, Ejército, Marina y Migración relacionadas con el narcotráfico dentro del territorio mexicano, entre los años de 1967-1991.

Tabla 3.

Detenciones por parte de instituciones encargadas a combatir el narcotráfico.

Año	PGR	Ejército	Marina	Migración	Total
1967	1,920	288			2,208
1968	0	301			301
1969	1,615	281			1,896
1970	4,057	334			4,391
1971	1,178	512			1,690
1972	2,063	626			2,689
1973	2,521	1,029			3,550
1974	2,923	1,266			4,189
1975	3,366	1,314			4,680
1976	3,709	995			4,704
1977	4,739	4,163			8,902
1978	5,016	2,669			7,715
1979	4,042	643			4,685
1980	3,088	614			3,702
1981	4,219	665			4,884
1982	3,110	435	0		3,545

1983	4,666	3,018	5		7,689
1984		7,275	22		17,312
1985	4,886	2,850	28		7,764
1986		4,225	46		13,597
1987		4,934	393		23,791
1988		3,500	121	39	16,881
1989		2,453	220	872	20,331
1990		232	47	412	17,209
1991	5,790	256	8	180	6,234

Fuente: Toro, María Cecilia. *Mexico's "war" on drugs: causes and consequences*. Boulder, Colorado. Lynne Rienner. 1995. Pág. 59.

En este sentido, cabe mencionar que la PGR y el Ejército son las dos instituciones principales para el combate al narcotráfico en México. De igual forma, podemos observar que cuando ha bajado el grado de intervención de la PGR en asuntos del narcotráfico, ha sido más activa la participación del Ejército y viceversa. Al igual podemos percibir que durante la segunda mitad de la década de los ochenta y principios de los noventa, el número de detenidos aumentó considerablemente, llegando haber 23,791 detenidos en 1987.

La guerra contra el narcotráfico tiene elementos de cooperación con Estados Unidos de carácter económico que son de suma importancia para el combate al narcotráfico. Dicho país ha apoyado programas mexicanos de control de drogas, por muchos años con cuentas en millones de dólares, como lo demuestra el siguiente cuadro.

Tabla 4.

Apoyo financiero recibido por México por parte de Estados Unidos en materia antidrogas

Año	Millones de Dólares
1973	1.3
1974	5.6
1975	15.6
1976	12.8
1977	14.6
1978	17.9
1979	10.4
1980	6.5
1984	8.3

1985	9.7
1986	11.6
1987	14.5
1988	14.5
1989	15.0
1990	15.0
1991	21.4
1992	20.0

Fuente: Elaboración propia con base en: Toro, María Cecilia. *México's "war" on drugs: causes and consequences*. Boulder, Colorado. Lynne Rienner. 1995. Pág. 64.

Este cuadro señala cuánto dinero proporcionó el gobierno de Estados Unidos al gobierno de México para el combate contra el narcotráfico, a partir de los años setenta hasta principios de los noventa. Lo alarmante es que ni con el apoyo económico estadounidense otorgado al gobierno de México y destinado a instituciones como: PGR, Ejército, Marina y Migración, el tráfico de estupefacientes se erradicó, sino todo lo contrario se intensificó.

El narcotráfico posee grandes cantidades de dinero, con el cual tiene la posibilidad de corromper a las autoridades en materia de seguridad, procuración de justicia y combate al tráfico de estupefacientes. Por ejemplo, en los años noventa "...los Generales Jesús Gutiérrez Rebollo, Francisco Quirós y Mario Arturo Acosta Chaparro; y otros de medio rango fueron comprados por el narcotráfico...y dieron a las Fuerzas Armadas una mala fama que no necesitaba: finalmente, la guerra contra las drogas no era la suya"<sup>34</sup>.

Al parecer, todo lo que se relaciona con el narcotráfico se llega a corromper o si no, simplemente es eliminado tarde o temprano por los sicarios del narcotráfico. El poder económico del narcotráfico es tan grande, que la supuesta cooperación entre el Gobierno Mexicano y el Estadounidense, parece estar atrapada en un círculo vicioso, donde la sociedad y algunas veces las propias autoridades están inmersas en la actividad que se combate.

---

<sup>34</sup> Páez, Alejandro. "¿Riesgo Calculado?". *Newsweek*. Mayo, Vol. 11. No. 19. 2007. Pág. 17.

### *1.2.1 De las Convenciones Multilaterales a los Acuerdos Bilaterales.*

La lucha contra el narcotráfico corresponde a uno de los temas de mayor importancia y complejidad dentro de la agenda bilateral México-Estados Unidos. Las acciones políticas emprendidas por el Gobierno Mexicano han estado vinculadas históricamente con los intereses estadounidenses en esta materia. “Desde 1912 Estados Unidos trató de introducir a México en la campaña contra la producción y comercio de narcóticos, encabezada por dicho país, a través de acuerdos bilaterales y convenciones multilaterales”.<sup>35</sup>

En 1912, el gobierno de Estados Unidos, encabezado por William Howard Taft, le pidió al gobierno de México, dirigido por Francisco I. Madero, que se adhiriese a La Convención de La Haya para no permitir las ventas de opio. A partir de este año, México comenzó a ceder en la política contra las drogas de Estados Unidos en la esfera internacional. Sin embargo, el gobierno de México protegió la no intromisión en sus asuntos internos durante gran parte del siglo XX.

En 1920, México aprobó una legislación que intentó erradicar el cultivo, producción, venta y tráfico de estupefacientes, que gradualmente se fue adoptando a los términos de las Convenciones Internacionales. Posteriormente, en el contexto de la II Guerra Mundial, la producción de drogas continuó en México, debido a que el Ejército estadounidense requería de dicho material. “Al ejército estadounidense le falta morfina para sus heridos y el gobierno del país se hace de la vista gorda ante los cultivos ilegales mexicanos”.<sup>36</sup>

Es pertinente mencionar que la estrategia de Estados Unidos para que México se comprometiera a la erradicación de las drogas fue básicamente establecer un compromiso a través de los foros multilaterales para posteriormente establecer un acercamiento de carácter bilateral, que duró casi cuatro décadas para llevarse a cabo.

---

<sup>35</sup> Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América*. México, Fondo de la Cultura Económica, 1993. Pág. 211.

<sup>36</sup> Boyer, Jean Francois. *La Guerra Perdida contra las Drogas. Narcodependencia del mundo actual*. México. Editorial Grijalbo. 2001. Pág. 80.

### 1.2.2 *La Guerra Contra el Narcotráfico de Nixon y su implicación para México.*

Fue en 1948, cuando el gobierno de México diseñó e instrumentó la denominada *Gran Campaña*, con el objetivo de encargar al Ejército la erradicación manual de los plantíos de droga. Sin embargo, es hasta 1969, cuando se dio la primera coordinación oficial México-Estados Unidos contra el narcotráfico, cuando el presidente Richard Nixon impulsó la Operación Intercepción (Operation Intercept). La cooperación entre ambos gobiernos se concentró en la erradicación de cosechas en México y confiscaciones en la frontera. Sin lugar a duda, en medio de este contexto y con la presencia de Richard Nixon como presidente de Estados Unidos y sus políticas internacionales, fue cuando el narcotráfico tomó relevancia en el Medio Internacional.

“El contrabando de drogas se convirtió en un asunto importante para la política exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Nixon, con el aumento en la demanda norteamericana de heroína y mariguana y la decisión del presidente de declarar una `guerra contra las drogas` en 1969”.<sup>37</sup>

Semejante hecho nos obliga a plantear la siguiente pregunta: ¿Cuál es el motivo de la Operación Intercepción y por qué en estos años? Esencialmente porque a partir del año 1968 el consumo de las drogas ascendió espectacularmente, debido a que en este año en Estados Unidos se presentaron una serie de movimientos revolucionarios o contestatarios los cuales estaban compuestos mayoritariamente por jóvenes. Juventud que “...confunde pronto revolución con hedonismo... los jóvenes estadounidenses comienzan a explorar los paraísos artificiales.”<sup>38</sup>

Posteriormente, se iniciaron acciones bilaterales en contra del narcotráfico. Durante la gestión de Luís Echeverría se declaró la *Campaña Permanente* contra el cultivo, el procesamiento y el tráfico de narcóticos, debido a que “...entre 1972 a 1975 la oferta de heroína mexicana aumentó del 15% al 80% del disponible en el mercado norteamericano...”<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Toro, Maria Celia en: Torres, Blanca. *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México. El Colegio de México. 1990. Pág. 238.

<sup>38</sup> Boyer, Jean Francois. *La Guerra Perdida contra las Drogas*. Narcodependencia del mundo actual. México. Editorial Grijalbo. 2001. Pág. 90.

<sup>39</sup> Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América*. México, Fondo de la Cultura Económica, 1993. Pág. 211.

Tras el aumento del flujo de drogas proveniente del territorio mexicano, el gobierno de Estados Unidos obligó al Gobierno Mexicano a iniciar una de las ofensivas antidrogas más intensas. En 1975, "...junto con la *Campaña Permanente* de México se lanzó la *Operación Cóndor*, que consistió en la erradicación de cannabis y amapola. A partir de esta operación el gobierno mexicano comenzó a utilizar la tecnología estratégica..."<sup>40</sup> . Algunas de estas tecnologías son las comunicaciones y los químicos para combatir al narcotráfico; La Operación Cóndor tuvo grandes éxitos, que llegaron a ser elogiados por el gobierno de los Estados Unidos.

La lógica de la política estadounidense para el control de drogas operó con base a la creencia de que se puede reducir el consumo de estupefacientes si se reduce la oferta de aquellas en el mercado. Esta simple lógica generó una serie de acciones extraterritoriales por parte del gobierno estadounidense, colocando el tema en el Medio Internacional e imponiéndolo en las agendas de los países pertenecientes a la periferia. Asimismo, las medidas llevadas a cabo por parte del gobierno de Estados Unidos son el reflejo de las políticas internas, es decir, el narcotráfico es un problema de índole doméstico para la Unión Americana, un problema de salud pública, por tal motivo, el Gobierno Estadounidense se interesa en establecer una *cooperación* con los países productores de drogas.

El caso de la cooperación con México es sumamente relevante, por el carácter geoestratégico, México no sólo fue un país que sirvió como paso o trampolín hacia el territorio estadounidense, sino también se convirtió paulatinamente en un importante productor. Las circunstancias que se suscitaron entre ambos países "...corresponde también a un giro estratégico en el análisis del fenómeno de las drogas elaboradas por los expertos de la DEA: se ha convencido de que el consumo es producto de la oferta"<sup>41</sup> .

La DEA tomó una perspectiva económica para analizar el fenómeno del tráfico de estupefacientes y coincido en este análisis, sin embargo, la Agencia para el Control de Drogas atribuyó a la oferta de drogas la persistencia del consumo, es decir, la DEA consideró que la

---

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Boyer, Jean Francois. *La Guerra Perdida contra las Drogas. Narcodependencia del mundo actual.* México. Editorial Grijalbo. 2001. Pág. 91.

única forma de detener el narcotráfico es desarticulando la oferta. Por eso tanto interés en que países productores como México se apeguen a sus política de control antidrogas.

### ***1.2.3 Reagan “The Nacional Act .221” El Narcotráfico como supuesta amenaza de Seguridad Nacional para México.***

En este contexto de la Guerra Fría, en medio de una serie de cambios económicos globales y con la presencia de una seria crisis en América Latina, la década de los ochenta, mejor conocida como la década perdida, es el tiempo en que mencionada región experimentó una serie de factores y fenómenos desfavorables, tanto en lo político, económico y social.

En el caso particular de México, el recién electo Miguel De la Madrid (1982-1988) tomó la presidencia de la república en medio de una crisis macroeconómica, “...con una deuda externa de 87 588 millones de dólares, de los cuales 68.2% correspondían al sector público, el resto al privado. Al concluir su mandato en 1988, la deuda había sobrepasado los 100 000 millones de dólares y era la segunda más grande del mundo. La carga de esta deuda significó la erogación de poco más de 8 000 millones de dólares anuales en promedio para el pago de intereses, y fue una de las principales razones por las cuales la economía mexicana no pudo recuperar su crecimiento y se estancó a partir de 1982”.<sup>42</sup>

La Crisis de la deuda externa que México experimentó en esta década dejó claro que el modelo económico de Sustitución de Importaciones no era viable, de ahí que para el año 1985 México considerara adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); y de esta forma comenzar una paulatina apertura de su economía.

El escenario en torno del narcotráfico fue muy peculiar, Estados Unidos hacía como que cooperaba con México en el tema y México hacía como que luchaba contra el narcotráfico, estableciendo operaciones ineficaces, incapaces de desarticular verdaderamente las organizaciones narcotraficantes. No obstante, el juego bilateral se terminó en 1985, debido

---

<sup>42</sup> Zoraida Vázquez, Josefina – Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*. México. Fondo de Cultura Económica. 2006. Pág. 225.

al asesinato de Enrique Camarena, un agente de la Drug Enforcement Administration (DEA); homicidio planeado por el cártel de Guadalajara y la Dirección Federal de Seguridad (DFS).

La reacción inmediata fue la declaración de unas severas críticas a las medidas llevadas a cabo por parte del gobierno de México, así como reactivar la Operación Intercepción II. “El gobierno mexicano, sin embargo, se vio obligado a echar lastre por la borda: la DFS es disuelta y la lucha contra el `cártel ` de Guadalajara pareció intensificarse. Miguel Caro Quintero y Ernesto Fonseca, dos capos importantes, son puestos tras las rejas”<sup>43</sup>.

La buena voluntad del gobierno de Estados Unidos llegó a su límite, las presiones del Gobierno Estadounidense en mantener la guerra contra el narcotráfico continuaron. En 1986, el Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan firmó el National Security Decision Directive 221, autorizando así al Departamento de Defensa la facultad de participar en actividades antidrogas en la frontera de Estados Unidos con México.<sup>44</sup> Con el Act. 221 inició una nueva etapa en la lucha contra el narcotráfico, a partir del decreto de Reagan, el narcotráfico pasó de ser un problema de salud pública a un problema de Seguridad Nacional, primero para Estados Unidos y luego para México. Mostrando así el grado de dependencia que tiene México hacia con Estados Unidos en el tema de seguridad, en particular en la política antidrogas.

A partir de este año el gobierno de México se vio en la necesidad de desarrollar actividades en contra del narcotráfico que satisfagan las demandas del gobierno de Estados Unidos, de lo contrario eran de esperarse medidas unilaterales, que cuestionarían la soberanía mexicana. La soberanía, es un tema de sumo interés para el Gobierno Mexicano, por lo tanto, se debía de encontrar una estrategia para que las acciones estadounidenses no violaran la soberanía mexicana.

---

<sup>43</sup>Boyer, Jean Francois. *La Guerra Perdida contra las Drogas. Narcodependencia del mundo actual*. México. Editorial Grijalbo. 2001. Pág. 92.

<sup>44</sup> Véase Astorga, Luis. *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*. Plaza y Janés. México. 2005. Pág. 176.

La estrategia consistió en declarar y adoptar un problema de Estados Unidos como propio, el gobierno de México estipuló que el narcotráfico era un problema de Seguridad Nacional, a partir de este momento se iniciaron una serie de operativos antinarcóticos por parte de las autoridades correspondientes, sin embargo, para cuando se iniciaron estas medidas en México, el narcotráfico ya era una actividad económica inmersa en la sociedad, una actividad económica casi común, si no fuera por el hecho de ser ilícita.

Las señales de subordinación de México frente a Estados Unidos no se hicieron esperar, no sólo fueron en el marco económico, sino hasta en el político. La señal más clara de subordinación política fue el hecho de que el narcotráfico se convirtió en tema central, al grado de llevarse a cabo una declaración presidencial de Miguel De La Madrid, la cual expresó por primera vez que el narcotráfico era una amenaza para la Seguridad Nacional.

Por otra parte, “La respuesta mexicana a las acusaciones directas e indirectas hechas por los funcionarios y congresistas norteamericanos por la corrupción de los encargados de combatir el narcotráfico en México consistió en señalar que ninguna campaña de erradicación acabaría con la oferta mientras existiera en Estados Unidos una demanda de drogas equivalente a más de 100 000 millones de dólares anuales”.<sup>45</sup> Efectivamente, el gobierno de México sostuvo que era necesario atender el consumo de drogas en la sociedad estadounidense, para que los resultados mexicanos lleguen a ser exitosos.

Para finales del periodo presidencial de Miguel De La Madrid se presentaron ligeramente algunos de los rasgos del nuevo paradigma, “Washington aceptó que el éxito final de la lucha dependía de un cambio en los patrones de consumo de drogas en la sociedad norteamericana, fuente de los recursos que mantenían en actividad a importantes grupos criminales organizados que tenían la capacidad de corromper o poner en jaque a las autoridades que los combatían en cada uno de los países latinoamericanos.”<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Zoraida Vázquez, Josefina – Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*. México. Fondo de Cultura Económica. 2006. Pág. 227.

<sup>46</sup> *Ibidem*. pp. 227- 228.

### ***1.3 Los Factores de Situación que propiciaron la supuesta Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico (1994-2000).***

En el presente subcapítulo se presentan a los factores de índole externo que fueron capaces de influir en el comportamiento de México en el marco internacional y en el doméstico. Al igual, algunos fenómenos, procesos y acontecimientos determinantes a principio de los años noventa, esto dentro del apartado correspondiente al Medio Internacional. Por otra parte, en el siguiente apartado se presentan determinados actos efectuados por algunos países, capaces de influir directa o indirectamente en el comportamiento de México en su situación interna y en su comportamiento y diseño de políticas, principalmente las enfocadas en contra del narcotráfico. Posteriormente, en el último apartado, correspondiente a la capacidad de México, se presentarán acciones específicas impulsadas por el gobierno de México en materia antidrogas.

En definitiva, la razón de haber realizado el presente subcapítulo se concentra en la importancia de los hechos y factores presentados en el transcurso del periodo presidencial de Carlos Salinas y el inicio de la administración de Ernesto Zedillo, momento en donde se presentó un parte aguas en la relación bilateral con respecto al narcotráfico. A partir de este contexto, fue cuando se inició un proceso de acercamiento entre México y Estados Unidos, iniciando con un acercamiento económico y comercial, para posteriormente consolidar una relación en materia de seguridad, reflejada en la creación de múltiples acuerdos, comisiones y planes de carácter binacional. Todo lo planteado anteriormente con la tarea de llegar a uno de los objetivos del objeto de estudio: Analizar los factores de situación que propiciaron las condiciones o el escenario perfecto para que la relación México-Estados Unidos (1994-2009) con respecto al narcotráfico se llevara a cabo.

#### ***1.3.1 El Medio Internacional: una nueva relación económica-comercial binacional.***

El clima internacional en el que México tuvo que actuar durante la primera mitad de la década de los noventa, se caracterizó por impactantes cambios en el sistema internacional como el fin de la Guerra Fría, la reconfiguración de la agenda internacional, la globalización económica, la

consolidación de grupos económicos-comerciales, el surgimiento de nuevos actores internacionales.

El mundo bipolar pasó a transformarse en unipolar en el aspecto político y militar, consolidándose Estados Unidos como la súper potencia. Sin embargo, en el aspecto económico el mundo se caracterizó por la multipolaridad donde diversos grupos representaron una seria competencia para el poderío estadounidense. El fin de la Guerra Fría representó un impacto a nivel mundial y generó una reconfiguración del sistema internacional.

Por su parte, el gobierno de México se vio en la disyuntiva de variar en su Política Exterior, concentrada en no limitar los vínculos con Estados Unidos y abrir nuevos espacios de carácter bilateral. Sin embargo, la relación se caracterizó por la disparidad y la subordinación en algunos temas por parte de México hacia con Estados Unidos.

La relación experimentó un proceso de acercamiento acelerado en el área económica-comercial gobernado por el modelo Neoliberal, el modelo de desarrollo económico se concentró en la liberalización mexicana. “En muchos sentidos la política exterior estuvo limitada y en su caso precedida por la política económica”.<sup>47</sup> El tema económico predominó en la agenda de política exterior de México, muestra de esto fue su ingreso en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y su ingreso en el mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en noviembre de 1992.<sup>48</sup>

Por otra parte, la Política Exterior de México tuvo la tarea de mantener equilibradas las relaciones diplomáticas y diversificar los lazos económicos con las regiones de su interés como: América Latina, Europa, América del Norte y la Cuenca del Pacífico. Los principios tradicionales de Política Exterior de México presentados en la fracción décima del artículo 89 de la Constitución estuvieron bien presentes en medio de este contexto, lo que no se puede

---

<sup>47</sup> Chacón, Susana. *Energía, Finanzas y Narcotráfico. La cara oculta de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés Editores. 2002. Pág. 65.

<sup>48</sup> *Ibidem*. Pág. 68.

negar es el hecho de haber establecido un nuevo tipo de relación con Estados Unidos, la cual como se ha mencionado, estuvo concentrada en el marco económico-comercial.

### ***1.3.2 Estados Unidos: la política antidrogas del hemisferio y sus respectivas acciones.***

El gobierno de Estados Unidos a mediados de la década de los noventa identificó a un nuevo enemigo, el narcotráfico, quién sustituyó a la clásica amenaza, el comunismo. Al consolidarse Estados Unidos como la única superpotencia representó el inicio de una nueva relación con México en diversos asuntos, se establecieron una serie de acercamientos de carácter bilateral permitiendo la creación de comisiones e instituciones binacionales, con la finalidad de establecer planes, estrategias y acciones en contra del narcotráfico.

El narcotráfico fue tomado cada vez con mayor relevancia en el escenario internacional, al grado de presentarse y en algunos casos imponerse en espacios multilaterales y bilaterales. No obstante, hay que indicar que el narcotráfico es un asunto de política doméstica de la Unión Americana, la cual se ve reflejada en su política exterior y sus respectivas acciones, como el proceso de Certificación desarrollado por Estados Unidos, quien obligó de forma directa a países como México a efectuar una intensa guerra contra las drogas con el objetivo de castigar a los traficantes y consumidores de estupefacientes, teniendo una importante repercusión en la política del gobierno de México.

La asistencia militar de Estados Unidos en América Latina ha sido de gran impacto, la cual se ha caracterizado por la aplicación de programas de apoyo financiero, material estratégico y entrenamiento. “En 1979 Estados Unidos había entrenado más de 450. 000 militares de setenta países del mundo, con una media anual de 17, 800 estudiantes, y 2. 000 cursos ofrecidos por las diferentes ramas de los ejércitos estadounidenses. El Pentágono consideraba que estos cursos eran muy positivos por sus efectos políticos...”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Barrachina, Carlos. *La asistencia militar de Estados Unidos en América latina permanencias, discontinuidades e intereses*” Fuerzas Armadas y Sociedad. FLACSO. Chile. Año 19. No. 1. Enero-Julio 2006. Pág. 111.

Uno de los primeros hechos que dejó clara la trascendencia del tema del narcotráfico fue la invasión a Panamá, puede considerarse como un acto concreto de Estados Unidos de gran impacto en la región de América Latina.

“La invasión norteamericana a Panamá en diciembre de 1989 no tuvo nada que ver con la vieja política anticomunista de Washington, sino con uno de los nuevos problemas que sustituían la confrontación ideológica del pasado: la lucha contra el narcotráfico”.<sup>50</sup>

A pesar de las constantes presiones de carácter político y económico por parte de Estados Unidos a los países de América Latina mediante el Proceso de Certificación, “...los gobiernos no lograron reducir la producción y el contrabando de drogas, y al final se convirtieron en simples testigos de la transformación del narcotráfico en un actor importante de sus sistemas económico y político”.<sup>51</sup>

### ***1.3.3 México como actor geoestratégico en el fenómeno internacional del narcotráfico: entre Estados Unidos y Colombia.***

La Política Exterior de México durante el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari fue muy dinámica en múltiples aspectos, colocando como piedra angular el asunto económico en las diversas relaciones con los países. La visión salinista fue especial, debido al cambio de la clásica estrategia mexicana, concentrada en mantener una relativa distancia hacia con Estados Unidos, el giro estratégico fue determinante, al grado de mantener una relación especial con la Unión Americana en el aspecto económico-comercial, cuya máxima expresión fue la consolidación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el 1 de enero de 1994.

La Política Exterior de México durante el mandato presidencial de Ernesto Zedillo tuvo la misma dirección que la de su antecesor, manejó como eje rector el asunto económico-

---

<sup>50</sup> Zoraida Vázquez, Josefina – Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*. México. Fondo de Cultura Económica. 2006. Pág. 230.

<sup>51</sup> Serrano, Mónica y Toro, María Celia en: Berdal, Matas y Serrano, Mónica. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México. Fondo de Cultura Económica. 2005. Pág. 253.

comercial, pero tuvo que enfrentar una serie de problemas internos desde su inicio, problemas de carácter económico, político y social.

La situación económica de México fue muy delicada, debido al déficit en su balanza comercial de 20 000 millones de dólares y una deuda externa de 118 000 millones de dólares. Añadiendo la presencia de un capital externo especulativo de 30 000 millones de dólares, esperando el momento en que México no tenga la estabilidad suficiente para la inversión. La situación explotó en 1995, la fuga de capitales generó la devaluación del peso del 100% y la caída del 7% del producto interno bruto.<sup>52</sup>

La política interna, se envolvió en múltiples problemas como el asesinato de Luís Donaldo Colosio en plena campaña el 23 de marzo de 1994; el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre de 1994 y la posterior adjudicación de Raúl Salinas como autor intelectual.<sup>53</sup> Posteriormente, se presentaron las pugnas partidistas y el acelerado proceso de deslegitimación del Partido Revolucionario Institucional que desembocó en el 2 de julio de 2000 con el triunfo del Vicente Fox Quesada adscrito al Partido Acción Nacional.

En lo social, los problemas de índole político y económico generaron una ola de descontento en la sociedad mexicana, que percibió el incremento de la delincuencia organizada y el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Levantamiento que representó un gran reto para la presidencia de Zedillo debido a que el EZLN logró atraer la atención de la prensa internacional y de defensores de los derechos humanos.

México experimentó descalabros económicos, políticos y sociales, creándose un caldo de cultivo perfecto para que las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas incrementaran su poder económico y político, así como su capacidad de poder productivo. Asimismo, elementos dentro de la sociedad mexicana como la corrupción y la impunidad, permitieron que miembros de las organizaciones narcotraficantes se relacionaran e infiltraran en diversas

---

<sup>52</sup> Véase Zoraida Vázquez, Josefina – Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*. México. Fondo de Cultura Económica. 2006. Pág. 237.

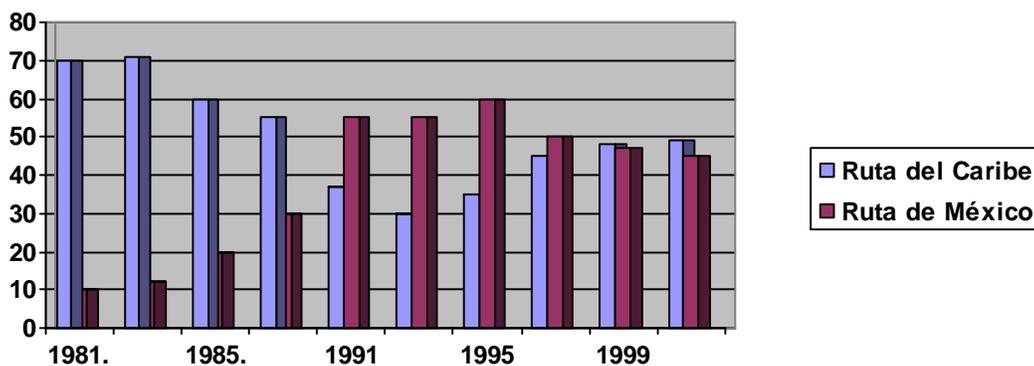
<sup>53</sup> Véase S.A. *Fundación Colosio*. Disponible en: [www.fundacioncolosio.org](http://www.fundacioncolosio.org).

instituciones de seguridad y procuración de justicia, dedicadas a realizar operativos en contra del narcotráfico.

El narcotráfico no se presentó de manera aislada de otras actividades ilícitas, como el tráfico de armas, robo de automóviles, tráfico de personas y movimientos guerrilleros. Está claro que el tráfico de armas está fuertemente ligado con el tráfico de drogas y su respectivo aumento de capacidad de poder de violencia en diversos países de América Latina, así como en México.

Una de las peculiaridades de las organizaciones transnacionales de tráfico de drogas fue la amplia facilidad de establecer y rediseñar sus rutas de transporte a lo largo del continente americano; con la finalidad de evitar decomisos de sus cargamentos, así como los respectivos encuentros con las autoridades dedicadas a combatir el narcotráfico de los diversos países. La siguiente gráfica señala como las organizaciones del narcotráfico utilizaron con mayor frecuencia la ruta del Caribe para trasladar las drogas provenientes de Suramérica, durante la década de los ochenta; asimismo, señala cómo paralelamente la ruta de México fue tomando cada vez mayor relevancia para introducir la droga en Estados Unidos. Fue en la década de los noventa, cuando México se convirtió en el país de mayor importancia para introducir la cocaína de Colombia hacia Estados Unidos.

Cocaína introducida en Estados Unidos, por ruta, 1981-2001  
(Porcentaje)



Elaboración propia. Con base en: Caribbean Drug Trends, 2001-2002, Oficina de Drogas y Crimen Organizado de las Organizaciones de las Naciones Unidas. Pisani, Francis. *Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes, Un aporte a los estudios interamericanos*. México. ITAM-Porrúa. 2007.

Como consecuencia de la concentración de flujo de drogas en México, se comenzó a presentar una serie de elementos para establecer el escenario propicio para que el narcotráfico incrementara en sus diversas facetas como: “producción, intermediación, transporte y aspectos financieros como lavado de dinero”.<sup>54</sup> La Oficina de Drogas y Crimen Organizado de las Organizaciones de las Naciones Unidas, planteó que aproximadamente en 1993 el 55% del total de droga proveniente de Suramérica, con destino a Estados Unidos pasó por el territorio mexicano y aproximadamente el 60% en 1995. La posición geoestratégica de México fue el elemento clave para establecer una ruta lógica, para entrelazar al país de mayor producción de cocaína en el mundo, Colombia, con el país de mayor consumo, Estados Unidos.

--- o O o ---

---

<sup>54</sup> Pisani, Francis. *Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes, Un aporte a los estudios interamericanos*. México. ITAM-Porrúa. 2007. Pág. 385.

## **II. LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO: (1994-2006).**

El siguiente apartado de la investigación tiene como objetivo analizar la cooperación binacional México- Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico, en particular durante los periodos presidenciales de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox Quesada (2000-2006). Para tales efectos, el presente capítulo se divide en tres segmentos, un subcapítulo por cada periodo presidencial y un tercero para el análisis de los acuerdos binacionales. A la vez cada subcapítulo aborda aspectos endógenos y exógenos, que dan pie a determinadas acciones en materia de política interna y exterior emprendidas por parte del Gobierno Mexicano y su contraparte estadounidense.

### ***2.1 Ernesto Zedillo: la corresponsabilidad y el inicio del tercer vínculo.***

En la relación binacional México- Estados Unidos se entrelazaron tres vínculos de diverso índole, el político, económico y militar, aunque en diferentes etapas de la historia, los cuales profundizaron la relación entre ambas naciones. Considero que el primero de los vínculos, el político, se inició desde la guerra de independencia de México, pero con mayor intensidad al estipular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en donde el País se declaró como una República Federal, Democrática. Es decir, México compartió ideales políticos con Estados Unidos al aceptar un sistema democrático. Aunque la sociedad mexicana posee algunas características diferentes a la estadounidense, llegan a converger en algunos asuntos relevantes.

El segundo vínculo es el económico, el cual se originó cuando el modelo de sustitución de importaciones mexicano entró en crisis en la década de los ochenta, en parte por el mal empleo de los recursos económicos en décadas anteriores, el desplome del precio del petróleo, el déficit en la balanza comercial y el aumento de los intereses de la deuda externa. Como consecuencia, ante tal situación, México aceptó ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en 1986. Posteriormente, el vínculo económico binacional se consolidó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994. Es en la década de los noventa, cuando México más que antes comenzó a establecer un acercamiento de mayor

dimensión, no sólo por el libre intercambio de bienes y la apertura comercial, sino también, por llegar a considerar a México como parte de América del Norte, fijando una identidad de correlación, cooperación y vecindad.

El tercer vínculo fue el militar, establecido en un contexto en donde el tema de la seguridad era de gran importancia, figurando temas como el narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas, terrorismo y migración. Ante tal contexto, ambos gobiernos acordaron planear una visita de alto nivel con actores de índole político-militar. Finalmente, el Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, hizo un viaje histórico para ambas naciones, al visitar a México del día 22 al 24 de octubre de 1995, con el objetivo de “Mejorar la relación con los líderes políticos y militares, `demostrando una actitud de mutua colaboración ”.<sup>55</sup>

William Perry mantuvo un discurso enmarcado bajo el paradigma de la corresponsabilidad,<sup>56</sup> declarando que “Ningún otro país en el Sur de Estados Unidos es tan importante para la seguridad de Estados Unidos que México y aún nuestra relación bilateral de seguridad se encuentra entre las menos desarrolladas en la región...La frontera se ha convertido en una zona de oportunidad y crimen, incluyendo inmigración ilegal y narcotráfico. Tenemos un gran interés en impulsar los esfuerzos en el combate al narcotráfico. Tenemos también un gran interés en apoyar el proceso sin precedentes en la democratización que está tomando forma, impulsados por las ambiciosas reformas políticas del president Zedillo.”<sup>57</sup>

El Pentágono tenía bien analizada la situación de México, poseía el conocimiento del papel que desempeñaba el Ejército en el combate al narcotráfico y su gran lealtad al presidente de la República a pesar de los factores latentes desestabilizadores; asimismo, estaba al tanto del nacionalismo y hermetismo que caracterizaban a las Fuerzas Armadas, elementos que impedían entrelazar una relación de acuerdo a los intereses estadounidenses.

---

<sup>55</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 183.

<sup>56</sup> Paradigma de la Corresponsabilidad. Ver el apartado 1.1 Referencias teóricas y conceptuales.

<sup>57</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 182.

El interés estadounidense se concentró en establecer un vínculo militar, no sólo en la línea de cooperación en la guerra contra el narcotráfico, también se dirigió hacia la democratización de las Fuerzas Armadas a través de la elaboración de los Libros Blancos de Defensa y sobre el abastecimiento de armamento para las Fuerzas Armadas mexicanas.

Ciertamente, Estados Unidos planeó ser un proveedor de armamento a escala mundial, abasteciendo a países en diversas regiones entre ellas América Latina. Incluso ha sido acusado de "...fomentar carreras armamentistas, y se ha defendido señalando, entre otras cosas, que si él no vende armas, serán otros proveedores los que surtirán la demanda generada."<sup>58</sup>

Entonces, la visita de William Perry se debió al interés estadounidense de abastecer la demanda de armas mexicanas para combatir esencialmente a tres actores importantes, el narcotráfico, la Guerrilla Zapatista y el crimen organizado; y como consecuencia generar una *dependencia* tecnológica militar. Otro objetivo del Departamento de Defensa de Estados Unidos fue crear mecanismos para transparentar las funciones del sector militar y así mantener un conocimiento mas detallado sobre las operaciones y actividades de la Fuerzas Armadas Mexicanas.

Sin embargo, las fuerzas castrenses mantuvieron su postura tradicional, aislacionista, la cual ha impedido maniobrar con libertad a la estrategia estadounidense. La tradición militar de hacer énfasis en la soberanía limitó la participación en la asistencia que brindó la Unión Americana, reduciendo el margen para comprar armamento y limitando a Estados Unidos el acceso a los programas mexicanos de defensa. No obstante, en el futuro la cooperación en el tercer vínculo logró satisfacer algunos de los objetivos estadounidenses, como la elaboración del Libro Blanco de Defensa, la compra de armamento y entrenamiento de personal. Sin duda alguna, el tercer vínculo y el paradigma de la corresponsabilidad son dos de los elementos más relevantes en la relación binacional de finales del siglo XX y principios del XXI, con efectos en la guerra contra el narcotráfico.

---

<sup>58</sup> Barrachina Lisón, Carlos. *La guerra de los Estados Unidos contra las drogas: la iniciativa Mérida en Centroamérica*. Texto manuscrito original. Pág. 15.

### 2.1.1 *La consolidación de la economía del Narcotráfico en México.*

El resultado de las políticas, estrategias y acciones empleadas a principios de la década de los noventa en contra del tráfico de drogas provenientes de Suramérica en dirección hacia Estados Unidos, fueron muy favorables para la región del Caribe. Como se señaló en la última gráfica del primer capítulo (Cocaína introducida en Estados Unidos, por ruta, 1981-2001), las medidas empleadas en contra del narcotráfico transnacional contribuyeron a disminuir la vulnerabilidad de la región caribeña. No obstante, se incrementaron las condiciones para convertir a México en el principal país de tránsito hacia el mercado estadounidense.

Por consiguiente, las medidas para impedir el tráfico de drogas en México se intensificaron gradualmente, enfocándose primero en la intercepción en el espacio aéreo, sin embargo, los puntos de introducción de drogas se modificaron, para posteriormente concentrarse en las costas y puertos marítimos. En realidad, el fenómeno que ocurrió fue el provocado por las leyes de prohibición, las cuales “tienden a afectar la naturaleza de la actividad y la organización del mercado... Al alterar los riesgos y los costos operativos, las estrategias coercitivas sólo pueden inducir a los narcotraficantes a cambiar de locaciones, de métodos de contrabando y de productos”<sup>59</sup>.

El escenario interno de México durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo se complicó, teniendo el fenómeno del narcotráfico como un problema latente y creciente. Al mismo tiempo, las presiones diplomáticas por parte de Estados Unidos continuaron con variación, ya que poseían un análisis prospectivo con la visión de que México en el futuro podría convertirse en el país de tránsito más importante y transformarse en un punto rojo dentro del espacio periférico estadounidense, representando así, una amenaza para su seguridad tanto fronteriza como pública.

El gobierno de Estados Unidos desde la década de los ochenta aplicó políticas y estrategias distintas para impedir en México un escenario similar al colombiano; ya sea con

---

<sup>59</sup> Serrano, Mónica y Toro, María Celia en: Berdal, Matas y Serrano, Mónica. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México. Fondo de Cultura Económica. 2005. Pág. 240.

una estrategia unilateral como la Certificación o con una estrategia disfrazada de cooperación, con el modelo de la corresponsabilidad. Aún así, la capacidad productiva, distributiva y financiera del narcotráfico se consolidó, al grado de extenderse la actividad ilícita a lo largo de la república e incrementar la capacidad de violencia.

Por parte del gobierno de México, durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, emprendió medidas enfocadas en la expansión del ejército, así como un aumento en el gasto de la defensa y de la Policía Federal Preventiva, aproximadamente de 1, 200 millones de dólares en 1990 a 5, 300 millones de dólares en el año 2000.<sup>60</sup>

Las acciones en la batalla en contra del narcotráfico obtuvieron como resultados la erradicación de 156, 259.00 cultivos de marihuana y 90.565.83 cultivos de amapola entre 1995 al 2000. En relación estrictamente al aseguramiento de drogas, el Gobierno Mexicano logró asegurar entre los años 1995-2000 lo siguiente: 7, 422.90 toneladas de marihuana, 161.40 toneladas de cocaína, 2,182.30 kilos de goma de opio, 1,361.80 kilos de heroína y 8, 188,355. 00 unidades de psicotrópicos.<sup>61</sup>

Tomando en cuenta que a mediados de los años noventa, el costo de producción de un kilo de marihuana era aproximadamente de 100 dólares y una vez en los puertos de Estados Unidos alcanzaba un precio de 455 dólares, esta siendo la más barata de las drogas ilícitas. Ahora bien, un kilo de cocaína, en 1995, podía venderse en 10, 500 dólares; el ingresar a la cadena del narcotráfico se convirtió en una opción muy atractiva, tanto que el gobierno de México logró la detención de 64, 372<sup>62</sup> sujetos por delitos contra la salud, de los cuales 1, 246 fueron extranjeros; asimismo se logró el aseguramiento de 20, 101 vehículos.<sup>63</sup>

Si bien, el gobierno de México desarrolló planes y ejecutó acciones para resguardar al país del narcotráfico, tal y como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:

---

<sup>60</sup> Véase Serrano, Mónica y Toro, María Celia en: Berdal, Matas y Serrano, Mónica. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México. Fondo de Cultura Económica. 2005. Pág. 243.

<sup>61</sup> Véase Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. Aguilar. 2007. Pág. 171.

<sup>62</sup> Es necesario mencionar que la mayoría de las detenciones son de narcomenudistas y consumidores.

<sup>63</sup> Véase Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. Aguilar. 2007. Pág. 171.

“Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.”<sup>64</sup>

Sin embargo, es muy importante señalar la existencia de un pacto establecido por parte del gobierno y las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, el que predominó por algunos años durante el período en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se encontró dirigiendo el Gobierno Ejecutivo Federal.

El pacto de no agresión se alimentó del escenario político que se vivió en este contexto, caracterizado por la centralización política en donde el poder federal y los gobernadores poseían los medios suficientes para mantener el cumplimiento de acuerdos con organizaciones narcotraficantes. El pacto contiene una serie de reglas de comportamiento establecidas estrictamente para las organizaciones criminales, éstas debían de procurar lo siguiente:

‘1. No muertos en las calles; 2. No drogas en las escuelas; 3. No escándalos mediáticos; 4. Entrega periódica (al gobierno) de cargamentos y traficantes menores; 5. Derrame económico en las comunidades; 6. No proliferación de bandas; 7. Cero tratos con la estructura formal del gobierno (policías o funcionarios judiciales); 8. Cobrar errores con la cárcel, no con la vida; 9. Orden y respeto en los territorios; 10. Invertir las ‘ganancias’ en el país’.<sup>65</sup>

Los puntos establecidos en el pacto fueron procurados por las organizaciones dedicadas al narcotráfico, sin embargo, la situación política interna de México cambió, el Partido Acción Nacional, con su candidato Vicente Fox Quesada, obtuvo el triunfo electoral para ocupar la presidencia de la República. Como consecuencia, se presentó un cambio en la conformación de la política interna de México, la centralización política del viejo régimen desapareció y con ella la capacidad del gobierno federal para mantener el pacto. El nuevo gobierno federal, no pudo heredar el convenio, aunque fue un acuerdo muy peculiar, garantizó un determinado orden en México.

---

<sup>64</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1995. pp. 9-10.

<sup>65</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo. Narco S. A. historias, armas, dinero. *Nexos*. Num. 373. enero. 2009. Pág. 36.

El abordar el periodo presidencial de Vicente Fox concierne al siguiente subcapítulo, no obstante continuamos con los detalles de la investigación con la delimitación temporal de la gestión presidencial de Zedillo.

Para la segunda mitad de la década de los noventa el narcotráfico incrementó su capacidad para desestabilizar el orden público, el orden político y la economía. Las organizaciones del tráfico de drogas estaban ante un país vulnerable, con un sistema de seguridad pública con notables debilidades y limitaciones preventivas, en otras palabras, el sistema de seguridad pública estaba en crisis. Como consecuencia, se presentaron dos hechos, el primero fue la proliferación de instituciones en materia de seguridad, con integrantes militares o exmilitares, en todo el país, entre ellas se encuentra el Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud (FEADS), creada en el año de 1997 y la Policía Federal Preventiva (PFP), creada en 1998. <sup>66</sup>

La segunda acción, fue la orden presidencial de encargar a las Fuerzas Armadas la misión de restaurar el orden interno, debido a la incapacidad de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, aunque esta tarea encargada al Ejército no es considerada como permanente, ha creado polémica sobre si es conveniente militarizarse. <sup>67</sup>

Efectivamente, la participación de las Fuerzas Armada no es un hecho nuevo <sup>68</sup>, pero es pertinente mencionar que es a partir de este sexenio cuando la figura militar obtiene cada vez mayor participación y poder en la instauración del orden público, así como en la guerra contra el narcotráfico; surgiendo figuras como la del General Gutiérrez Rebollo, el Zar antidrogas de México.

Por lo tanto, en México se percibía en el factor político un esfuerzo por hacer posible una transición política añorada por un gran número de mexicanos, una cámara legislativa dividida y una división interna en el partido hegemónico. Asimismo, se presenció una crisis de

---

<sup>66</sup> Véase Benítez Manaut, Raúl. *La Administración de la Defensa en América Latina*. España. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED. Tomo II. 2008. Pág. 272.

<sup>67</sup> *Ibidem*. pp. 261-262.

<sup>68</sup> Consultar el apartado 1.2: Los antecedentes de la Cooperación México-Estados Unidos respecto al Narcotráfico.

gobernabilidad engendrada principalmente por la inconformidad económica y política de la sociedad; así como por el surgimiento de actores poderosos, entre ellos el crimen organizado y las organizaciones del tráfico de drogas.

“Nuestra democracia política aún no nace y ya la están combatiendo enemigos muy poderosos, entre los que destacan los caciques estatales, los cárteles del narcotráfico y aquellos personajes que combinan el gran dinero con la gran influencia política... Hubo un tiempo en que el aparato policíaco más o menos mantenía a la raya al hampa. Hoy, ese mismo aparato policíaco, sin dirección, es una de las principales fuentes de la criminalidad”.<sup>69</sup>

En el mismo contexto, se originó la hipótesis de la colombianización de México, es decir, se consideró que en el futuro las organizaciones dedicadas al narcotráfico podrían consolidar una economía lo suficientemente poderosa como para penetrar la estructura gubernamental, apoyada por un escenario en donde la corrupción y la impunidad se practicaban, al grado de temer la existencia de una narcodemocracia y como resultado presentarse la ingobernabilidad y las discrepancias internacionales. Evidentemente, la colombianización no fue una idea muy aceptada por parte del gobierno de México, no obstante, los esfuerzos para impedir el incremento del poder del crimen organizado y narcotráfico continuaron; pero sin llegar a asumir un compromiso lo suficientemente ideal para establecer medidas eficaces tanto de carácter nacional como internacional.

No se establecieron medidas que vigilaran las operaciones de las instituciones, así como la vigilancia de cada miembro del aparato de seguridad y procuración de justicia. Tampoco se crearon herramientas eficaces para impedir el lavado de dinero, ya sea en bancos, centros cambiarios o casas de cambio como la Casa de Cambio Catorce, Ribadeo y Puebla en el territorio mexicano y en territorio estadounidense bancos como Union Bank of California<sup>70</sup>; en donde se blanqueó dinero procedente del narcotráfico.

---

<sup>69</sup> Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México. Océano. 1995. pp. 229-231.

<sup>70</sup> Evidentemente, para que exista lavado de dinero en México, país productor de estupefacientes, necesariamente debe de presentarse la misma actividad en un país consumidor como el estadounidense. Ciertamente, las mediadas y herramientas estadounidenses para impedir mencionada actividad son mayores y mejores que las mexicanas.

En otras palabras, durante la segunda mitad de la década de los noventa, el narcotráfico logró consolidar una estructura y poder económico gracias a la existencia de espacios en donde se permitió el lavado de dinero. El Gobierno Mexicano olvidó que el narcotráfico es un negocio, pero sin dinero no lo es, era necesario que afectara las cuentas financieras de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.

### ***2.1.2 La política exterior de México frente a Estados Unidos: entre el proceso de Certificación y la cooperación bilateral.***

El tema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue el punto determinante tanto para la política exterior de México como para la de Estados Unidos, tan es así que, en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo la presión estadounidense en el asunto del narcotráfico fue mínima. México como nuevo socio comercial requería tener una estabilidad en la esfera política, económica y social, estabilidad que se vio afectada precisamente en 1995. El gobierno de William Clinton consideró lo siguiente: “Cuando Zedillo empezaba su gobierno, era necesario un periodo considerable para que su gobierno caminara con estabilidad.”<sup>71</sup>

Consecutivamente, Estados Unidos analizó que era inviable no extender un paquete de rescate económico a su tercer socio comercial, ya que cerca de 700 000 trabajadores dependían de las ventas a México; llegando a vender casi el triple de bienes que los registrados en 1987. Evidentemente, la crisis mexicana desencadenaría problemas sociales generando el incremento del fenómeno migratorio ilegal hasta del 30 %.<sup>72</sup>

Ante tal disyuntiva, el Gobierno Estadounidense decidió extender un paquete de 50 mil millones de dólares en conjunto con organismos internacionales financieros para fortalecer la moneda mexicana, aminorar los efectos de la crisis y mantener la estabilidad de su vecino y

---

<sup>71</sup> Chacón, Susana. *La cara oculta de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2002. Pág. 165.

<sup>72</sup> Véase Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 178.

socio. El rescate económico, tuvo como objetivo mantener intacto el prestigio del TLCAN para continuar compitiendo con la Unión Europea y los países de la Cuenca del Pacífico.<sup>73</sup>

La Política Exterior de México trabajó de una forma muy peculiar, por un lado defendió el principio de no intervención, exigiendo el respeto a la soberanía mexicana, fomentando la cooperación internacional, el respeto de los Derechos Humanos y la ofensiva contra las nuevas amenazas. Por otro lado, trabajó de una forma muy pragmática y con el manejo de una diplomacia declarativa con poca capacidad de negociación en asuntos como el narcotráfico.

Durante la gestión presidencial de Ernesto Zedillo México tomó una posición muy firme en la defensa de la soberanía nacional plasmando en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la estrategia y la línea de acción que caracterizó la postura de México ante Estados Unidos y las amenazas de seguridad nacional como el narcotráfico:

“Para garantizar la seguridad nacional de México se debe:

Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.”<sup>74</sup>

En cuanto a la agenda bilateral, predominaron tres temas: el TLCAN<sup>75</sup>, el narcotráfico y la migración. El tema del narcotráfico fue percibido como una herramienta con doble función, por una parte, uno de los objetivos claros del Gobierno Ejecutivo Federal era resguardar la seguridad nacional minimizando la amenaza del narcotráfico. Por otra parte, las acciones realizadas en contra del narcotráfico beneficiaban la relación bilateral entre el

---

<sup>73</sup> Véase Velásquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005. Pág. 177.

<sup>74</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1995. pp. 9-10.

<sup>75</sup> El TLCAN fue la piedra angular de la política exterior de ambos países, al grado de dejar pasar por alto algunos asuntos como el narcotráfico, el cual era fuente de discrepancias intergubernamentales con efectos en sus políticas domésticas.

gobierno de Estados Unidos y México. “De esta manera se tenía una política activa y muy efectiva en un tema sensible de política exterior.”<sup>76</sup>

Sin embargo, el narcotráfico también representó una amenaza doble. Por una parte el tráfico de drogas era una amenaza con un poder que se incrementaba, al grado de considerarse una amenaza de seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, el narcotráfico en algunos momentos podía ser fuente de excusa para que Estados Unidos implementara medidas unilaterales, violando la soberanía mexicana. De tal manera que México tuvo que establecer estrategias para que Estados Unidos no tomara medidas unilaterales como el Proceso de Certificación.

El Proceso de Certificación durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000) estuvo bien presente en la relación binacional México-Estados Unidos y por lo tanto en la agenda bilateral. En espacios abiertos el Gobierno Mexicano declaraba que el Proceso era algo que no le preocupaba, ya que México era un país soberano. No obstante “...la administración de Zedillo estaba realmente interesada en obtener la certificación porque el no tenerla le afectaría en otras áreas.”<sup>77</sup> El no tener la certificación de Estados Unidos afectaba la imagen internacional de México, así como la respectiva aplicación de una serie de sanciones.

Ante tal situación, el gobierno de México decidió adoptar una política pragmática, con el objetivo de obtener la certificación y evitar medidas intervencionistas que violaran la soberanía nacional. Es importante mencionar, que en la política doméstica mexicana la certificación causó revuelo en grupos nacionalistas en el Poder Legislativo Federal.

En 1996, el Congreso de la Unión de México extendió un documento en el cual los coordinadores del PAN, PRI, PRD y PT, exigieron el respeto de las decisiones de política interna y la soberanía mexicana. En el mismo contexto “...Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Energía, declaró en el acto de conmemoración del Día de la Bandera que era inadmisibles que otros países utilizaran la lucha antidrogas mexicana políticamente para

---

<sup>76</sup>Chacón, Susana. *La cara oculta de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2002. Pág. 165.

<sup>77</sup>Velásquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005. Pág. 185.

presionar al país o que fuese utilizada con fines ´ electoreros ´ . Lo anterior, debido a que este proceso certificadorio se daba en el marco de de las elecciones presidenciales estadounidenses.”<sup>78</sup>

En otras palabras, el Proceso de Certificación es parte del sistema estadounidense interno, en donde el poder Legislativo y Ejecutivo se ven involucrados. “En cuanto al Congreso, el rito anual le posibilita mantener la vanguardia institucional en la materia y, por ende, un arma formidable de negociación frente al Ejecutivo. A este último, el mecanismo le permite contar con un instrumento de presión muy útil en la arena internacional.”<sup>79</sup>

En 1996, la administración de Ernesto Zedillo nombró al general Jesús Gutiérrez Rebollo como el titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, cargo al que se le denominó como el Zar Antidrogas Mexicano. Mencionado personaje fue elogiado en Estados Unidos por el zar antidrogas estadounidense, Barry McCaffrey, al destacar a Gutiérrez Rebollo como un ´ tipo de integridad absolutamente incuestionable ´.<sup>80</sup> Extraordinariamente, el 18 de febrero de 1997 fue arrestado el zar antidrogas mexicano, por mantener nexos con el narcotraficante Amado Carrillo Fuentes.

El arresto del general mexicano implicó dos hechos, el primero implicó un gran golpe para la presidencia de la República, las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la PGR. Desafortunado hecho se reflejo en la relación estratégica que el gobierno de México había establecido con Estados Unidos en el tema de seguridad. El segundo hecho implicó un golpe dirigido al zar antidrogas estadounidense, el cual había elogiado al general mexicano unos días antes de su captura; Barry McCaffrey días después declaró estar satisfecho con la aprensión de Gutiérrez Rebollo, sin embargo, también expresó haber estado sorprendido y desilusionado de encontrar corrupción en tan alto nivel del gobierno. La imagen

---

<sup>78</sup> Chacón, Susana. *La cara oculta de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdez. 2002. pp. 170-171.

<sup>79</sup> Tripp Villanueva, José Octavio en : *Los Retos de la Política Exterior de México en el siglo XXI*. México. Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero. 2001. Pág. 266.

<sup>80</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 190.

de las instituciones en materia de seguridad fue afectada y su credibilidad quedó por los suelos en Estados Unidos y el medio internacional.<sup>81</sup>

Evidentemente, la relación bilateral se complicó, en Estados Unidos por un lado se encontraba la DEA y republicanos como Jesse Helms presionando para lograr desertificar a México, por otro lado, se encontraba un grupo político que optó por condicionar la certificación, y por último se mantuvo la postura de Barry McCaffrey para otorgar el visto bueno absolutamente. Sin embargo las discrepancias binacionales continuaron.<sup>82</sup>

En mayo de 1997, el Congreso estadounidense propuso la desertificación de México como contra partida de la certificación otorgada días antes por Clinton, la pugna entre ambos poderes estadounidense se desató, después de una serie de negociaciones entre algunos de los Senadores más influyentes con la administración Clinton, se decidió otorgarle un plazo de 90 días para mejorar las medidas antidrogas y castigar inflexiblemente a los narcotraficantes, de lo contrario se aplicarían las sanciones correspondientes.<sup>83</sup>

El Gobierno Mexicano fue criticado tanto en el medio internacional como en el nacional, generando una relación tensa entre ambos países. La crítica interna provino de algunos funcionarios políticos, por el hecho de haber establecido algunas concesiones al Gobierno Estadounidense con la finalidad de mantener la certificación, por supuesto el Ejecutivo Federal declaró no haber establecido nada al respecto.

Sin embargo un funcionario de la Casa Blanca expresó que el gobierno de México presentó una serie de intenciones con el objetivo de mantener la certificación, entre ellas se encuentran:

“a) extraditar a los mayores traficantes de drogas, b) incrementar las persecuciones por lavado de dinero, c) construir estaciones de radar para rastrear vuelos sospechosos, d) permitir a los agentes estadounidenses llevar

---

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> Véase Chacón, Susana. *La cara oculta de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdez. 2002. Pág. 179.

<sup>83</sup> Véase Velásquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005. Pág. 184.

armas para las operaciones en el cruce de la frontera, e) consultar a las autoridades estadounidenses en la selección de agentes mexicanos para realizar operaciones conjuntas, y f) firmar un acuerdo que permitiera a la naval estadounidense detener y registrar buques en aguas mexicanas.”<sup>84</sup>

Para febrero de 1998, se firmó la Estrategia Binacional Contra las Drogas México-Estados Unidos, la cual contiene 16 metas enfocadas en la desarticulación de las organizaciones dedicada al crimen organizado, eliminar los obstáculos que impiden el buen funcionamiento de los planes, estrategias y acciones de carácter binacional en contra del narcotráfico y la continuación de la cooperación bilateral en este mismo marco.

No obstante, en el mismo año la revista Washington Times publicó en un artículo en donde se acusó a Francisco Labastida de haber protegido a narcotraficantes durante su administración como gobernador, la indignación por parte del gobierno de México no se hizo esperar, debido a que la acusación fue realizada, al en ese entonces, Secretario de Gobernación y futuro candidato a la presidencia para las contiendas electorales del año 2000. Por su parte, James Rubin, el vocero del Departamento de Estados Unidos declaró que se sometería a revisión la protesta emitida por parte del gobierno de México, la situación quedó como un simple escándalo.

Algunas figuras del círculo político de México emitieron constantemente declaraciones en contra del Proceso de Certificación, pero a la vez, se intentó componer la relación bilateral tal y como era antes de la detención del zar antidrogas mexicano. El embajador de México en Estados Unidos, Jesús Reyes Heróles, “Señaló que las condiciones de ese momento eran radicalmente distintas a las que se habían generado un año atrás por el caso Gutiérrez Rebollo. Añadió, además que todo indicaba que existía un avance de México en la lucha al narcotráfico desde la erradicación hasta la intercepción, arrestos, sentencias y extradiciones”.<sup>85</sup>

La tensión en la relación bilateral comenzó a desaparecer, el paradigma de la corresponsabilidad parecía presentarse de nuevo, sin embargo, en mayo de 1998 el Gobierno

---

<sup>84</sup> Velásquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005. pp. 184- 185.

<sup>85</sup> Chacón, Susana. *La cara oculta de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdez. 2002. Pág. 190.

Estadounidense declaró haber efectuado una operación encubierta en territorio mexicano, denominada como Operación Casa Blanca, capturando a 22 banqueros por estar presuntamente vinculados con el cártel de Cali y Juárez, acusados de participar en lavado de dinero.<sup>86</sup> El gobierno tradujo a mencionado hecho unilateral como una violación a la soberanía, de inmediato el Congreso de México pidió que se detuvieran a los participantes de la Operación, asimismo le exigió a la SRE que se demandara un juicio de extradición, pero solamente se presentó una nota diplomática.<sup>87</sup>

Los resultados de la Operación Casa Blanca no sólo perturbó la imagen de México en el mundo y generó un conflicto diplomático, también fue manchada la reputación de bancos mexicanos como Bancomer y Banca Serfin, los cuales acordaron pagar la suma de 14.6 millones de dólares en multas. Asimismo, Banca Confía permitió que el Gobierno Estadounidense confiscara 12.2 millones de dólares a cambio de retirar los cargos. No obstante, el cártel de Juárez no se limitó a realizar movimientos financieros en bancos mexicanos, al igual se transfirieron millones de dólares a través de dos cuentas en Citibank en Nueva York. En otras palabras, dinero del narcotráfico había entrado al sistema bancario mexicano y estadounidense, con repercusiones en Argentina, Chile y Uruguay.<sup>88</sup>

En los últimos tres años de la presidencia de Ernesto Zedillo las presiones por parte del gobierno de Estados Unidos continuaron, logrando obtener cada vez más concesiones en materia de cooperación el gobierno estadounidense. Por su parte, Ernesto Zedillo declaró que el año más complicado de su gobierno fue 1997, debido a la fractura de la cooperación que se había establecido desde el inicio de su gobierno.<sup>89</sup>

Finalmente, considero que el Proceso de Certificación 1995-2000 complicó la relación México- Estados Unidos, convirtiendo al tema del narcotráfico como el más espinoso dentro

---

<sup>86</sup> Véase Bello Alberto y Suverza, Alejandro. “Golpe al lavado de dinero”. *Expansión*. No. 1002. 27 de octubre-9 de noviembre de 2008. Pág. 48.

<sup>87</sup> Véase Velásquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005. Pág. 185.

<sup>88</sup> Véase Oppenheimer, Andrés. *Ojos Vendados, Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. México. Plaza y Janés. 2001. Pág. 52.

<sup>89</sup> Véase Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. Taurus. México. 2008. Pág. 191.

de la agenda bilateral. Asimismo, pienso que el gobierno de William Clinton no desertificó a México por razones de Seguridad Nacional, a pesar del constante gesto de inconformidad por parte de algunos círculos políticos internos estadounidense.

### ***2.1.3 La cooperación bilateral 1995-2000: Acuerdos y Organismos binacionales en contra del tráfico de drogas.***

Fue a partir de la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), cuando Estados Unidos y México reconocieron que ambos eran países productores, consumidores y puntos de tránsito; estableciendo un paradigma de la corresponsabilidad, así como una cooperación concentrada en detener el tráfico de estupefacientes, el tráfico ilegal de armas, el desvío de precursores y productos químicos y el lavado de dinero. Asimismo, ambos gobiernos crearon proyectos de cooperación que promovieron la reducción de la demanda, reducción en la producción de drogas y tratamiento para los adictos. El paradigma de la corresponsabilidad se basó en la cooperación integral, el respeto a la soberanía, reciprocidad y un absoluto respeto de las leyes de cada país.

La cooperación binacional se plasmó en el desarrollo institucional. El primer paso institucional en contra de las drogas por parte de la administración de Ernesto Zedillo y Clinton fue en marzo de 1996, con la creación, del ya mencionado, Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), cuya principal tarea fue formular una visión estratégica de carácter binacional para enfrentar el problema común del tráfico de drogas. Posteriormente, para 1997, el GCAN formuló el Estudio Diagnóstico,<sup>90</sup> el cual fue presentado a ambos presidentes en mayo de 1997 en México.<sup>91</sup>

El 6 de mayo del mismo año, ambos presidentes firmaron la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas, en donde se plasmó la unidad nacional en contra

---

<sup>90</sup> Es un documento que contiene un estudio sobre el consumo de drogas ilícitas, así como el potencial del narcotráfico y crimen organizado en ambos países.

<sup>91</sup> Véase Embajada de Estados Unidos en México. *Principales Resultados de la Cooperación Binacional México-Estados Unidos contra las Drogas Ilícitas 1995-2000*. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>.

del narcotráfico, estableciendo los dos jefes de gobierno las bases y principios fundamentales de la colaboración, entre los que destacan: “ a) respeto absoluto a la soberanía y a la jurisdicción territorial tanto de México como de los Estados Unidos; b) responsabilidad compartida para enfrentar el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos , tales como el tráfico ilícito de armas y el lavado de dinero; c) adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas, enfrentando simultáneamente el problema desde el lado de la demanda y la oferta; d) equilibrio y reciprocidad en las acciones, programas y reglas desarrolladas para enfrentar la amenaza de las drogas en ambos países y e) aplicación efectiva de las leyes en los dos países.”<sup>92</sup>

La declaración de la Alianza contra las drogas contiene un total de 16 metas comunes para ambos países, con el objetivo de eliminar la amenaza de las drogas en el siglo XXI. En la misma reunión, se le asignó la tarea al GCAN la formulación de una estrategia antidrogas complementaria a las políticas y planes de cada gobierno, tarea elaborada por un grupo de expertos en la materia de ambos países, finalmente aprobada en febrero de 1998, con el nombre de Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México- Estados Unidos. Asimismo, en febrero de 1999, ambos gobiernos aprobaron una serie de *Mediciones de Efectividad*, siendo éstas las herramientas de medición para evaluar la ejecución de la estrategia binacional, con el interés de observar los avances de la cooperación.

Evidentemente, el desarrollo institucional binacional en contra del tráfico se caracterizó por la constante actividad y su diversificación. Hay que mencionar que en la cooperación se suman el “Tratado de Extradición, el Tratado sobre Cooperación de Asistencia Jurídica Mutua, el Acuerdo de Cooperación Mutua para el Intercambio de Información respecto a Transacciones en Moneda a través de Instituciones Financieras, el Memorandum de Entendimiento sobre Procedimientos para Cooperación en Actividades de Aplicación de la Ley y el Acuerdo Aduanero de Asistencia Mutua”.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Acuerdos de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos. *Declaración de la Alianza México - Estados Unidos contra las Drogas*. México. 6 de mayo de 1997. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos\\_hp.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_hp.html).

<sup>93</sup> Embajada de Estados Unidos en México. Principales Resultados de la Cooperación Binacional México-Estados Unidos contra las Drogas Ilícitas 1995-2000. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>.

En cuanto a la demanda, ambos gobiernos a través del GCAN crearon en 1996 el Grupo Binacional de Expertos sobre Reducción de la Demanda de Drogas, grupo que se concentró en la creación de programas de atención para niños, grupos vulnerables y ciudades fronterizas. También se enfocó en promover la participación de la comunidad, organizaciones civiles y escuelas. El Grupo sobre Reducción de la Demanda promovió la creación del Grupo Nuclear sobre Abusos de Sustancias, el Grupo de Trabajo de Salud de la Comisión Binacional México- Estados Unidos.

El trabajo para atender la demanda fue constante, el Grupo Binacional de Expertos sobre Reducción de la Demanda de Drogas organizó tres conferencias con el objetivo de incrementar los conocimientos científicos de tratamiento y prevención del abuso de drogas. Efectuando, en 1998, 1999 y 2000, una serie de reuniones en Texas, Baja California y Arizona, respectivamente.<sup>94</sup>

Es pertinente mencionar que ambos gobiernos han identificado al tráfico de drogas ilícitas como un problema de seguridad nacional, pero al igual, como un asunto de salud pública. De tal manera que la cooperación en contra de las drogas ya no es sólo una tarea para las instituciones tradicionales en materia de seguridad y procuración de justicia como la PGR, SEDENA y la SEMAR; ahora la tarea se traslada a las instituciones como el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y mecanismos binacionales como el Grupo de Contacto de Alto Nivel y el Grupo Nuclear sobre Abusos de Sustancias (SACG, por sus siglas en inglés), las cuales tienen como objetivo reducir el abuso de drogas de forma integral.

El Gobierno Estadounidense dirigido por William Clinton se propuso reducir el consumo de drogas lanzando una campaña a través de los medios de comunicación, con un costo de 2 billones de dólares, así como el financiamiento de 213 coaliciones ciudadanas en 43 estados con la tarea de prevenir el consumo de estupefacientes, destinando la administración Clinton un gasto de más de 6 mil millones de dólares.<sup>95</sup> Consecutivamente, el gobierno de la Unión Americana decidió proteger su frontera a través de la creación del Consejo de la

---

<sup>94</sup> *Idem.*

<sup>95</sup> *Idem.*

Frontera Suroeste, coordinado con el Departamento de Justicia, asimismo, decidió otorgar al Servicio de Aduanas el liderazgo para la interdicción de las drogas ilícitas, trabajando en conjunto con INS, DEA, JTF-6<sup>96</sup> y agentes del FBI.

Por su parte, el gobierno de México fundó el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) con la finalidad de reducir el consumo de drogas, de esta manera, planeó reducir la demanda de manera ambiciosa. Sin embargo, en la práctica, se destinó mayor atención y recursos a la erradicación e intercepción de drogas.

“Para 1999, el aparato militar de México empleaba 26 mil tropas y llegó a gastar cerca de 450 millones de dólares- alrededor de 25 por ciento de su presupuesto total – en actividades de lucha contra el narcotráfico”.<sup>97</sup>

Por otra parte, la cooperación para combatir a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, estableció un acercamiento entre la PGR, Departamento de Justicia, FBI, Servicio de Aduanas de Estados Unidos y la DEA; logrando afectar la estructura de las organizaciones que operaban en ambos lados de la frontera. Prácticamente se logró “La detención en México de los productores y traficantes de metanfetaminas Adán, Luis y Jesús Amezcua, las detenciones de colaboradores de las organizaciones de Amado Carrillo Fuentes y de los Arellano Félix, así como la aprehensión de Juan García Abrego.”<sup>98</sup>

Es importante subrayar que en el marco de la cooperación bilateral figuraron tres temas más, primero el asunto de las extradiciones, el cual se plasmó en el Tratado de Extradiciones México- Estados Unidos, logrando extraditar México a la Unión Americana a 61 individuos. El segundo tema fue sobre el tráfico ilícito de armas, en el cual ambos gobiernos coincidieron en la OEA para la promulgación de la Convención Interamericana contra el Tráfico Ilícito de

---

<sup>96</sup> El Gobierno Estadounidense creó la Fuerza de Tarea Conjunta Número Seis -Joint Task Force Six (JTF-6) – con el objetivo de brindar asistencia militar en la Guerra Antidrogas.

<sup>97</sup> García, José Z. “Sistema de Seguridad en la Frontera EU-México” en: Bailey, John y Chabat, Jorge (compiladores). *Crimen Transnacional y Seguridad Pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. México. Plaza y Janés. 2003. Pág. 389.

<sup>98</sup> Embajada de Estados Unidos en México. *Principales Resultados de la Cooperación Binacional México-Estados Unidos contra las Drogas Ilícitas 1995-2000*. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>.

Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, con la finalidad de impedir el abastecimiento de armamento de las organizaciones criminales y narcotraficantes.

Finalmente, el tercer tema fue el combate al lavado de dinero, estableciendo ambos gobiernos mecanismos para intercambiar información. Fue en enero de 2000 cuando el Departamento del Tesoro y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público firmaron el Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información de Transportación de Dinero y de Instrumentos Monetarios a través de la Frontera. También, establecieron mecanismos de apoyo como el Acuerdo de Intercambio de Información Financiera (AIIF), y el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua (TAJM); así como, una serie de seminarios de capacitación en donde participaron fiscales y policías de ambos países.<sup>99</sup> El esfuerzo binacional para combatir al narcotráfico y los delitos conexos estuvo bien enfocado, al menos en el ámbito del discurso, pero en la práctica, la realidad fue otra, el incremento de la violencia relacionada con el narcotráfico se incremento en la frontera compartida, al grado de generarse discrepancias intergubernamentales tanto a nivel estatal como federal.

## ***2.2 Vicente Fox: el tema de Seguridad Nacional en la transición política.***

Hecho histórico, el 2 de junio del 2000, la Alianza por el Cambio dirigido por Vicente Fox Quesada<sup>100</sup> obtuvo el triunfo electoral. Una vez en el poder, la principal tarea fue consolidar la transición democrática, la transparencia gubernamental e institucional, combatir la pobreza y sobre todo, lograr formar un gobierno con una esencia y características diferentes a los de gobiernos anteriores.

La idea política del sufragio efectivo cobró vida en la sociedad mexicana, el presidente electo obtuvo la banda presidencial de forma legítima y legal. El ejercicio democrático experimentado en México hizo que la comunidad internacional viera con buenos ojos al país. La bandera de la democracia le otorgó a México una posición ventajosa, ganando un mayor

---

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> Vicente Fox Quesada, obtuvo el triunfo electoral sobre sus contendientes Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática y Francisco Labastida del Partido Revolucionario Institucional.

margen de negociación en política exterior y una imagen como defensor de los derechos humanos.

“Fue en este contexto, que los coordinadores de relaciones internacionales, Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser, rediseñaron el nuevo posicionamiento estratégico del país en el escenario regional, hemisférico y mundial, con el activo denominado “bono democrático”.<sup>101</sup>

Los ideales del Presidente Fox se concentraron en mejorar la relación bilateral con Estados Unidos e impulsar el libre comercio con un rostro humano, plasmado en el proyecto TLCAN-Plus. Por otra parte, el presidente hizo a un lado el famoso discurso revolucionario que hacia hincapié en la defensa de la soberanía. Al mismo tiempo, el bono democrático de Fox logró causar simpatía, al grado de templarse la relación con Estados Unidos.

Consecutivamente, la gestión de Vicente Fox decidió actuar de inmediato y concentrarse en la reforma del Estado para consolidar una gobernabilidad democrática y transparencia. El gobierno abrió seis mesas de discusión para la reforma del Estado, los nombres de cada mesa fueron: Derechos Humanos, mesa I; Representación Política y Democracia Participativa, mesa II; Forma de Gobierno y Organización de los Poderes Públicos, mesa III; Federalismo, Descentralización y Autonomía, mesa IV; Objetivos Económicos y Sociales del Estado y Libertades Políticas, mesa V; finalmente Constitución y Globalidad, VI.<sup>102</sup>

En esta misma línea de ideas, el primer año de Vicente Fox se concentró en la reforma del Estado<sup>103</sup>, uno de los puntos que surgió fue el tema de la Seguridad Nacional, de tal manera que se creó la Consejería de Seguridad Nacional, un aparato innovador dentro de la estructura del Estado con la tarea principal de emitir recomendaciones al titular del Ejecutivo Federal. Es pertinente reconocer el destacado papel del ex embajador Adolfo Aguilar Zinser

---

<sup>101</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 202.

<sup>102</sup> *Ibidem*. Pág. 206.

<sup>103</sup> Reforma que logró algunos avances, no obstante, no obtuvo los resultados esperados debido a una serie de limitaciones políticas, conceptuales y sobretodo constitucionales.

por aportar la idea original de insertar una institución especializada sobre estudios de seguridad nacional en esta nueva etapa de México.

Fue Aguilar Zinser quien fungió como Consejero de Seguridad Nacional, el cual tuvo la tarea de asesorar al titular del Ejecutivo Federal en el diseño de la política de seguridad nacional y presentar análisis sobre diversos temas que representaran algún riesgo o amenaza para la nación. También se encargó de fomentar inteligencia de seguridad nacional en las instituciones y concentrar información de inteligencia. Sin embargo, para el presidente Fox el tema de Seguridad no fue un eje importante, al menos no durante la campaña ni durante el primer año de su gobierno. Así es el tema no fue de trascendencia en las mesas de reforma del Estado, más bien era un proyecto impulsado principalmente por Adolfo Aguilar Zinser.<sup>104</sup>

“Entonces, en términos de agenda pues realmente no hubo mucha discusión en materia de política exterior y menos aún de seguridad, para empezar porque no era un tema, no había un tema en seguridad”.<sup>105</sup>

El gobierno de Vicente Fox tuvo una visión corta en el tema de seguridad, los esfuerzos concentrados en avanzar de forma concreta fueron dispersados por barreras constitucionales. Efectivamente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no definió las tareas de la Conserjería de Seguridad Nacional, esto complicó sus tareas, ya que era la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Marina y el Ejército los encargados de gestionar el área de seguridad. Evidentemente, las imprecisiones conceptuales originaron problemas a la hora de definir las responsabilidades a las instituciones correspondientes en el área. El Gobierno del Ejecutivo Federal no tuvo la capacidad de discernir entre la Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

---

<sup>104</sup> Adolfo Aguilar Zinser trabajó en la Conserjería de Seguridad Nacional con un equipo conformado por José Luis Valdés Ugalde, Raúl Benítez, Jesús Ballesteros, Georgina Romero, Nauhcatzin Bravo, Eduardo Biseca, Francisco Curri, entre otros.

<sup>105</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 209.

A pesar de las limitaciones conceptuales y los problemas conexos, el gobierno de Vicente Fox avanzó en el marco institucional a través de la creación del Consejo de Seguridad Nacional y el Gabinete de Seguridad Pública, ambos creados en el 2005.

El Consejo de Seguridad Nacional fue integrado por diez titulares de dependencias del Ejecutivo Federal. Dentro de la estructura se encuentra el titular del Ejecutivo Federal quien preside el consejo y el secretario de Gobernación quien posee el cargo de secretario ejecutivo. Consecutivamente, se encuentra el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, secretario de Seguridad Pública, secretario de Hacienda y Crédito Público, secretario de la Función Pública, secretario de Relaciones Exteriores, el titular de Comunicaciones y Transportes, así como el procurador general de la República y el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).<sup>106</sup>

El Gabinete de Seguridad Pública se compuso de seis dependencias más el presidente de la República, quien preside al gabinete y el subsecretario de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública como secretario ejecutivo. En la estructura se encuentra el secretario de Seguridad Pública, el secretario de Gobernación, secretario de Defensa Nacional, secretario de Marina, el procurador de la República y el comisionado de la Policía Federal Preventiva.<sup>107</sup>

Entrando en mayor detalle, el gobierno de Vicente Fox asignó a las siguientes dependencias en la lucha contra el narcotráfico.

Tabla 5.

Presupuesto a dependencias involucradas en el combate al narcotráfico, 2006

Unidad Responsable	Presupuesto (millones de pesos)
Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana. Combate integral al tráfico ilícito de drogas y a la delincuencia organizada (Sedena)	1,951.5

<sup>106</sup> Véase Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. Aguilar. 2007. Pág. 168.

<sup>107</sup> *Ibidem*. Pág. 169.

Regiones militares. Combate integral al tráfico ilícito de drogas y a la delincuencia organizada (Sedena)	14,672.3
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Segob)	1,153.1
Fuerzas, Regiones, Zonas y Sectores Navales. Combate a la delincuencia organizada (Semar)	6,425.7
Policía Federal Preventiva (SSP)	4,483.0
Sistema Federal Penitenciario (SSP)	2,355.4
Agencia Federal de Investigación (PGR)	2,764.7
Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (PGR)	88.0
Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 (PGR)	902.9
Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (PGR)	346.2
Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (PGR)	114.7
Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (PGR)	30.4
Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (PGR)	15.9
Total	35,303.8

Fuente: Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. Aguilar. 2007. Pág. 170.

Analizando el cuadro, podemos percibir que las dos unidades que tienen asignado el mayor recurso económico dependen de la Secretaría de la Defensa y de Marina. Asimismo, al observar la conformación del Gabinete de Seguridad Pública y el Consejo de Seguridad Nacional, podemos ver que en ambas estructuras el Presidente de la República preside el Gabinete o Consejo, también podemos encontrar al titular de la Secretaría de Gobernación, por ser una dependencia clave en la política mexicana. Sin embargo, igualmente, en ambas estructuras podemos encontrar al titular de la Secretaría de Marina y Defensa. Esto demuestra que las Fuerzas Armadas jugaron y siguen jugando un papel importante para la seguridad mexicana; pero al mismo tiempo demuestra las limitaciones del Gobierno Ejecutivo Federal a la hora de diferenciar entre el área de Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

En otras palabras, los diseñadores de la nueva estructura del Estado tuvieron complicaciones para llevar a cabo cambios substanciales, en gran medida porque era necesario antes efectuar una reforma constitucional para llevar a cabo la consolidación de la democracia. Tan es así, que en el tema de Seguridad Nacional no se pudo concretar la idea original de crear un Consejo de Seguridad Nacional que coordinara y agrupara los esfuerzos del país en el tema correspondiente. Realmente, semejante hecho, limitó mucho al gobierno de Fox a lo largo de su sexenio, debido a que el tema de seguridad tomó mayor importancia en el marco internacional, hemisférico y regional, reduciéndose la capacidad del Gobierno Mexicano en el nuevo contexto internacional.

### ***2.2.1 Las Fuerzas Armadas: La Política de Militarización en la Seguridad Pública.***

La situación interna de México en el nuevo siglo fue muy peculiar por diversos fenómenos que se presentaron, por una parte la clase política se preocupaba por la intromisión de los intereses del crimen organizado, en particular del narcotráfico, en los procesos electorales, temiendo la existencia de políticos con nexos con el narcotráfico, hecho que propiciaría un escenario caracterizado por la corrupción e impunidad.

De la misma manera, la sociedad mexicana se encontraba en descontento con los gobiernos anteriores, debido a la falta de efectividad de sus políticas empleadas en materia de seguridad y combate al crimen organizado. Asimismo, el incremento de la capacidad del crimen organizado fue uno de los hechos que comenzó a preocupar a la población mexicana y a diferentes sectores de ella, como el sector empresarial. Según el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>108</sup> la violencia ha tenido un costo elevado para países como México, el cual ha perdido el 15% del PIB.<sup>109</sup>

Como consecuencia, el gobierno de Vicente Fox continuó el proceso de militarización, aunque de forma más acelerada a la de sus antecesores, de igual forma valoró a las Fuerzas

---

<sup>108</sup> Según el Banco Interamericano de Desarrollo países de América Latina pierden en promedio entre el 2% y el 15 % del PIB, como el caso de Brasil que pierde hasta el 10% de su PIB.

<sup>109</sup> Véase Rojas Aravena, Francisco. "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". en: ¿Ciudadanos en uniforme? Fuerzas Armadas y democracia. *Nueva Sociedad*. Número 213. Enero – Febrero 2008. pp. 45-46.

Armadas como una pieza clave para mantener la seguridad interna y combatir al narcotráfico. En el primer mes de su mandato presidencial, Vicente Fox, realizó dos hechos que marcaron la pauta en el proceso de militarización.

El primer hecho significó la continuación de la política de militarización. En diciembre de 2000, el presidente de la República en un desayuno con las Fuerzas Armadas como parte de la tradición,<sup>110</sup> le declaró la guerra al narcotráfico y mencionó que no habría tregua ante mencionada amenaza de seguridad nacional. Asimismo, subrayó al Ejército “El pueblo de México les pide que no desmayen, que continúen con este esfuerzo.”<sup>111</sup>

La segunda pauta, quizás la más importante, fue nombrar al General Rafael Macedo de la Concha, como el titular de la PGR, el cual había fungido como procurador de Justicia Militar. Fue el encargado de llevar el proceso en contra de Jesús Gutiérrez Rebollo, Arturo Acosta Chaparro y Humberto Quiroz Hermosillo. “Su imagen pública era la de un militar que estaba dispuesto a ejercer acción penal en contra de miembros de la alta jerarquía castrense si había suficientes elementos de prueba para ello. Pero también de alguien que en su anterior función no había atendido recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ni denuncias por torturas, detenciones ilegales y desapariciones de militares.”<sup>112</sup>

El proceso de militarización se extendió, la Constitución Política de México en el Artículo 89, de las facultades y obligaciones del Presidente, Fracción II y VI, permite al presidente de disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior de la Federación. También, otorga el poder de “Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda...”<sup>113</sup> En otras palabras, la Constitución no impide el nombramiento de un militar como titular de la PGR.

---

<sup>110</sup> Se considera una tradición que el presidente de la República le declare la guerra al narcotráfico, considerándolo así como una amenaza de seguridad nacional. Al menos los tres presidentes anteriores a Vicente Fox realizaron el ritual de guerra.

<sup>111</sup> Astorga, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México. Tiempo de Memoria Tusquets. 2007. Pág. 65.

<sup>112</sup> *Idem*.

<sup>113</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Anaya Editores. 1995. pp. 131-132.

En cierta medida, la militarización de la seguridad interna de México se debe a la falta de eficacia y confianza tanto de las dependencias como del personal encargado de la seguridad pública y procuración de justicia. Bajo la misma idea, el procurador declaró estar de acuerdo con el retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de la lucha contra las drogas. No obstante, agregó que “sólo cuando las demás instituciones de los Estados, como las corporaciones policiales y las encargadas de la procuración de justicia, pudieran cumplir adecuadamente sus funciones en este terreno.”<sup>114</sup>

Aunque el Procurador Macedo de la Concha declaró que la PGR no iba a militarizarse, a sólo dos meses de su toma de posesión, catorce generales ocuparon puestos dentro de la dependencia, así como tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes. Entre los más destacados Carlos Demetrio Gaytán coordinador de operaciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y Carlos Fernando Luque titular del Cendro.

Las discrepancias internas entre políticos, académicos y periodistas sobre la ocupación de un militar en la dirección de una dependencia como la PGR, no se dejaron esperar; la idea de una militarización causó revuelo; debido a que la Comisión Nacional de Derechos Humanos señaló que las Fuerzas Armadas son las instituciones que tienen mayor número de quejas en contra de ellas por violación a los derechos humanos, tanto de militares como de civiles.

El coordinador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de la Cámara de Senadores, Carlos Navarrete sostuvo la idea de replantear una estrategia efectiva, en donde el Ejército no sea el actor protagónico, ya que esta institución había llegado al su límite. Manlio Fabio Beltrones, presidente del Senado de la República, declaró que el Ejército no debía de ocupar el lugar de las policías y que si éstas últimas no presentaban buenos resultados, que las cambiaran.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Astorga, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México. Tiempo de Memoria Tusquets. 2007. Pág. 64.

<sup>115</sup> *Ibidem*. Pág. 208.

Por su parte el Gobernador de Michoacán, Cárdenas Batel, apoyó la idea de mantener a las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narcotráfico, por el hecho de ser la institución más confiable y de mayor capacidad. Al respecto el Gobernador michoacano sostuvo:

“No hay actualmente una fuerza en el país, objetivamente hablando, que tenga la capacidad de enfrentar al crimen organizado, el cual está mostrando a todas luces la magnitud de su poder, y si se quiere trabajar en serio en contra de eso, habrá que acelerar la construcción de un nuevo grupo que contenga más soldados y elementos.”<sup>116</sup>

El tema paso al marco internacional. El interés de mantener la política de militarización en México no sólo fue una buena idea para círculos políticos internos, en realidad Estados Unidos fue el gran impulsor de la idea de emplear a las Fuerzas Armadas en la lucha antidrogas. Es importante destacar que la postura original del equipo de la transición del presidente electo, Vicente Fox, era el retiro del Ejército de la guerra contra el narcotráfico. No obstante, el zar antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey, procuró desde agosto de 2000 la continuidad de la participación militar en el tema del narcotráfico.<sup>117</sup> Por su parte, Américo Incalcaterra, miembro de la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, expresó estar en contra de la participación del Ejército, en sus propias palabras: “Nosotros siempre hemos dicho que la utilización de fuerzas militares en tareas de seguridad interna es desaconsejable”.<sup>118</sup>

Por consiguiente, la política antidrogas de México mantiene una relación de *dependencia* con respecto a los intereses estadounidenses, es decir, establece planes, estrategias y acciones de acuerdo a la voluntad y visión del gobierno de la Unión Americana. Es el Gobierno de Estados Unidos quien influyó en la política doméstica mexicana, con la finalidad de mantener la relación político-militar emprendida en 1995. De esta manera, los programas de entrenamiento, la venta de armas y el intercambio de información entre el sector militar de ambos países continuaría en funcionamiento.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> Véase Astorga, Luis. *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio.* México. Plaza y Janés. 2005. Pág. 177.

<sup>118</sup> Astorga, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra.* México. Tiempo de Memoria Tusquets. 2007. Pág. 64.

<sup>119</sup> Sería un hecho totalmente contradictorio, por parte de la Unión Americana, permitir el desplazamiento del Ejército mexicano de la política antidrogas, ya que es un demandante de armas.

Por otra parte, como indica la CNDH y la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, convertir a las Fuerzas Armadas en un instrumento armado, con perfil de policía militarizada ha generado retos y amenazas internas. La militarización de la seguridad pública mexicana ha desgastado la relación civil-militar a través de la violación de derechos humanos. Asimismo, las Fuerzas Armadas han entrado a un espiral de deterioro institucional, generado por la interacción con el crimen organizado, deterioro que en el futuro podría semejarse al de la PGR.

En el peor de los casos, el desgaste institucional de las Fuerzas Armadas permitió que se llevaran a cabo actos de corrupción, al relacionarse los militares con las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas. El ingreso de militares a las filas del narcotráfico contribuyó al incremento de la violencia en México, el caso más importante es de la deserción de integrantes del Grupo Aeromóvil y Anfibia de Fuerzas Especiales del Ejército (GAFES), nombrados posteriormente Zetas; así como de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, miembros de fuerzas de elite.<sup>120</sup>

Es en este contexto, cuando las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y el Ejército, tiene que operar en contra de grupos paramilitares dedicados al tráfico de drogas, con un basto conocimiento del modo de operación del aparato de Seguridad Pública y Nacional. Efectivamente, el gobierno de México reclutó, entrenó y pagó, a militares que hoy integran a una de las organizaciones delictivas más poderosas y peligrosas del país. Para tener un panorama claro sobre la gravedad que implica la deserción de efectivos en el Ejército, es importante considerar que en el período de Vicente Fox (2000-2006), el número de desertores fue de 123, 218 efectivos<sup>121</sup> de un total de 191, 143, es decir más de la mitad de las unidades desertó.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Los miembros de elite desertores, fueron entrenados en Estados Unidos para operar contra el narcotráfico y terrorismo.

<sup>121</sup> Entre los desertores destacan: 1, 388 oficiales, más de 1, 000 ex gafes y un coronel.

<sup>122</sup> Véase Moloeznik, Marcos Pablo. "Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito". en: ¿Ciudadanos en uniforme? Fuerzas Armadas y democracia. *Nueva Sociedad*. Número 213. Enero – Febrero 2008. Pág. 166.

El deterioro institucional de las Fuerzas Armadas no es el único factor importante que jugó en este contexto, los estudios especializados relacionados con el tráfico de drogas reflejaban a un México con serios problemas de control fronterizo. Se estimaba que en México al menos 25 mil personas se dedicaban al narcomenudeo, generando ventas de 10 mil millones de dólares al año.<sup>123</sup> En cuanto a la frontera, los cárteles mexicanos incrementaron su capacidad de poder e influencia en otros países, al menos en el territorio estadounidense controlaban el tráfico de cocaína y heroína, para el año 2005 los cárteles mexicanos incrementaron su control sobre el mercado estadounidense de metanfetaminas.

Cabe mencionar que a través de las fronteras mexicanas no sólo cruzaban ilegalmente personas y drogas, al igual ingresaban cargamentos importantes de armas, provenientes de Estados Unidos, los cuales representaban ventas de hasta 9 mil millones de dólares anuales, es decir, entraron aproximadamente 4 millones 380 mil armas al territorio mexicano. Como evitar el tráfico ilegal de armas cuando en la franja fronteriza del lado de la Unión Americana se encontraban 12 mil puntos de venta. En cuanto a las drogas, la administración Fox erradicó 171,486.20 cultivos de marihuana y 106,078.40 de amapola.<sup>124</sup> Sin embargo, el narcotráfico continuó siendo un negocio rentable, el valor agregado de las drogas es determinante.<sup>125</sup>

Por ejemplo, se presentan los precios de tres tipos de drogas en tres diferentes países, el productor (Colombia), paso intermedio (México) y consumidor (Estados Unidos).

Tabla 6.  
Precio de las drogas por kilogramo, 2005

País	Cocaína	Heroína	Marihuana
Estados Unidos	\$24,000.0	\$65,000.0	\$10.237.5
México	\$7,880.0	\$32,850.0	\$79.0
Colombia	\$2,082.1	\$6,838.7	40.3

Fuente: Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. 2008. Aguilar. 2007. Pág. 166.

<sup>123</sup> Véase Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. Aguilar. 2007. Pág. 166.

<sup>124</sup> El gobierno de Fox erradicó 9.74 % más de marihuana que la administración anterior e igual una diferencia de 17.13% de amapola.

<sup>125</sup> Véase Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. Aguilar. 2007. Pág. 167.

### **2.2.2 La relación México-Estados Unidos en el nuevo contexto internacional: seguridad bilateral y narcotráfico.**

Durante el Gobierno presidencial de Vicente Fox, la política exterior mexicana reaccionó de acuerdo a la coyuntura internacional, convirtiéndose los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, en un parte aguas de la historia y en un acontecimiento determinante para México. Como consecuencia, el gobierno de México tuvo que adecuar su política y agenda internacional conforme a la nueva realidad internacional.

El equipo encargado de diseñar la nueva política exterior de México, conformado por Adolfo Aguilar Zinser y Jorge G. Castañeda, decidió aprovechar el bono democrático para establecer una política proactiva e impulsar la participación de México en foros internacionales y organismos multilaterales.

En los primeros años de la administración Fox, el gobierno tuvo una enérgica participación en diversos espacios internacionales como en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia; la Organización Mundial de Comercio (OMC); el respaldo del Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático; la activa participación en la Convención Contra el Crimen Organizado Transnacional y el activismo en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable. Asimismo, México se comprometió a defender los derechos fundamentales de las personas ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a colaborar en la lucha contra el terrorismo. Por último, el Gobierno Mexicano buscó adoptar el papel de líder en el escenario internacional, a través de su participación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>126</sup>

La política exterior mexicana fue impulsada en base a dos ejes rectores. El primero de ellos fue establecer una relación estratégica con Estados Unidos, el segundo fue aprovechar la ubicación geoestratégica del país para obtener un papel importante en la conformación del

---

<sup>126</sup> Véase Castañeda, Jorge G. “Los ejes rectores la política exterior de México”. *Revista Nexos*. Diciembre de 2001. Pág. 73.

nuevo sistema internacional, buscando el liderazgo a través de la activa participación en los organismos multinacionales y foros internacionales. El primer eje implicó establecer un acercamiento con Estados Unidos y buscar cambios en tres áreas: incluir nuevos temas en la agenda bilateral, incorporar nuevos interlocutores políticos y establecer un plan a largo plazo.

127

La relación México- Estados Unidos experimentó un giro considerable, la relación bilateral cambió tanto en discurso como en los hechos, debido a la visión del nuevo gobierno. El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, promovió un cambio de actitud ante la Unión Americana, buscando congelar la vieja postura nacionalista. El ex canciller lo planteó de la siguiente manera:

“No vamos a andar de bravucones, no vamos a estar en público mentándoles la madre a los gringos. No, al contrario en público vamos a entendernos bien vamos a negociar en la transparencia más total de todo y, cuando haya que decir que no, lo vamos a decir con discreción y con calma...No iba a haber grandes alharacas. No íbamos a involucrarnos en la bandera y tirarnos de la Torre Latinoamericana.”<sup>128</sup>

La nueva postura del Gobierno Mexicano fue vista con buenos ojos por parte de la esfera política estadounidense, asimismo, el bono democrático y la convergencia de características entre los presidentes Vicente Fox y George Bush, fueron factores que tranquilizaron la relación bilateral en diversos temas. En los primeros meses de ambas administraciones, la relación Bush-Fox fue el presagio de una nueva relación de buena voluntad, acercamiento y cooperación binacional. Ambos presidentes eran cowboys, habían sido gobernadores y empresarios, provenientes de partidos conservadores y con una religiosidad arraigada.<sup>129</sup>

Antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre, la agenda bilateral continuó siendo la misma a la de períodos anteriores. El Secretario de Relaciones Exteriores expresó:

---

<sup>127</sup> *Ibidem*. Pág. 69.

<sup>128</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. pp. 230 y 232.

<sup>129</sup> Vicente Fox fue representante de la Coca Cola y un católico apasionado, Bush había sido petrolero y ferviente metodista.

“Una vez que Powell fue aprobado por el Senado como Secretario de Estado, continuamos con los mismos temas – narcotráfico, migración y comercio- y seguimos la misma agenda.”<sup>130</sup>

Sin embargo, los diseñadores de la nueva política exterior poseían un plan muy ambicioso. El secretario de relaciones exteriores buscó construir la agenda bilateral con Estados Unidos de acuerdo a los intereses mexicanos, la cual se compuso de los siguientes puntos: a) Profundizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. b) Gestionar la abrogación del Proceso de Certificación. c) Formalizar una reforma migratoria. Liderar la edificación de instituciones supranacionales y de instituciones de carácter político.<sup>131</sup>

En cuanto al tema del narcotráfico, evidentemente no es un tema nuevo, sin embargo, hay que reconocer que el Gobierno Mexicano logró negociar el fin del Proceso de Certificación con la Unión Americana. El gobierno de Vicente Fox, supo aprovechar la excelente relación del momento para eliminar el proceso anual de certificación que tantos años causó grandes problemas entre ambos países.

La eliminación de la Certificación fue un gran gesto de colaboración y buena voluntad por parte del Gobierno Estadounidense para México. El secretario de Relaciones Exteriores escribió en un artículo en el contexto en que se discutía en la cámara de representantes la suspensión del proceso certificadorio, expresando el posible impacto del acontecimiento en la relación.

“Dentro de este clima de colaboración y corresponsabilidad, esperamos que la decisión de suspender el proceso anual de certificación sobre el combate a las drogas por un año en el hemisferio occidental, iniciativa aprobada recientemente por el Senado estadounidense, sea ratificada muy pronto por la Cámara de Representantes de aquel país. Ello no sólo permitirá desarrollar instrumentos más eficaces para mejorar la cooperación en la lucha contra las drogas a lo largo y ancho de todo el hemisferio...sino que también puede

---

<sup>130</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. pp. 231- 232.

<sup>131</sup> *Ibíd.* Pág. 211.

contribuir a cortar los vasos comunicantes que existen entre el tráfico de drogas y otras amenazas a la seguridad hemisférica.”<sup>132</sup>

Finalmente en el año 2002, el Congreso estadounidense decidió derogar el proceso de Certificación, convirtiéndose en un acontecimiento simbólico e importante avance para ambos gobiernos en la cooperación bilateral contra las drogas. Sin embargo, es entre el 11 de septiembre de 2001 y 2003 cuando la relación México-Estados Unidos se comienza a enfriar paulatinamente, al grado de presentarse malos entendidos y fricciones diplomáticas.

El ataque terrorista dirigido contra Estados Unidos fue un acontecimiento que causó incertidumbre económica y política en el medio internacional, una respuesta militar por parte de la superpotencia y una reconfiguración del sistema internacional. En el marco bilateral, la agenda sufrió una transformación, los temas predominantes fueron Seguridad y Guerra contra el terrorismo. La Guerra contra el narcotráfico fue desplazada por la Guerra contra el terrorismo, asimismo, el término seguridad se insertó y mezcló en diversas áreas, expresándose de diferentes maneras: Seguridad Nacional, Seguridad Hemisférica, Seguridad para América del Norte, Seguridad Fronteriza.

El gobierno de México no tuvo más opción que adecuar su política exterior y agenda de acuerdo a la estadounidense, de lo contrario, se presentarían efectos negativos en el factor económico-comercial y político. Esto significó apartar de la mesa de negociación temas como la reforma migratoria (enchilada completa) y la profundización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-Plus)<sup>133</sup>. Iniciando así una nueva etapa en la relación bilateral.

Antes del 11 de septiembre, Estados Unidos percibía a México como un actor importante, así como una prioridad para su política exterior. El primer viaje internacional del presidente estadounidense fue al rancho de Vicente Fox en Guanajuato, México, en febrero de 2001; asimismo, fue el presidente mexicano quien realizó la primera visita oficial de Estados a la Unión Americana. En el nuevo contexto internacional, en donde Estados Unidos asume el

---

<sup>132</sup> Castañeda, Jorge G. “Los ejes rectores la política exterior de México”. Revista Nexos. Diciembre de 2001. Pág. 69.

<sup>133</sup> La idea de Fox sobre el TLCAN-Plus tomaba como modelo a la Unión Europea y poseía temas como nueva administración fronteriza, migración, seguridad y energéticos.

liderazgo en la guerra contra el terrorismo a nivel mundial, Inglaterra se convirtió en el nuevo actor principal.

La respuesta del Gobierno Estadounidense repercutió en México en el factor económico y político. En el primer factor, la reacción de la Unión Americana a los atentados terroristas fue cerrar la frontera México-Estados Unidos el 12 de septiembre de 2001, posteriormente surgieron irregularidades en el comercio. El comercio entre ambos países para el año 2000 era de 247 mil millones de dólares, en el 2001 el comercio binacional se redujo a 232 mil millones de dólares.<sup>134</sup>

En el factor político, el 20 de septiembre del mismo año, George Bush en un comunicado ante la nación estadounidense declaró: 'Que ningún país del mundo se puede mantener neutral ante el conflicto y que si en algún país hubiera grupos terroristas, el gobierno debe colaborar en su desmantelación o se consideraría cómplice'. Asimismo agregó 'Estados Unidos no tiene amigo más fiel que la Gran Bretaña. Una vez más nos hemos unido por una gran causa. Me siento honrado de que el primer ministro británico haya cruzado el océano para demostrar su solidaridad con Estados Unidos. Gracias por haber venido amigo'.<sup>135</sup>

El Gobierno Estadounidense de inmediato comenzó a identificar quienes eran los países aliados y los enemigos. El gobierno mexicano tuvo dificultades a la hora de definir su postura ante Estados Unidos, prácticamente el encuentro de ideas fue entre la Secretaría de Gobernación y Relaciones Exteriores, finalmente, el presidente de México expresó el apoyo incondicional a la Unión Americana.<sup>136</sup>

En la hora actual, el gobierno de México asume la responsabilidad de combatir al terrorismo como una obligación de seguridad nacional. Asimismo consideramos que la lucha contra el terrorismo forma parte del compromiso de México con los Estados Unidos y con Canadá por construir

---

<sup>134</sup> Véase Velásquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005. Pág. 286.

<sup>135</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 238.

<sup>136</sup> El problema interno duro dos o tres semanas, Vicente Fox convocó a Jorge G. Castañeda, Adolfo Aguilar Zinser y Santiago Creel, entonces secretario de Gobernación, para decidir la postura mexicana, finalmente la idea del apoyo incondicional impulsada por Castañeda triunfó.

en el marco del TLCAN un espacio de desarrollo, bienestar y seguridad integral'.<sup>137</sup>

En los meses posteriores al 11 de septiembre, el Gobierno Mexicano expresó a través de discursos su apoyo incondicional para Estados Unidos, no obstante, en los hechos fue muy difícil demostrar mencionado apoyo, particularmente a finales de 2002 y principios de 2003, cuando el Gobierno Estadounidense esperaba el apoyo de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El representante de México ante las Naciones Unidas, Adolfo Aguilar Zinser, mantuvo una postura a favor de la negociación diplomática, rechazando el uso de la fuerza y la invasión a Irak por parte de Estados Unidos. Al ver la negativa del Consejo de Seguridad, Estados Unidos junto con España y Gran Bretaña, efectuaron una cruzada contra el gobierno de Saddam Hussein, en marzo de 2003, con el supuesto objetivo de eliminar las armas de destrucción masiva que poseía.

A pesar de la convergencia entre los caracteres Bush-Fox, la relación bilateral se enfrió. Las reuniones privadas entre ambos mandatarios dejaron de ser frecuentes por dos años. En múltiples ocasiones el Gobierno Estadounidense ignoró la presencia mexicana en los organismos multilaterales y foros internacionales. La respuesta del gobierno de Vicente Fox fue recíproca, hasta octubre de 2003, cuando México en el Consejo de Seguridad de la ONU, aprobó la resolución que legitimaba la invasión de Estados Unidos a Irak. Finalmente, ambos gobiernos se reconciliaron, llevando acabo la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, México, en enero de 2004.<sup>138</sup>

Posteriormente, la agenda bilateral continuó con el tema de seguridad y guerra contra el terrorismo. Del mismo modo, el tema del narcotráfico volvió a relucir, aunque ahora en conjunción con el término terrorismo, formando así el binomio conceptual narcoterrorismo. Una tesis estadounidense sostiene que existen vínculos entre las organizaciones terroristas con

---

<sup>137</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 243.

<sup>138</sup> Véase Velásquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005. pp. 288-289.

las narcotraficantes y de lavado de dinero. De esta manera se trasladó la cruzada antiterrorista en América Latina, usando como pivote en México la amenaza del tráfico de drogas.<sup>139</sup>

Durante el gobierno de Vicente Fox y George Bush se presentaron convergencias, así como discrepancias en la política exterior, también se tuvieron grandes logros en el tema del narcotráfico, como la derogación del proceso de certificación, pero se abandonó el tema migratorio y la visión mexicana del TLCAN-Plus. México se insertó en un nuevo contexto internacional, en donde la seguridad y el terrorismo predominaron, de este modo en marzo de 2002, México y Estados Unidos crean el Acuerdo sobre las Fronteras Inteligentes (Smart Border Agreements).

El mismo año, Estados Unidos modifica su administración militar, creando el Comando Norte con el objetivo de resguardar la región de América del Norte; de forma unilateral el Gobierno Estadounidense insertó a México en un nuevo perímetro de seguridad. Posteriormente, México y Canadá se comprometieron a participar en la estrategia de seguridad de la Unión Americana, acordando en Texas, en marzo de 2005, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

### ***2.2.3 México dependiente en materia de seguridad: El Acuerdo de las Fronteras Inteligentes.***

Es pertinente mencionar que los acuerdos en materia de seguridad entre México y Estados Unidos estipulados durante el periodo presidencial de Vicente Fox fueron impulsados y diseñados en mayor medida por el gobierno estadounidense. Aunque en este contexto el tema del narcotráfico fue desplazado por el terrorismo, es importante mencionar que el grado de *dependencia* de México en materia de seguridad con respecto a su contraparte fue incrementándose paulatinamente.

---

<sup>139</sup> En el caso de Colombia, se adjudicó a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con el terrorismo y narcotráfico.

Una vez creados los mecanismos de seguridad binacional en el tema del terrorismo, el siguiente paso fue presentar una iniciativa enfocada en el combate al narcotráfico y crimen organizado; gestionándose así un acuerdo bilateral con implicaciones endógenas para México. Por tal motivo, es pertinente presentar un análisis sobre el actual sistema de seguridad compartido por México y la Unión Americana para tener los elementos necesarios que ayuden a comprender el contexto en el que se encuentra la cooperación binacional en materia contra el narcotráfico.

Una vez que la organización islámica AlQaeda perpetuó los actos terroristas contra el Centro Mundial de Negocios y el Pentágono, el gobierno de Estados Unidos decidió aplicar dos doctrinas en el nuevo contexto internacional que le facilitaran librar la guerra contra el terrorismo a nivel global. Estados Unidos aplicó la doctrina Rumsfeld con el objetivo de llevar la cruzada antiterrorista a nivel internacional, fue implementada principalmente en Afganistán y Medio Oriente, aplicando medidas preventivas de carácter militar. Por su parte, la doctrina Seguridad Patria (*Homeland Security*) fue aplicada para resguardar el territorio y la nación estadounidense a nivel nacional e internacional.

“Los desacuerdos con la llamada doctrina Rumsfeld por los gobiernos de Canadá y México principalmente aparecieron por el intento de empleo del Consejo de Seguridad contra Irak, y finalmente por actuar al margen del Consejo de Seguridad para atacar a Irak.”<sup>140</sup>

La doctrina Rumsfeld de Estados Unidos fue rechazada por México en los organismos multilaterales y foros internacionales. “Sin embargo, Canadá y México respaldan la doctrina de homeland security de forma operativa total: este respaldo al homeland security se realiza tanto mediante acuerdos formales, como los llamados ‘Smart Border Agreements’ (acuerdos sobre fronteras inteligentes), firmados en diciembre de 2001 entre Canadá y Estados Unidos, y en marzo de 2002, entre México y Estados Unidos, como en la cooperación interagencial que existe entre las instituciones de defensa, seguridad, inteligencia, migración y justicia.”<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica Debates y Desafíos*. México. Centro de Investigación sobre América del Norte-UNAM. 2006. Pág. 39.

<sup>141</sup> *Ibidem*. Pág. 40.

Los cambios institucionales para la defensa interna no se dejaron esperar, el 8 de octubre de 2001, la administración Bush creó la Oficina de Seguridad de la Patria (homeland security), convirtiéndose el 1 de marzo de 2003 en el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security- DHS). Paralelamente, el 1 de octubre de 2002, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, bajo la dirección del General Donald Rumsfeld, efectuó un cambio institucional de gran trascendencia para historia de las Fuerzas Armadas; se presentaron cambios importantes en la estructura de los comandos de defensa, conformándose así el Comando Norte<sup>142</sup> (NORTHCOM).<sup>143</sup>

El objetivo del Comando Norte es encargarse de “...vigilar y proteger el tráfico aéreo, las maniobras en el espacio, la protección de las autoridades civiles, la coordinación de los cuatro servicios de las fuerzas armadas y una vinculación activa con la Guardia Costera, la Guardia Civil, la protección terrestre de las fronteras y, además, promueve el intercambio de información e inteligencia con otras dependencias federales y estatales y se coordina en la estrategia global contra el terrorismo, encabezada por el presidente Bush y los nueve comandos.”<sup>144</sup>

Las labores tanto del Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security- DHS) como el Comando Norte (NORTHCOM) mantienen implicaciones en las fronteras de México y Canadá. “El Comando Norte tiene su sede en las instalaciones del NORAD, en la base aérea Peterson, en Colorado Springs, Colorado, y abarca el territorio de cuatro naciones: Estados Unidos, Canadá, México y Cuba (incluye Puerto Rico y las islas vírgenes) y la totalidad del Golfo de México”.<sup>145</sup> Por su parte, el Departamento de Seguridad de la Patria promueve la cooperación con el Gobierno Mexicano y canadiense para la seguridad fronteriza.

---

<sup>142</sup> El Comando Norte, es uno de nueve comandos que son parte de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, la cual se creó en el contexto de la Guerra Fría, sin embargo, tras el 11 de septiembre fue sujeta a una serie de cambios estructurales.

<sup>143</sup> Véase Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos. “Seguridad y Fronteras en Norteamérica del TLCAN a la ASPAN”. *Revista Frontera Norte*. No. 35. 2005. Pág. 83.

<sup>144</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. Pág. 251.

<sup>145</sup> Benítez Manaut, Raúl. “Seguridad Hemisférica Debates y Desafíos”. México. Centro de Investigación sobre América del Norte-UNAM. 2006. Pág. 41.

Las modificaciones institucionales por parte del Gobierno Estadounidense causaron revuelo en el Congreso mexicano, surgió la idea de que las Fuerzas Armadas de México estarían bajo las órdenes de otro país. De inmediato Jeffrey Davidow, el entonces embajador de Estados Unidos en México, declaró al respecto:

“La decisión de Estados Unidos de crear un Comando Militar del Norte no tendrá como consecuencia cambio alguno en el reconocimiento absoluto de la soberanía de México y de Canadá por parte del gobierno de Estados Unidos. Se trata de una decisión que se refiere únicamente a la organización interna de las Fuerzas Armadas estadounidenses, y que responde a las nuevas circunstancias creadas por los ataques terroristas de 11 de septiembre, al igual que a la necesidad de reestructurar nuestra organización militar...Por otra parte lo que sí hará es que los muchos contactos entre los militares de Estados Unidos y México – por ejemplo, la venta de equipo y el intercambio de personal en programas de capacitación – van a ser manejados por este comando como la única entidad de enlace, a diferencia de lo que sucede actualmente cuando tales contactos y acciones son manejadas por gran número de oficinas militares de Estados Unidos.<sup>146</sup>

Después de que el Gobierno Estadounidense terminara la conformación del nuevo perímetro de seguridad para América del Norte, se inició un acelerado acercamiento entre los miembros del TLCAN, el bloque comercial se vio en la necesidad de acordar nuevos parámetros y acuerdos para proteger sus intereses en el ámbito de la seguridad y comercio. Evidentemente, México y Canadá tuvieron que adaptarse a las medidas emprendidas por parte del gobierno de la Unión Americana, para evitar ser afectados en el área económica y comercial, ambos gobiernos comprendieron bien que el término seguridad fronteriza está sobre el de comercio fronterizo.<sup>147</sup>

Tanto México como Canadá procuraron dar opciones a Estados Unidos para que mantenga abiertas las fronteras al comercio y flujo de personas. La clave fue generar un ambiente de confianza y cooperación para mantener seguras las fronteras, para esto fue necesario diseñar nuevos métodos seguros e inteligentes para hacer eficiente el proceso de inspección fronterizo.

---

<sup>146</sup> Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008. pp. 249 y 250.

<sup>147</sup> Hay que señalar que tras los atentados terroristas contra Estados Unidos, una de las primeras medidas de prevención estadounidense, efectuada el 12 de septiembre, fue cerrar las fronteras, desencadenando efectos negativos en el comercio bilateral.

El siguiente paso fue mejorar el flujo de personas y de comercio legal, así como modernizar la frontera de 3 mil 200 kilómetros compartida entre México y Estados Unidos. El 22 de marzo de 2002, fueron anunciados los llamados Acuerdos de Fronteras Inteligentes (Smart Border Agreements), cuyo objetivo fue garantizar la seguridad estadounidense y la continuidad de los flujos económicos. Como se mencionó antes, los acuerdos no fueron de carácter trinacional, sino acuerdos bilaterales separados. El contenido de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes entre México y la Unión Americana es el siguiente:

Tabla 7.

Acuerdo de Fronteras Inteligentes

<p>Acuerdos de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos- México</p> <p>Seguridad de la Infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Plantación de largo plazo.</li> <li>2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos.</li> <li>3. Protección de la Infraestructura.</li> <li>4. Armonización de los puntos de entrada a puertos.</li> <li>5. Exhibición de proyectos.</li> <li>6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo.</li> <li>7. Financiamiento de proyectos Fronterizos.</li> </ol>
<p>Seguridad en el Flujo de Personas</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Viajeros con documentación previamente revisados.</li> <li>9. Información avanzada sobre pasajeros.</li> <li>10. Viajes de negocios por el TLCAN.</li> <li>11. Fronteras seguras y disuasión de polleros.</li> <li>12. Consulta respecto a la política de expedición de visas.</li> <li>13. Entrenamiento conjunto.</li> <li>14. Base de datos conjuntas.</li> <li>15. Revisión de personas provenientes de terceros países.</li> </ol>
<p>Seguridad en el Flujo de Bienes</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>16. Cooperación entre sectores privado y público.</li> <li>17. Intercambio electrónico de información.</li> <li>18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes.</li> <li>19. Cooperación tecnológica.</li> <li>20. Seguridad en redes ferroviarias.</li> <li>21. Combate al fraude.</li> <li>22. Intercepción de contrabando.</li> </ol>

Fuente: Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos. “Seguridad y Fronteras en Norteamérica del TLCAN a la ASPAN”. *Revista Frontera Norte*. No. 35. 2005. pp. 81 y 82.

El Acuerdo de Fronteras Inteligentes México-Estados Unidos tomó como modelo el suscrito anteriormente por el gobierno canadiense y estadounidense. Sin embargo, existen importantes diferencias entre ambos acuerdos, debido a la falta de similitud entre las dos fronteras. La principal diferencia es que el acuerdo Canadá-Estados Unidos establece mecanismos y medidas de prevención respecto al terrorismo; a diferencia del acuerdo México-Estados Unidos, el cual busca crear mecanismos y estrategias para la prevención o reducción del flujo de inmigrantes ilegales y la interdicción del tráfico de drogas, establecido en el punto 21 y 22 respectivamente. Asimismo, en el caso de la seguridad de la infraestructura, el acuerdo con Canadá hace hincapié en el mejoramiento de la infraestructura existente y en el desarrollo de sistemas de transportes inteligentes. En el acuerdo con México, por el contrario, se enfoca en la presentación e identificación de proyectos de infraestructura. Evidentemente, las diferencias entre un acuerdo y otro son notorias, ya sea en algunos objetivos o en el grado de progreso.<sup>148</sup>

### ***2.3 La Nueva fase del TLCAN: La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).***

El proyecto de la seguridad nacional estadounidense continuó a mayor escala, su nuevo objetivo fue impulsar el proceso integracionista de América del Norte a través de la ampliación del TLCAN. La nueva fase del TLCAN, mejor conocido como TLCAN-Plus o ASPAN, consistió en diseñar un sistema de seguridad para América del Norte, evidentemente, compartido por México, Estados Unidos y Canadá; aunque el proceso fue paulatino, tuvo éxito. “Si bien se conoce por TLCAN plus, el nombre al final da una idea equivocada, porque no será un tratado, no habrá un sólo texto ni una etiqueta única, dificultando así su detección. Tal vez por ello y para identificar mejor esta nueva fase, la sociedad civil mexicana ha recurrido al también mal nombrado ASPAN, o Alianza para la Seguridad y Prosperidad de

---

<sup>148</sup> Véase Cristina Gabriel- Jiménez, Jimena-Macdonald Laura. “Hacia las ´ fronteras inteligentes´ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?” *Revista Foro Internacional*. julio-septiembre 2006. pp. 571 y 572.

América del Norte, mote oficial para las cumbres realizadas entre los mandatarios de los tres países.”<sup>149</sup>

La idea de una integración trilateral más profunda provino de varios círculos, pero el más sobresaliente fue la planteada por ex miembro del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos, Robert Pastor, amigo cercano de Jorge G. Castañeda. Así es como Vicente Fox, por medio de Castañeda, en los primeros meses de 2001, propuso al Gobierno Estadounidense el TLCAN-Plus, haciendo énfasis en la libertad del mercado laboral; sin embargo, tras el 11 de septiembre, la idea original de Vicente Fox no se llevo a cabo. Ciertamente fue necesario modificar el tratado trilateral en el nuevo contexto internacional y llevar la relación a otro nivel, en donde las relaciones políticas, económicas y sociales se mantengan seguras a través de la creación de un perímetro de seguridad compartido.<sup>150</sup>

Finalmente, el 23 de marzo de 2005, en Texas, Estados Unidos, los mandatarios Bush, Fox y Paul Martin, firmaron oficialmente la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. “La ASPAN es más que una profundización y ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde un punto de vista económico, incluye no sólo la liberalización económica, sino una integración subordinada: políticas económicas comunes, planeación estratégica trinacional en sectores económicos claves, armonización de normas y regulaciones; pero además significa la integración de México y Canadá al esquema de seguridad de Estados Unidos. Es un paso cualitativo y no sólo más de lo mismo.”<sup>151</sup>

En relación con el esquema de seguridad, es importante señalar que el Gobierno Estadounidense ve a México como un aliado importante, por el hecho de representar una defensa ante diversas amenazas, asimismo representa un enlace directo con América Latina, pero particularmente con Centroamérica. En esta coyuntura, una vez firmado la ASPAN, el gobierno de Estados Unidos vio oportuno impulsar de nuevo la guerra contra el narcotráfico,

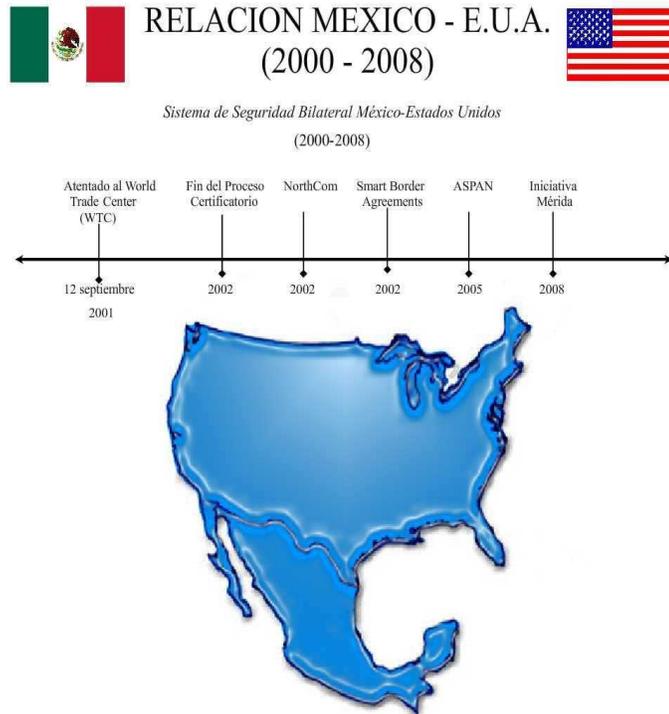
---

<sup>149</sup> Pickard, Miguel. Se avanza hacia el “TLCAN Plus”. Programa de las Américas del International Relations Center, 18 de agosto 2005. Pág. 1. Disponible en: <http://americas.irc-online.org/am/172>.

<sup>150</sup> *Ibidem*. Pág. 5.

<sup>151</sup> Arroyo Picard, Alberto. “La ASPAN: subordinación de México a los intereses del imperio”. En: Sandoval, Juan Manuel (compilador). *La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: Nuevo desafío a la nación mexicana*. México. Universidad Autónoma de Chapingo (UACH)-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). 2008. Pág. 33.

pero esta vez con una dimensión mayor, en la cual no sólo involucraría a México, sino hasta los países de Centroamérica y algunos del Caribe.<sup>152</sup>



NARCOTRAFICO

SEGURIDAD

Elaboración propia.

Consecutivamente, en el marco binacional, en marzo de 2007, el gobierno de México y Estados Unidos iniciaron las negociaciones para impulsar un plan antidrogas de mayor alcance con respecto a los del pasado. Ambos gobiernos acordaron aplicar un nuevo modelo de cooperación en la guerra contra las drogas, teniendo como base el respeto de la soberanía, la libre determinación y la corresponsabilidad. Finalmente, en octubre del mismo año, la Unión Americana dio a conocer lo que sería la Iniciativa Mérida.

- - - o O o - - -

---

<sup>152</sup> Es importante mencionar que después del 11 de septiembre de 2001, el tema del narcotráfico fue desplazado por el de terrorismo, fue hasta el 2007 cuando la guerra contra las drogas fue retomada por la agenda México-Estados Unidos.

### **III. FELIPE CALDERÓN. EL NUEVO MODELO EN MATERIA DE COOPERACION: LA INICIATIVA MÉRIDA ¿AVANCE O RETROCESO?**

Por razones de relevancia académica el capítulo III, aborda los factores endógenos y exógenos que dan pie a determinadas acciones en la política exterior de la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón (2006-2009). Posteriormente, presenta un estudio sobre la cooperación bilateral México–Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico, en el área política, económica y logístico-militar.

Cabe mencionar, que por objetividad académica y delimitación temporal de la investigación se estudian dos años fiscales de tres que corresponden a la Iniciativa Mérida, es decir, se analiza el año fiscal 2008 y 2009, separando al año fiscal 2010 por su carácter *a posteriori*. En relación a la iniciativa Mérida, se estudian los fondos financieros de cada año y a que concepto o función se destinan, así como los potenciales resultados generados en materia contra el narcotráfico a nivel nacional y binacional.

#### ***3.1 Felipe Calderón: Gobernabilidad, las reformas estructurales del Estado en materia de seguridad y el protagonismo de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas.***

El gobierno de México enfrentaba diversos problemas de gobernabilidad, por una parte la sociedad no creía en la clase política, los legisladores se encontraban en un estado de desprestigio, las instituciones gubernamentales eran ineficientes, la migración de miles de mexicanos continuaba debido a que el gobierno era incapaz de generar fuentes de empleo y condiciones favorables de vida. Asimismo, México se volvió inseguro, actores como el crimen organizado y las organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes desataron una ola de violencia a lo largo de la república, siendo estos aptos de poseer una capacidad de respuesta en contra de las instituciones dedicadas a la seguridad pública y procuración de justicia. La corrupción y la impunidad imperaban en la cultura política mexicana.

Por otra parte, el 1 de diciembre de 2006, durante la toma de posesión del presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa, la sociedad mexicana y el mundo observaron a través de los

medios de comunicación que México pasaba por una crisis democrática-electoral. Durante las contiendas electorales de 2006, las campañas de desprestigio se hicieron parte de la política, algunos círculos políticos y parte de la sociedad mexicana sostuvieron que el ex presidente Vicente Fox apoyó de forma directa en la campaña del presidente electo, con la finalidad de que el partido al que pertenece permaneciera en la presidencia.<sup>153</sup>

Los resultados fueron favorables para el Partido Acción Nacional, obteniendo el 35.89% del total de votos, sin embargo, la diferencia con respecto a los votos obtenidos por su contendiente de la Coalición por el Bien de Todos, Adres Manuel López Obrador, fue mínima, logrando captar este último 35.31%, registrándose una diferencia de .59%.<sup>154</sup> La situación causó revuelo en la sociedad mexicana, las discrepancias políticas y las manifestaciones sociales se presentaron con gran intensidad, cuestionándose así la legitimidad del presidente, la transparencia del proceso electoral y el trabajo del Instituto Federal Electoral (IFE), no obstante, la tensión fue disminuyendo paulatinamente.

En cuanto a la política doméstica de México, durante la primera mitad del periodo presidencial de Felipe Calderón, los principales temas dentro de agenda de política interior fueron: seguridad, particularmente el combate al narcotráfico y el crimen organizado; diseñar un plan anticrisis para enfrentar la crisis económica global; y gestionar acuerdos con el legislativo con la finalidad de impulsar cambios estructurales del Estado.

Durante la campaña electoral, Felipe Calderón se propuso como el presidente del empleo, no obstante, la situación era insostenible, el crimen organizado y el narcotráfico amenazaban con desencadenar una crisis de gobernabilidad. A lo largo de tres décadas, las organizaciones dedicadas al narcotráfico se fortalecieron en lo económico, político, y productivo, así como en la capacidad de violencia; incluso en determinados estados de la

---

<sup>153</sup> La oposición política mexicana señala que durante el proceso electoral el Partido Acción Nacional efectuó una campaña de desprestigio en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Adres Manuel López Obrador, ligándolo a figuras como Hugo Chávez. En contraste, el gobierno de Estados Unidos y el ex presidente de España, José María Aznar apoyaron la candidatura de Felipe Calderón.

<sup>154</sup> Instituto Federal Electoral. *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos Distritales de las elecciones federales de 2006. Resultados Nacionales*. Disponible en: <http://www.ife.org.mx>.

república crearon sus propias leyes e incorporaron a su estructura criminal a algunas instituciones de seguridad del Estado.<sup>155</sup>

El tráfico de drogas aún continuaba siendo una actividad muy atractiva para muchos mexicanos, las utilidades por la venta de cocaína una vez dentro del territorio mexicano oscilaba entre 16, 000 dólares por kilogramo. Para tener una mejor idea sobre el fenómeno económico que representa el tráfico de drogas, es preciso mencionar que el precio original de la cocaína en Colombia era 2,500 dólares, en Panamá 4,000, en la frontera de Guatemala con México 6,000, en el centro de la república mexicana 16,000, en la frontera de México con Estados Unidos 21,000, y una vez dentro de las calles estadounidenses alcanzaba un valor de 139,200 dólares por kilo.<sup>156</sup>

Como respuesta, Felipe Calderón, a diez días de haber asumido la presidencia de la República y el cargo como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, inició todo un proceso para combatir a las organizaciones del tráfico de drogas, ordenando un despliegue del Ejército en entidades federativas secuestradas por el narcotráfico, entre ellas Sinaloa, Michoacán y Veracruz. Paralelamente impulsó la reforma del Estado en el área de seguridad e impartición de justicia, con la finalidad de que impere el Estado de Derecho. Evidentemente, Felipe Calderón eligió gestionar una política enfocada en el área de seguridad, descuidando así su propuesta del empleo que hizo durante su campaña presidencial.

En cuanto al proceso para combatir a las organizaciones narcotraficantes, el gobierno dirigido por Felipe Calderón manejó la misma estrategia utilizada por el gobierno de Fox y Zedillo, pero con mayor intensidad. La estrategia mexicana antidrogas se enfocó en reducir el cultivo, tráfico y venta de drogas, por la vía terrestre, aérea y marítima; asimismo, se concentro en desarticular a las organizaciones capturando a los líderes. Otra característica que marca la continuidad de la estrategia fue entregarle la tarea de mantener la seguridad tanto pública como nacional a las Fuerzas Armadas, fomentando así la militarización. No obstante, la asignación de recursos tanto humanos como financieros para atender la demanda de drogas

---

<sup>155</sup> Véase Hernández, Jesús. “Un país dos poderes. Dos años de Felipe Calderón”. *Expansión*. 24 de noviembre de 2008. No. 1004. Pág. 55.

<sup>156</sup> *Ibidem*. Pág. 57.

mexicana fue mínima, demostrando la existencia de una deplorable política de salud pública enfocada a atender a los adictos mexicanos.

“En el 2007, el Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) aseguró que por cada peso destinado a prevenir el consumo, se gastaban 16 en combatir la oferta. Según un informe de la Secretaría de Gobernación, el gobierno de Calderón transmitió, en sus primeros cinco meses, 732 mil 886 mensajes sobre combate al narco; ninguno estuvo dedicado a frenar el consumo...El hecho también representa una cruel paradoja: con la estrategia actual el gobierno mexicano está haciendo más por los adictos estadounidenses que por los de su propia nacionalidad”.<sup>157</sup>

Durante la primera mitad del sexenio de Felipe Calderón, el gobierno llevó a cabo los mismos pasos empleados por sus antecesores, le declaró la guerra al narcotráfico y la decretó como una amenaza de seguridad nacional. Sin embargo, a diferencia del pasado, en este contexto, el narcotráfico es un problema de seguridad nacional latente, no un tema insertado por parte del gobierno estadounidense a la agenda nacional, como lo ocurrido durante el mandato de Miguel de la Madrid.<sup>158</sup>

Para entrar en detalle, el gobierno de Felipe Calderón formuló una estrategia doméstica contra el narcotráfico con cuatro ejes rectores, el primer eje se concentró en recuperar los territorios en donde existía mayor influencia de esta actividad, así como fortalecer a los gobiernos locales; el segundo se enfocó a reestructurar las policías y procuradurías de los municipios y estados; el tercer eje buscó realizar operativos conjuntos con los gobiernos estatales; por último, el cuarto eje se encaminó en la búsqueda de la unidad social.<sup>159</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) sostiene que las Fuerzas Armadas son las instituciones militares con la responsabilidad y privilegio de garantizar la seguridad y la soberanía nacional, asimismo, sostiene que deben proteger la frontera del tráfico de personas y de drogas, debe frenar el ingreso de armas ilegales y proteger los flujos comerciales. De esta manera el PND plantea:

---

<sup>157</sup> Aguayo Quezada, Sergio. Nuestros Adictos. *Reforma*. 25 de junio de 2008.

<sup>158</sup> Para obtener mayor detalle véase apartado 1.2.3 Reagan “The Nacional Act .221” El Narcotráfico como supuesta amenaza de Seguridad Nacional para México.

<sup>159</sup> Véase Aguayo Quezada, Sergio. Nuestros Adictos. *Reforma*. 25 de junio de 2008.

“El gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana, y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país y específicamente en el combate al crimen organizado”.<sup>160</sup>

Desde el primer mes del mandato presidencial de Felipe Calderón, fue evidente que las Fuerzas Armadas continuarían siendo los principales actores para librar la guerra contra el narcotráfico. La Secretaría de Defensa Nacional incrementó su número de efectivos, de 2006 a 2008, pasando de 196, 767 a 198,697; la Secretaría de Marina aumentó el número de elementos de 2006 a 2008, de 47,471 a 50,438. Y no sólo eso, el Ejército recibió un incentivo, el salario incrementó considerablemente, así como una serie de prestaciones. En contraste, en los dos primeros años del gobierno, dependencias como la Agencia del Ministerio Público Federal y la Agencia Federal de Investigación tuvieron un recorte de personal. Felipe Calderón estaba decidido a tomar como mano derecha a las Fuerzas Armadas a lo largo de su gobierno.

161

Como indica la estrategia contra el narcotráfico empleada durante el gobierno de Felipe Calderón, la recuperación de determinadas áreas y territorios de la república fue uno de los ejes rectores. Una de las primeras acciones fue movilizar a los militares en diversos estados de la república, los cuales presentaban el mayor grado de inestabilidad. En estados como Sonora, Sinaloa, Durango, Baja California (Tijuana), Chihuahua (Ciudad Juárez), Michoacán y Tamaulipas; las Fuerzas Armadas se convirtieron en el actor protagónico para combatir al narcotráfico y mantener la seguridad.

El gobierno de México tuvo que librar la batalla contra el narcotráfico en tres frentes: “una es la guerra entre familias del narco por territorios, mercados y sistemas de distribución; la segunda, se libra entre el aparato policíaco en contra de los infiltrados del narco; y la tercera

---

<sup>160</sup> Estado de Derecho y Seguridad. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.

<sup>161</sup> Véase Hernández, Jesús. Un país dos poderes. Dos años de Felipe Calderón. *Expansión*. 24 de noviembre de 2008. No. 1004. Pág. 57.

guerra la protagoniza el Ejército ´ con la finalidad única de aniquilar al enemigo, y ésa es una lucha a muerte ”. <sup>162</sup>

Como se mencionó anteriormente, la primera acción del gobierno de Felipe Calderón en contra del narcotráfico fue movilizar a 5,000 soldados en la Operación Conjunta Michoacán, el 12 de diciembre de 2006; seguidamente, el 14 de marzo de 2007, las corporaciones policíacas hicieron un decomiso espectacular de 204 millones de dólares en efectivo, ligados al narcotráfico, al empresario de origen chino Zhen Li Ye Gon, en su casa en el Distrito Federal. <sup>163</sup>

Posteriormente, el 7 de noviembre de 2008, en Tamaulipas, las Fuerzas Armadas hicieron el decomiso más grande en la historia de armas en México, logrando incautar más de medio millón de cartuchos, 288 armas largas, 126 cortas, 169 granadas de mano, un lanza cohetes, fusiles Barret calibre 50 milímetros, una ametralladora 7.62 y dos lanzadores de granadas MGL calibre 37 milímetros. Sin duda un mega arsenal, el cual puede equipar a un gran número de narcotraficantes, dándoles la capacidad necesaria para enfrentar a las Fuerzas Armadas; una vez más se comprobó que el tráfico de armas es el negocio ilícito más rentable en México, sólo después del tráfico de drogas, así como la correlación entre ambas actividades ilegales. <sup>164</sup>

Otro despliegue militar relevante en contra del narcotráfico fue el Operativo Conjunto Chihuahua (OCCH), el cual tiene la finalidad de restaurar la seguridad en el estado de Chihuahua, pero principalmente en Ciudad Juárez. <sup>165</sup> Mencionada entidad federativa se encuentra en una zona geoestratégica para los cárteles de la droga, es sumamente importante para transportar la droga al territorio estadounidense, por eso se convirtió en la manzana de la discordia entre las organizaciones narcotraficantes, derivándose de ello violentos

---

<sup>162</sup> *Ibidem* Pág. 55.

<sup>163</sup> *Ibidem*. Pág. 56.

<sup>164</sup> Véase APF/ El Universal/ NTX/ La Jornada. Mega Arsenal. *Por Esto! de Quintana Roo*. Sección la República. 8 de noviembre de 2008.

<sup>165</sup> El Gabinete de Seguridad Nacional ha decidido recuperar y garantizar la seguridad de Chihuahua, como muestra de la enérgica decisión, Ciudad Juárez fue tomada como sede de reunión del Gabinete integrado por el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont; el Secretario de Seguridad Pública, el de Defensa Nacional, el procurador Medina Mora, así como el gobernador de Chihuahua, Reyes Baeza.

enfrentamientos desde abril de 2008 entre el cártel de Juárez, dirigido por Vicente Carrillo Fuentes alias El Viceroy, y el cártel de Sinaloa, dirigido por Joaquín Guzmán Loera alias El Chapo. El cártel de Juárez comenzó a ceder terreno ante los grupos paramilitares del cártel de Sinaloa.

Lo relevante se encuentra en que ambas organizaciones delictivas tienen a sus servicios a las corporaciones policíacas como la de Seguridad Pública y la Procuraduría de Justicia del Estado; se menciona que funcionarios de alto nivel llegan a recibir 20 mil dólares mensuales, los comandantes 5 mil y los agentes 2 mil dólares.<sup>166</sup> Asimismo el monopolio de la fuerza del Estado no sólo fue cuestionado sino disputado por las organizaciones narcotraficantes. Ante tal situación, las Fuerzas Armadas iniciaron un operativo de 8 mil 800 elementos tomando como sede Ciudad Juárez, el operativo ha dado resultados por el momento, sin embargo se tiene que emplear otra estrategia, no es viable que Chihuahua continúe militarizado.

Como parte de la restauración las corporaciones policíacas y de procuración de justicia del país, la Procuraduría General de la República (PGR) se concentró en llevar a cabo la Operación Limpieza, la cual aprehendió a 25 funcionarios y agentes de seguridad. El Procurador de la República, Eduardo Medina Mora, impulsó la Operación, en parte, con la finalidad de limpiar a la misma PGR, en particular a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); el resultado 25 infiltrados entre los más destacados el extitular de la SIEDO, Noé Ramírez Mandujano; el exdirector de INTERPOL – México, Ricardo Gutiérrez Vargas; el excoordinador de Seguridad Regional de la Policía Federal Preventiva, Javier Herrera Valles. De acuerdo con la averiguación de la PGR, Noé Ramírez Mandujano proporcionaba información a los hermanos Beltrán Leyva y Ricardo Gutiérrez al cártel de Sinaloa dirigido por El Chapo.<sup>167</sup> Esto significa que las organizaciones narcotraficantes no sólo han podido infiltrar a sus miembros en instituciones de seguridad del estado de Chihuahua, sino hasta en la misma PGR. Es pertinente mencionar que la PGR ya no

---

<sup>166</sup> Véase Dávila, Patricia. El México Narco primera parte. *Proceso*. Edición especial No. 24. México. pp. 28-30.

<sup>167</sup> Véase S.A. Arraigan a investigados en Operación Limpieza. *Proceso.com.mx*. 26 de diciembre de 2008. Disponible en: [http://www.proceso.com.mx/noticias\\_articulo.php?articulo=65057](http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=65057).

debe de preguntarse ¿Quiénes son los infiltrados y que cargo estratégico en particular tienen? Es un hecho que la corrupción ha llegado a altas esferas.

Si bien, el actual Gobierno Federal tiene serias limitaciones conceptuales e institucionales en el área de seguridad pública y seguridad nacional, heredadas del periodo presidencial de Vicente Fox y Ernesto Zedillo, no obstante, hay que reconocer que ha tenido importantes logros en la lucha contra el narcotráfico. El actual Gobierno del Ejecutivo Federal y las Cámaras Legislativas han plantado nuevas ideas para derrotar al narcotráfico, entre ellas la necesidad de interceptar el flujo de armas provenientes de Estados Unidos, la necesidad de congelar las redes financieras, extraditar a los líderes encarcelados y recomponer los aparatos de investigación, seguridad y procuración de justicia. La tarea no fue fácil, pero la demanda social y la voluntad política impulsaron el proceso de reforma estructural y unas series de iniciativas. Entre las más destacadas la Ley Federal de Extinción de Dominio, la Ley de Combate al Narcomenudeo, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR) y la reforma a la Ley de la Policía Federal.<sup>168</sup>

En cuanto a la Ley de Extinción de Dominio. Una vez revisada la iniciativa de Ley en el mes de abril por la Cámara de Senadores y Diputados, la cámara alta aprobó la iniciativa, consecutivamente, el 30 de abril de 2009, la cámara baja decidió pasarla por vía rápida (*fast track*) con 218 votos a favor, 12 en contra y dos abstenciones para que el presidente la publique en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y posteriormente la ejecute.<sup>169</sup> El Gobierno Federal por medio de esta ley tiene la facultad de decomisar dinero en efectivo y cuentas bancarias, así como vehículos, terrenos, casas, ranchos y vehículos en general; la Ley de Extinción de Dominio fue diseñada para afectar el área financiera del narcotráfico y el crimen organizado. Para esto fue necesario que el poder Judicial Federal creara la figura de los

---

<sup>168</sup> Cabe mencionar que la finalidad de presentar mencionadas reformas en la investigación no es abordar a fondo el estudio de las reformas, sino únicamente mencionar cuales han sido los avances legislativos en la guerra contra el narcotráfico, particularmente en el periodo de Felipe Calderón.

<sup>169</sup> Véase S.A. Aprueban por *fast track* Ley de Extinción de Dominio. Milenio. 30 de abril de 2009. Disponible en: Milenio.com / <http://www.milenio.com/node/207858>

jueces especializados en la extinción de dominio y de que la Judicatura Federal determinara el número de jueces, división en circuitos y la limitación territorial.<sup>170</sup>

“La extinción de dominio se aplicará a los bienes que sean ´ instrumento, objeto o producto del delito ` , o que hayan sido utilizados para ocultar o mezclar bienes producto de actos ilícitos. También se aplicará esa figura jurídica a aquellos bienes que sean empleados por una tercera persona para delinquir, si se acredita que su dueño auxilió en la comisión del delito u ocultó al indicado”.<sup>171</sup>

En cuanto a la Ley en contra del Narcomenudeo, específicamente fueron una serie de reformas y adiciones a la Ley General de Salud, al Código Federal de Procedimientos Penales en materia de narcomenudeo y al Código Penal Federal. El proceso de las reformas inició el 7 de enero de 2004 cuando el Poder Ejecutivo Federal envió el paquete de iniciativas al Congreso de la Unión, una vez revisadas y modificadas las iniciativas la Cámara de Senadores las aprobó en diciembre de 2005 y la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2006; no obstante, el presidente se negó a firmar la minuta, el mismo quien envió el paquete de iniciativas al Congreso; Vicente Fox sostuvo que no aprobaría una Ley que permitiera el consumo de determinado tipo de drogas.<sup>172</sup>

¿Por qué el presidente se negó a aprobar su propia iniciativa? En realidad la Ley fue sujeta a varias críticas por parte de instituciones internacionales y el Gobierno estadounidense, esto influyó y obstaculizó la ejecución de las reformas aprobadas por el Congreso. Finalmente, en abril de 2009, durante el gobierno de Felipe Calderón el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa, con una serie de modificaciones la Cámara de Senadores la aprobó con 87 votos a favor y 10 abstenciones y la Cámara de Diputados con 349 votos a favor, seis abstenciones y cero en contra. Esta nueva Ley permite portar “...dos gramos de opio; 50

---

<sup>170</sup> Véase S.A. Aprueban Ley de Extinción de Dominio en San Lázaro. Noticieros Televisa-Es Más. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/nacional/058011/aprueban-ley-extincion-dominio-comisiones-san-lazaro>.

<sup>171</sup> S.A. Aprueban por *fast track* Ley de Extinción de Dominio. Milenio. 30 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/207858>.

<sup>172</sup> Véase S.A. Ley contra el narcomenudeo: entre la “congeladora” y las observaciones del Ejecutivo. *El Financiero en Línea*. 12 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=47153&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>.

miligramos de diacetilmorfina o heroína; cinco gramos de cannabis sativa, indica o mariguana; 500 miligramos de cocaína; 0.015 miligramos de LSD (lisérgida); 40 gramos de metanfetaminas”.<sup>173</sup>

Por lo tanto, las autoridades correspondientes no están facultadas para proceder en contra de los consumidores siempre y cuando la cantidad de droga que posea este dentro de los parámetros indicados por la Ley. Asimismo, la Ley indica que los drogodependientes una vez reportados por el Ministerio Público en tres ocasiones deberán ser enviados a un tratamiento de rehabilitación de forma obligatoria, la minuta posee un capítulo completo referente al tratamiento que debe recibir el farmacodependiente o drogodependiente. Al igual, señala que el poder estatal, municipal y federal tiene la facultad de operar en contra del narcomenudeo siempre y cuando se efectuó mencionado delito en lugares públicos. Para esto fue necesario que la constitución política de los estados fuera adecuada, así como los códigos penales y las leyes orgánicas de las procuradurías estatales.<sup>174</sup>

Ambas leyes, tanto la de Extinción de Dominio como la del Narcomenudeo han sido sujetas a una serie de críticas por parte de algunos círculos sociales de la comunidad mexicana e instituciones estadounidenses. El temor social de que los derechos humanos sean afectados sustancialmente es latente, mencionado sentimiento proviene de la experiencia del pasado, debido a que la aplicación de leyes en México en algunas ocasiones no es empleada transparentemente o debidamente, en varios casos es manipulada por la corrupción y la impunidad. En el caso de la Ley de Extinción de Dominio, fue formulada con la finalidad de incautar bienes del crimen organizado, miles de dólares están de por medio, si llegase a ser mal utilizada por las autoridades correspondientes se estaría cayendo en espiral de corrupción muy grave.

En cuanto a la Ley contra el Narcomenudeo, la DEA sostiene que la legalización de la droga no trae beneficios, sino todo lo contrario agudiza el problema de la drogadicción y no

---

<sup>173</sup> S.A. Senado aprueba la ley contra el narcomenudeo. *El Universal*. 28 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/notas/594310.html>.

<sup>174</sup> Véase Notimex. Aprueban diputados Ley contra el Narcomenudeo. *El Universal*. 25 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/notas/345207.html>.

afecta a las organizaciones narcotraficantes, solamente las empuja a la práctica de otra clase de actividad conexas, es decir el crimen organizado se adapta a las condiciones. Anthony Placido, el jefe de inteligencia de la DEA, sostiene que el fenómeno puede ser similar al ocurrido en 1930, cuando las leyes de prohibición del Alcohol se derogaron, mencionado fenómeno no ocasiono el fin del delito sino lo diversifico.<sup>175</sup> Sin embargo, mencionadas reformas son muy prometedoras, si las leyes se llegan a aplicar con buenos fines por parte de las autoridades y la sociedad mexicana se adapta a éstas, los resultados podrían ser favorables para el país en general.

Si bien el gobierno de Felipe Calderón logró golpear fuertemente a las organizaciones narcotraficantes durante la primera mitad del gobierno. No obstante, cabe mencionar que las Fuerzas Armadas mexicanas no tienen la capacidad operativa suficiente para enfrentar al narcotráfico, no puede encargarse de la seguridad pública y nacional al mismo tiempo. La incapacidad del Ejército fue evidente el 5 de julio de 2007, cuando el Ejército Popular Revolucionario (EPR) sabotó los ductos de gas del país, en particular en el estado de Querétaro, Veracruz y Guanajuato; la acción por parte del grupo guerrillero de Guerrero causó sorpresa. Otro impactante hecho fue que el índice de violencia relacionada con el tráfico de drogas ascendió, siendo 8,576 los muertos en los dos primeros años del gobierno de Calderón.

En la misma línea de ideas, el 12 de septiembre de 2008 descubrieron a 24 ejecutados en el Estado de México, posteriormente el 15 de septiembre fue perpetrado un atentado terrorista en Morelia, Michoacán, muriendo ocho personas durante las fiestas patrias, supuestamente efectuado por el crimen organizado. Es importante señalar que la acción realizada por el EPR contra los ductos de gas y del crimen organizado en Morelia, se les puede considerar atentados terroristas, pero el gobierno de México se niega a aceptar la existencia de terrorismo en el país, aceptarlo implicaría manchar la imagen del país con costos económicos y políticos.

---

<sup>175</sup> Véase Notimex. La Agencia Antidrogas de EU consideró que legalizar la marihuana en México provocaría más miseria entre los adictos a las drogas y no ayudaría a desaparecer a los cárteles. *Noticieros Televisa*. 15 de abril de 2009. Disponible en: <http://www2.esmas.com/055825/copy-dea-legalizar-marihuana-conduciria-mas-miseria>.

Fueron dos hechos los más impactantes para el gobierno de Felipe Calderón, el primero fue el secuestro y asesinato del hijo del empresario Alejandro Martí, siendo hallado el cadáver en un automóvil en el Distrito Federal, el 1 de agosto de 2008. La situación causó revuelo en la sociedad mexicana y en el círculo empresarial, desencadenándose marchas en 55 ciudades del país en contra de la inseguridad y el secuestro, denominando la reacción ciudadana como iluminemos México. Por su parte, el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Ricardo Gonzáles Sada, declaró que la estrategia del gobierno de Calderón contra el narcotráfico es “dar de palos...con una visibilidad muy limitada”.<sup>176</sup>

El segundo hecho fue el accidente aéreo del entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, el 4 de noviembre de 2008. En la aeronave, Learjet, de la Secretaría de Gobernación viajaban ocho pasajeros entre ellos el ex jefe antidrogas José Luis Santiago Vasconcelos y el amigo y mano derecha del presidente Calderón, Camilo Mouriño. De inmediato el accidente fue relacionado con el narcotráfico, sin embargo la investigación del gobierno concluyó que fue un accidente debido a que el avión cruzó por un área con fuertes vientos, causando turbulencias y el descenso.<sup>177</sup>

Cabe mencionar que el gobierno cayó en varias contradicciones, primero mencionó que el tipo de aeronave en que viajaban los funcionarios suele ser muy inestable, posteriormente se planteó que la causa del accidente fue la inexperiencia del piloto, finalmente se presentaron las grabaciones de la caja negra del avión y se concluyó que la causa fue por haber entrado en un área con fuertes vientos. No obstante, el estado moral de la población mexicana bajó, la confianza hacia el Gobierno del Ejecutivo Federal se deterioró debido a la incapacidad para proporcionar seguridad. Algunos académicos y periodistas del país comenzaron a plantear que México era un Estado Fallido, es decir, el gobierno de México era incapaz de responder a los gobernados, por el hecho de existir una crisis de seguridad institucional y gobernabilidad.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Carrasco Arraizaga, Jorge. La sombra de Aguilar Zinser. *Proceso*. No. 1669. 26 de octubre de 2008. Pág. 33.

<sup>177</sup> Reuters. Fin de meteórica carrera. *Diario de Quintana Roo*. Nacional. México. 5 de noviembre de 2008.

<sup>178</sup> Es importante señalar que no es la primera muerte de funcionarios Federales en accidentes aéreos, el titular de la Secretaría de Seguridad Pública durante el gobierno de Fox, Ramón Martín Huerta, falleció en el 2005.

Finalmente, factores exógenos como la crisis financiera de Estados Unidos, factores endógenos como el descontento político-electoral y las condiciones del subdesarrollo mexicano consolidaron una crisis en materia de seguridad, así como una crisis institucional, particularmente en las enfocadas a la seguridad pública y procuración de justicia. Asimismo, el estado de derecho está en juego, el monopolio de la violencia se ha perdido y la capacidad del Gobierno Mexicano para mantener la seguridad se ha cuestionado.

De la misma forma, las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas han generado una impactante ola de violencia en diversas entidades de la república mexicana, sin embargo la violencia ha sobrepasado los límites territoriales del país, convirtiéndose el narcotráfico en un problema latente de seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos.

### ***3.2 La relación México-Estados Unidos (2006-2009): ampliación de la cooperación bilateral y regional en contra del tráfico de drogas.***

En cuanto a la realidad internacional, en el mundo se libraban dos guerras apaciguadas, una en Irak y otra en Afganistán, observadas por la comunidad internacional como algo injusto pero inevitable; asimismo existían discrepancias entre la Unión Americana y países como Corea del Norte e Irán por la posesión de programas nucleares.<sup>179</sup> Entre otras cosas Rusia, Cuba y Venezuela poseían una postura nacionalista que reflejaba una política exterior similar a la de tiempos de la Guerra Fría; además, cada vez más gobiernos de orientación de izquierda fueron presentándose en América Latina en países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Uruguay, Venezuela y El Salvador.<sup>180</sup>

En el factor económico, se presentó una crisis económica mundial, la cual fue acentuada por una crisis financiera de la Unión Americana, entre el año 2008-2009. Los efectos económicos negativos se hicieron presentes en los países desarrollados y subdesarrollados; presentándose los efectos más graves durante el año 2009. El director general del Fondo Monetario Internacional (FMI), Dominique Strauss-Kahn, sostuvo que la

---

<sup>179</sup> Véase El Universal. El Mundo que espera a Barack. Mapa A25. *El Universal*. El Mundo. 19 de enero de 2009.

<sup>180</sup> Reuters. Funes, cerca de Brasil y EU. *Diario de Quintana Roo*. Internacional. 17 de marzo de 2009.

recuperación económica mundial sería lenta, asimismo planteó la necesidad de ocupar mecanismos de recuperación, así como la extensión de préstamos flexibles por parte del FMI para rescatar las economías, de esta forma para el año 2010 los efectos comenzarían a desaparecer.<sup>181</sup>

Sin embargo, los efectos fueron más allá del sector financiero, el ministro británico, Gordon Brown, planteó la necesidad de un nuevo orden mundial, el G-20 se reunió a finales de marzo y principios de abril de 2009 para analizar y construir un nuevo modelo económico de escala mundial, para esto es necesario conceptualizar y analizar el fenómeno. Ante tal fenómeno, los países del mundo se ven en la disyuntiva de aplicar medidas proteccionistas o liberales acreditadas por el FMI.

Por otra parte, la guerra contra el narcotráfico es impulsada nuevamente, aunque con mayor intensidad. En América Latina ex mandatarios como Fernando Enrique Cardoso, de Brasil, César Gaviria, de Colombia y Ernesto Zedillo de México; así como destacados escritores, entre ellos Mario Vargas Llosa y Paulo Coelho plantearon que la estrategia utilizada en contra del tráfico de drogas no ha tenido éxito, no ha detenido el consumo ni el tráfico de estupefacientes. En el mes de febrero de 2009, La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, la cual presiden los ex mandatarios mencionados, planteó que “Los países de Latinoamérica deben buscar soluciones en la experiencia de algunos países de Europa que consideran a los usuarios de drogas como un problema de salud pública y no en los Estados Unidos, donde se les ve como un problema de seguridad”.<sup>182</sup>

La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia aconsejó que América Latina debe de cambiar de paradigma y emplear una nueva estrategia antidrogas,<sup>183</sup> ya que la actual implica un gasto millonario no sólo en el desmantelamiento de las organizaciones delictivas, también implica gasto una vez que son aprendidos los delincuentes y los

---

<sup>181</sup> El Universal. Crisis duradera, advierte FMI. *Diario de Quintana Roo*. Negocios y Finanzas. 17 de abril de 2009.

<sup>182</sup> Sarmiento, Sergio. Jaque Mate Despenalizar. *Por Esto! de Quintana Roo*. 17 de abril de 2009.

<sup>183</sup> Cabe mencionar que cuando La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia sugirió el cambio de paradigma es en el mismo año cuando en México se aprobó la Ley contra el Narcomenudeo y Extinción de Domino. En principios del 2009.

consumidores. Se estima que “Estados Unidos ha encarcelado a más de medio millón de personas por usar drogas, a un costo al contribuyente de 150 mil dólares al año por cada uno. Además, hay cientos de miles de otras personas por delitos relacionados con este tráfico”.<sup>184</sup>

La Comisión básicamente sugirió concentrar el esfuerzo antidrogas en la educación y prevención del consumo, en especial en la juventud, sin descuidar la lucha frontal contra las organizaciones del tráfico de drogas. Al igual, se mencionó que es pertinente que los países de Latinoamérica legalicen el uso de la droga, particularmente de la marihuana, ya que sus efectos son comparables con el tabaco o alcohol, asimismo, siguiendo la experiencia de los Paises Bajos y Noruega, la legalización de la droga no implica necesariamente el aumento del índice de consumo. Por último, la Comisión hizo hincapié en la necesidad de basarse en la salud y la educación y no en la represión y la seguridad.<sup>185</sup>

Por su parte, Antonio María Costa, director ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Criminalidad (UNODC), mencionó que la lucha contra el narcotráfico mundial no ha obtenido los resultados esperados, a pesar de haber cumplido 100 años la Comisión Internacional de Opio, efectuada en Shangai, en 1909. Es importante señalar que los instrumentos, convenciones, organismos y acuerdos internacionales están presentes, sin embargo no son utilizados eficazmente para eliminar de raíz al tráfico de drogas, es evidente que el narcotráfico ha persistido, así como el crimen organizado, el tráfico de armas, el lavado de dinero y el tráfico de personas. Para hacer eficaz la lucha mundial contra el narcotráfico no es necesario gastar más dinero, “...lo que se necesita es capital político, compromiso por parte de los gobiernos...”<sup>186</sup>

Ante tal contexto, el gobierno de México dirigido por Felipe Calderón tuvo que impulsar políticas y estrategias para enfrentar la crisis mundial y el narcotráfico. En cuanto a la recesión mundial, la economía mexicana se vio afectada por la dependencia económica y comercial que se tiene con Estados Unidos, reflejándose en la exportación de manufacturas,

---

<sup>184</sup> Sarmiento, Sergio. Jaque Mate Despenalizar. *Por Esto! de Quintana Roo*. 17 de abril de 2009.

<sup>185</sup> *Idem*.

<sup>186</sup> S.A. Ineficaz la lucha mundial contra el narcotráfico. *Novedades Quintana Roo*. Internacional. 27 de febrero de 2009.

así como en las empresas maquiladoras, llegando a afectar a 38 mil trabajadores. Asimismo, el precio del barril del petróleo bajó, llegando a venderse a 43.93 dólares por barril, en abril de 2009.<sup>187</sup> También, la actividad industrial mexicana se vio afectada por la crisis mundial, descendiendo 13.2% la tasa anual, llegándose a comparar con la crisis de 1995.<sup>188</sup>

En otras palabras la economía mexicana se vio fuertemente afectada en varios sectores por la crisis económica de la Unión Americana, el epicentro de la crisis financiera internacional. Como respuesta el gobierno de Felipe Calderón solicitó al Fondo Monetario Internacional (FMI) un préstamo de 47 mil millones de dólares aprobado el 17 de abril de 2009, con la finalidad de eliminar la incertidumbre financiera y sobrepasar los efectos macroeconómicos. Sin embargo, alrededor de 386 mil personas perdieron su empleo entre febrero de 2008 y marzo de 2009, particularmente de la industria manufacturera.<sup>189</sup> Hay que mencionar que el problema del desempleo y las malas condiciones económicas está fuertemente relacionado con la consolidación del narcotráfico y el crimen organizado, por lo tanto ambos puntos, la crisis económica y el narcotráfico, se convirtieron en los principales temas de la agenda de México.<sup>190</sup>

En cuanto a las relaciones internacionales, la Política Exterior de México se concentró en restaurar la relación México-Cuba, deteriorada durante el gobierno de Fox, así como en mantener los lazos con Latinoamérica a través de los organismos internacionales y acuerdos multilaterales, sin embargo, la relación no fue la misma a la de la década de los ochenta, México experimentó una separación paulatina con respecto a los países latinoamericanos. En contraste, el Gobierno Mexicano fortaleció su relación con la Unión Americana, principalmente a partir de la firma de la ASPAN en el 2005, cuando ambos países acordaron compartir el mismo sistema de seguridad para enfrentar a las amenazas de seguridad nacional

---

<sup>187</sup> Véase Notimex. Mezcla retrocede 3.64 Cierra barril en 43.93 dólares. *Diario de Quintana Roo*. Negocios y Finanzas. 21 de abril de 2009.

<sup>188</sup> Véase El Universal /La Jornada. Industria en problemas. *Por Esto! De Quintana Roo*. La República. 18 de abril de 2009.

<sup>189</sup> El Universal. Perdidos, 370 mil empleos. *Diario de Quintana Roo*. Negocios y Finanzas. 10 de marzo de 2009.

<sup>190</sup> Es importante mencionar que si el Gobierno de Felipe Calderón para la segunda mitad de su gestión no atiende las condiciones económicas y ofrece mayor empleo y desarrollo, el crimen organizado y el tráfico de drogas aumentará, incrementando las condiciones de ingobernabilidad.

y hemisférica, sin afectar su relación económica; indiscutiblemente el proceso de integración continuó desarrollándose durante los gobiernos Calderón-Bush.

La agenda bilateral México-Estados Unidos continuó siendo prácticamente la misma: comercio, migración y crimen organizado. En relación al comercio, México es el tercer socio comercial de Estados Unidos y éste a su vez es el primer socio de México; en cuanto a la inmigración, en Estados Unidos viven 12 millones de mexicanos, siendo la primera minoría. En relación al crimen organizado, el narcotráfico aún es un desafío para la Política Exterior de México, los cárteles mexicanos ya sobrepasaron la frontera mexicana, preocupando seriamente a la autoridad estadounidense por el alto índice de violencia relacionada con el tráfico de drogas, siendo 5,300 los muertos durante el 2008 y 1,100 en los primeros cuatro meses del 2009.<sup>191</sup> La seguridad de México se convirtió en uno de los principales intereses para la Unión Americana, sobre todo en las entidades federativas cercanas al territorio estadounidense, por lo tanto, la seguridad fronteriza tomó importancia en la relación bilateral.

Durante los primeros meses de la administración de Felipe Calderón, el gobierno de México identificó al narcotráfico como un problema de seguridad nacional latente, así como un problema de gobernabilidad; consecutivamente, se llevaron a cabo una serie de acciones y operaciones con el fin de mantener la seguridad en la república y para desarticular a las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Paralelamente, el Gobierno Mexicano también mandó un mensaje al gobierno estadounidense, el cual consistió en dejar claro que el Gobierno Federal, dirigido por Felipe Calderón, estaba convencido y decidido a luchar contra el narcotráfico, hasta lo último de las consecuencias. Como muestra del compromiso asumido, Felipe Calderón decidió invertir en el año 2008 más de 2,500 millones de dólares y militarizar la guerra contra el narcotráfico, debido a que las Fuerzas Armadas eran las instituciones más confiables.

La reacción estadounidense fue extender una serie de declaraciones vía diplomática a través de la Embajada de Estados Unidos en México, así como tratar de reestablecer el paradigma de la corresponsabilidad. El Gobierno Estadounidense por medios diplomáticos

---

<sup>191</sup> Véase Reuters/ El Universal/ AFP/AP. Llega Obama. *Por Esto! de Quintana Roo*. La República. 16 de abril de 2009.

paulatinamente comenzó a elogiar a las medidas y políticas llevadas a cabo por el Gobierno Mexicano y mencionar de estar convencido de que con la ayuda o cooperación de México, ambos países podrían vencer a un mal que es común para ambas naciones. El embajador de Estados Unidos en México, Antonio Garza, declaró al respecto.

“Junto con mis colegas de las agencias estadounidenses que tienen a su cargo la aplicación de la ley, felicitó a la administración del Presidente Calderón...por haber demostrado su resuelta dedicación y valentía frente a los cotidianos asaltos por parte de los capos de la droga. Nuestra persistente cooperación bilateral es la clave de muchas de las victorias recientes y nos conducirá a mayores éxitos contra el crimen organizado”.<sup>192</sup>

Posteriormente, la corresponsabilidad regresó a la relación binacional, en marzo de 2007, los presidentes Felipe Calderón y George Bush se reunieron en Yucatán, México; con el objetivo de ampliar la cooperación bilateral y regional en contra del tráfico de drogas y crimen organizado. Entre el mes de marzo y octubre de 2007 agencias y funcionarios de ambos gobiernos efectuaron las pláticas y negociaciones para concretar el acuerdo. Consecutivamente, el 22 de octubre de 2007, el gobierno de Estados Unidos y México anunciaron oficialmente la Iniciativa Mérida, icono de la cooperación binacional en la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado, destacando por la maximización de eficacia, así como de recursos económicos, materiales y humanos. Asimismo, ambos gobiernos declararon que la Iniciativa Mérida no destacaba por el tamaño del paquete económico, sino por ser un nuevo paradigma en la relación México-Estados Unidos, con base al derecho internacional y la responsabilidad compartida.

Concretamente, la Iniciativa Mérida establece ayuda financiera a México y Centroamérica, región compuesta por Costa Rica, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá; asimismo incluye a países del Caribe como Haití y República Dominicana. En el caso específico de México, la ayuda financiera tiene bien señalada su finalidad, parte del paquete económico es empleado en la mejora del equipo tales como equipo de inspección, material informático, equipo de seguridad y equipo de inspección de radiografía

---

<sup>192</sup> S.A. El aseguramiento de drogas con un valor estimado superior a 400 millones de dólares destaca también la necesidad de que actúe el congreso estadounidense. *Embajada de Estados Unidos en México*. 1 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://.usembassy-mexico.gob/boletines/sp071101drogas.html>.

con bases; otra parte de la ayuda va dirigida a las agencias de aplicación de la ley, infraestructura de la tecnología militar y reforma judicial y de la policía.

No obstante, a pesar de la diplomacia discursiva de la corresponsabilidad existen varias diferencias entre ambos gobiernos con respecto a la lucha antidrogas, siendo interpuesta entre los intereses y los principios, es decir, de acuerdo a las circunstancias prevalecen los principios de las doctrinas o los intereses. La visión estadounidense de la Iniciativa Mérida descansó en la idea de extender ayuda financiera a países de Centroamérica y México con el objetivo de restaurar la gobernabilidad y la seguridad en la región, y de esta manera impedir un colapso en su área de influencia. Asimismo, México es un país sumamente importante para el sistema de seguridad internacional del Comando Norte, también representa la imagen del bloque económico del TLCAN, por lo tanto Estados Unidos ve como parte de sus intereses y responsabilidad establecer mecanismos y planes para mantener la seguridad en México.<sup>193</sup>

Por otra parte, a través de la Iniciativa Mérida los países de Centroamérica, México, Haití y República Dominicana se comprometen a seguir una política antidrogas puramente estadounidense, la cual se concentra en la intercepción de la droga y la lucha contra las organizaciones transnacionales del tráfico de drogas y no en atender la gran demanda de estupefacientes; esto implica que mencionados países cedan en el ejercicio de su soberanía. Al igual, Estados Unidos posee una economía de guerra, desarrolla tecnología armamentística la cual deja grandes utilidades en millones de dólares, por lo tanto, ve a México y Centroamérica como clientes potenciales, siempre y cuando el armamento adquirido sea aplicado en la guerra contra el narcotráfico, crimen organizado, guerrillas y terrorismo.

La visión de México sobre la Iniciativa Mérida descansó en la idea de que el gobierno de Estados Unidos lleve a cabo medidas concretas dentro de su propio territorio con el fin de impedir el flujo de armas, dinero y precursores químicos; los cuales ingresan a México y

---

<sup>193</sup> Evidentemente, cada vez que el Gobierno Mexicano es incapaz de mantener el Estado de Derecho, la seguridad o de responder a los gobernados (Anomia) el Gobierno Estadounidense interviene en la política mexicana con el fin de reestablecer la gobernabilidad. Ya sea a través de decisiones políticas o económicas, por ejemplo la ayuda económica que extendió el gobierno de William Clinton a México para establecer la economía en 1995.

fortalecen la estructura del narcotráfico. El Gobierno Mexicano ha planeado por medio de la Iniciativa Mérida, desarticular a las organizaciones del tráfico de drogas a un gran costo, con el objetivo de mantener la seguridad nacional a través la militarización y la cooperación internacional con la Unión Americana y Centroamérica.

También, el Gobierno Mexicano espera que el discurso o juego del policía malo y bueno finalizase, no es posible que el presidente estadounidense apoye la lucha contra las drogas pero el Congreso de su país no, en otras palabras, la guerra contra del narcotráfico debe de dejar de ser un asunto electoral. Asimismo, se tiene la idea del intercambio de información, sin embargo, a pesar del discurso de la corresponsabilidad el área de inteligencia es un punto sensible, existe una desconfianza entre ambos gobiernos. Por último, la soberanía es un punto sensible en la relación binacional, grupos políticos, sociales y militares coinciden en que la Iniciativa Mérida implica ceder parte de la soberanía en el área de seguridad, otros sectores sostienen que la soberanía no está en juego.

La incertidumbre generada en México por la experiencia del Plan Colombia es latente, sin embargo el gobierno de México requiere de la cooperación internacional para enfrentar al narcotráfico. La historia y la experiencia latinoamericana demuestran a través del Plan Colombia el grado de intromisión del gobierno estadounidense, el cual ha aumentado paulatinamente en las políticas de seguridad colombianas. El Plan Colombia es un paquete de ayuda económica similar a la Iniciativa Mérida, el cual está conformado por 7, 500 millones de dólares y fue impulsado a finales de 1999, destinado a apoyar a las Fuerzas Armadas y las policías colombianas.<sup>194</sup>

A pesar de los diferentes intereses con respecto a la cooperación, los Congresos de ambos países legislaron la autorización de la Iniciativa Mérida. Finalmente, el 11 de junio de 2008, el 110º Congreso de Estados Unidos aprobó la iniciativa H.R. 6028 por 311 votos a favor y 106 en contra, autorizando un paquete financiero de 1.6 mil millones de dólares para tres años fiscales, FY 2008-FY 2009-FY 2010; la propuesta plurianual original del presidente

---

<sup>194</sup> Isacson, Adam. El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas. *The Foreign Affairs en Español ITAM*. México. Volumen 8. Número 1.

George Bush fue de 1.4 mil millones de dólares, por lo tanto el Congreso extendió el apoyo por 200 millones de dólares más. Es pertinente mencionar que México recibió 14.6 millones de dólares durante el año 2007, asimismo Guatemala recibió un fondo de 1.9 millones y Panamá 3.3 millones; siendo esta la etapa el antecedente directo de la Iniciativa Mérida.<sup>195</sup>

### **3.3 ¿Un nuevo modelo de cooperación? La Iniciativa Mérida (FY 2008- FY2009).**

Desde una perspectiva legislativa y financiera, el gobierno de Estados Unidos dirigido por George Bush diseñó la Iniciativa Mérida o Plan Mérida como un paquete de apoyo financiero exterior conformado por tres años fiscales: FY 2008- FY 2009- FY 2010. Una vez aprobada la iniciativa H.R. 6028, la cual confirma el paquete plurianual, el Senado aprobó la Iniciativa H.R. 2642, el 26 de junio de 2008, la cual proporcionó el apoyo financiero a México y Centroamérica, particularmente para el FY 2008 y para el puente del 2009. La Iniciativa H.R. 2642 proporcionó a México 352 millones de dólares para el año 2008 y 48 millones para el fondo del puente del 2009, es decir, 400 millones de dólares en total para la cooperación bilateral contra el narcotráfico y crimen organizado.<sup>196</sup>

Sin embargo, la administración de George Bush pidió 500 millones de dólares para México y 50 para Centroamérica. Finalmente, el presidente estadounidense firmó la cuenta el 30 de junio de 2008, instaurándola como ley. Posteriormente, la entonces Secretaria de Estado Condoleza Rice, realizó una visita a Nayarit, México como parte de la negociación para desembolsar la primera parte de los fondos del 2008, la cual fue entregada el 3 de diciembre del mismo año. El Gobierno Mexicano y estadounidense firmaron una letra del acuerdo bilateral, con la finalidad de desembolsar 197 millones de 500 millones de dólares del FY 2008, fondo que financió entrenamiento, equipo y programas de tecnología; iniciando de este modo el Plan Mérida.

---

<sup>195</sup> Véase Ribando Seelke, Clare. Merida Initiative for Mexico Central America: Funding and Policy Issues. *Congressional Research Service*. United States of America. 13 de enero de 2009. Disponible en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).

<sup>196</sup> *Idem*.

Tabla 8.

Petición Financiera de la Iniciativa Mérida por Componentes del Programa  
(En millones de dólares)

Tipo de Financiación	Petición Suplementaria FY 2008 (México)
Contra narcotráfico, Contra terrorismo y Seguridad Fronteriza	306.3
Seguridad Pública y Aplicación de Ley	56.1
Construcción Institucional y Estado de Derecho	100.6
Programa de Apoyo	37.0
Total	500

Fuente: Véase U.S. Department of State. *Briefing paper provided to Congressional offices. U.S. Department of State. Congressional Budget Justification for Foreign Operation. FY 2009.* En: Collen W. Cook. Rebecca Rush. Clare Ribando Seelke. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. *Congressional Research Service. CRS Report for Congress.* United States of America. June 3, 2008. Disponible en: <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-10730>.

Los componentes del programa mexicano básicamente son cuatro: Contra narcotráfico, Contra terrorismo y Seguridad Fronteriza; Seguridad Pública y Aplicación de Ley; Construcción Institucional y Estado de Derecho; y Programa de Apoyo. En cuanto a la primera área o componente, se caracterizó por tener el mayor número de fondos económicos y por dirigirse principalmente a las Fuerzas Armadas con el objetivo de resguardar la frontera México-Estados Unidos de las amenazas del terrorismo y narcotráfico.

De un total de 306.6 millones de dólares del primer componente se destinaron 208.3 millones para la adquisición de ocho helicópteros de transporte Bell 412s, 87 exploradores o scanners handheld de ion para la Fuerza Aérea y el Ejército, y entrenamiento para las Fuerzas Armadas. Asimismo, 31.5 millones fueron destinados para entrenamiento canino y equipo de inspección para las aduanas mexicanas; el Instituto Nacional de Migración recibió otro fondo de 31.5 millones para modernizar el sistema de base de datos y la verificación de información, así como para equipar y entrenar a miembros de la agencia de migración en la frontera sur de México. Se financió con 7.9 millones para mejorar la interconexión de las bases de datos y las comunicaciones entre las agencias de inteligencia mexicanas. Se emplearon 2 millones para ampliar la oficina del Procurador General de la República y apoyar una operación en contra de traficantes en la frontera México-Estados Unidos. Por último, se emplearon 25.3 millones para

mejora de las instalaciones de inspección del correo y para mejorar el sistema de comunicaciones entre las agencias de seguridad nacional.<sup>197</sup>

El componente de Seguridad Pública y Aplicación de la Ley destacó por haber destinado a la Secretaría de Salud 15.1 millones de dólares para reducir la demanda de drogas y establecer una base de datos a nivel nacional; destinó 30 millones para la compra de furgonetas con equipo de scanner de rayos x, y equipo canino de detección para la Secretaría de Seguridad Pública; 5 millones para la infraestructura de cómputo destinada a analizar cuentas bancarias y blanqueo de dinero; finalmente se emplearon 6 millones para obtener vehículos blindados, chalecos antibalas y un programa para proteger al personal que aplique la ley en contra del crimen organizado. Siendo el fondo un total de 56.1 millones de dólares.

La categoría Construcción Institucional y Estado de Derecho obtuvo un fondo de 100.6 millones de dólares en total, de los cuales 60.7 millones de dólares financiaron la renovación del sistema forense de información de la PGR, asimismo, se ocupó para profesionalizar a la policía, mejorar la gerencia de prisiones y de cortes, así como para financiar al programa de protección de víctimas y testigos, y entrenamiento para el proceso de extradición. 19.9 millones se destinaron para reconstruir la base de datos y capturar digitalmente la función de los jueces para disposición de la PGR. Se apoyó con 5 millones al Instituto Nacional de Ciencias Forenses, sin especificar para que tarea o área en particular; al igual, se apoyó con 15 millones para llevar a cabo programas de derechos humanos, transparencia y anticorrupción.

Por último, el Programa de Apoyo extendió 37 millones de dólares para la administración de Estados Unidos con la finalidad de apoyar la entrega del equipo para México.<sup>198</sup>

Para el FY 2009, el gobierno de Estados Unidos aprobó 550 millones de dólares para el Plan Mérida, 450 millones para México y 100 para los países de Centroamérica. El área

---

<sup>197</sup> Véase Collen W. Cook. Rebecca Rush. Clare Ribando Seelke. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. *Congressional Research Service. CRS Report for Congress.* United States of America. June 3, 2008. Disponible en: <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-10730>.

<sup>198</sup> Véase Benítez Manaut, Raúl. La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México. *Real Instituto Elcano.* 25 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido>.

enfocada a atender la componente Contra narcotráfico, Contra terrorismo y Seguridad Fronteriza, recibió un fondo de 238.3 millones de dólares; el componente de Seguridad Pública y Aplicación de Ley obtuvo un fondo 158.5 millones de dólares; Construcción Institucional y Estado de Derecho fue financiada con 30.7 millones y el Programa de Apoyo con 22.5 millones.<sup>199</sup>

El componente del plan FY 2009 Contra narcotráfico, Contra terrorismo y Seguridad Fronteriza destinó 118 millones de dólares para perfeccionar el sistema de la infraestructura y de la información de las PGR, CISEN, Instituto Nacional de Migración y servicio postal. Para apoyar a las instituciones militares fueron destinados 100 millones, particularmente para mejorar el ejercicio de vigilancia aérea en contra del tráfico de drogas; asimismo se destinaron 20 millones para la adquisición de equipo de inspección para el Ejército.

El componente de Seguridad Pública y Aplicación de Ley de un total de 158.5 millones de dólares destinó 147,6 millones para financiar las funciones de la policía federal mexicana. El área de Construcción Institucional y Estado de Derecho destinó sus recursos para mejorar el sistema de justicia, mejoramiento del instituto forense de la PGR y para el perfeccionamiento del sistema de datos. Por último, el Programa de Apoyo apartó 22.5 millones para cubrir los gastos del personal de Estados Unidos.<sup>200</sup>

Una vez expuesto el FY 2008 y FY 2009 del Plan Mérida, es pertinente mencionar que la mayor cantidad de recursos en ambos años fue dirigido al componente Contra narcotráfico, Contra terrorismo y Seguridad Fronteriza, con el objetivo de llevar a cabo operaciones en contra de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas por vía marítima, aérea y terrestre, así como para interceptar el flujo de estupefacientes al territorio estadounidense y procurar la seguridad a lo largo de las fronteras mexicanas, especialmente en la compartida por México y Estados Unidos. En contraste, durante el FY 2008 se destinaron 15.1 millones de dólares de un total de 500 para reducir la demanda de drogas, es decir, menos del 5% del total.

---

<sup>199</sup> Véase anexo No. 1

<sup>200</sup> Véase Ribando Seelke, Clare. Merida Initiative for Mexico y Central America: Funding and Policy Issues. *Congressional Research Service*. January 13, 2009. Disponible en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).

Evidentemente, la Iniciativa Mérida ejecuta la estrategia estadounidense, enfocarse a la oferta y atender pobremente a la demanda de drogas.

Por otra parte, cabe mencionar que la CNDH y la ONU han señalado que México ha tenido un retroceso en la defensa de los derechos humanos, en parte derivado de los abusos de las Fuerzas Armadas; las cuales en dos años y cuatro meses han acumulado más de 2 mil acusaciones. Aunque el Plan Mérida a través del componente Construcción Institucional y Estado de Derecho procure establecer operaciones, mecanismos y acciones en la defensa de los derechos humanos, transparencia y anticorrupción, en los primeros tres meses del 2009 la CNDH optó por abrir 432 expedientes. Las Fuerzas Armadas han sido acusadas por diferentes tipos de abusos, entre ellos detenciones improcedentes, actos de tortura, robo y cateos ilegales.

Si bien, a pesar de los 15 millones de dólares de la Iniciativa Mérida y la gestión de la CNDH, los resultados en los dos primeros años y medio con respecto a los derechos humanos mostraron indicadores o señales de retroceso, comparándolos con los indicadores de gobiernos anteriores. El gobierno de Zedillo obtuvo 14 quejas, el de Vicente Fox tuvo ocho y siete el de Carlos Salinas, en comparación con las 2025 quejas obtenidas en el gobierno de Felipe Calderón, del 1 de diciembre de 2006 a abril de 2009.<sup>201</sup> A esta altura de la cooperación bilateral México-Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida, es evidente que la colaboración de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narcotráfico conlleva a múltiples contradicciones y desventajas en el tema de seguridad pública, sin embargo son las instituciones más confiables y aptas en el contexto mexicano. En futuro uno de los problemas de México será desplazar a las Fuerzas Armadas de las funciones de la seguridad pública.

### ***3.4 La Política Exterior de México: entre la diplomacia discursiva de la corresponsabilidad y los obstáculos binacionales.***

Siete meses después de haber aprobado la Iniciativa Mérida, el gobierno republicano de George Bush finalmente concluyó, sin embargo la imagen de su país resultó seriamente

---

<sup>201</sup> Véase Carrasco Arraizaga, Jorge. 2006-2009: Oprobiosa impunidad militar. *Proceso*. No. 1694. México 19 de abril de 2009. pp. 6 y 7.

dañada en el medio internacional, la confianza y liderazgo tuvo secuelas, debido a la política preventiva y las operaciones militares que llevó a cabo en múltiples países del mundo, entre ellos Irak y Afganistán.

El 4 de noviembre de 2008, Estados Unidos y el mundo recibieron la noticia del triunfo electoral del demócrata Barack Obama, la población estadounidense buscaba reivindicar su posición e imagen ante la comunidad internacional; así como restituir su liderazgo entre los países democráticos.<sup>202</sup> Consecutivamente, en el mes de abril de 2009, durante la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, el presidente de Estados Unidos decidió dar un giro en la política exterior y a su relación con América Latina. Inició de nuevo la era de la buena voluntad.

En cuanto a la relación México-Estados Unidos la agenda bilateral continuó siendo la misma: seguridad, migración y comercio. Pero el énfasis recayó en la seguridad fronteriza y la guerra contra el narcotráfico. Como muestra de la nueva era en la relación binacional, Barack Obama se entrevistó con Felipe Calderón antes de tomar el cargo de presidente. Para ambos mandatarios es importante enlazar una buena relación ya que el presidente mexicano entregará el puesto en diciembre de 2012 y el estadounidense en enero de 2013.

Posteriormente, en marzo de 2009, la “...secretaria de Estado Hillary Clinton, el presidente de la junta de jefes de Estado Mayor, Michael Mullen, la secretaria del Departamento de Seguridad Nacional Janet Napolitano y el procurador general Eric Holder...”<sup>203</sup> formalizaron un viaje a México con el objetivo de formular la agenda que se realizaría durante la visita presidencial de Obama en México.<sup>204</sup> Paralelamente, la administración Obama designó a Carlos Pascual como nuevo Embajador en México, sustituyendo a Antonio O. Garza. Otro acto relevante fue la designación de Alan Bersin como Zar de la Frontera, el cual tiene la tarea de materializar las políticas fronterizas de seguridad.

---

<sup>202</sup> Al mismo tiempo que México y el mundo recibían la noticia del triunfo de Barack Obama, el presidente Felipe Calderón y México recibieron la desafortunada noticia del accidente aéreo del Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño y del ex fiscal Santiago Vasconcelos.

<sup>203</sup> Flores García, Víctor. Obama en México: nuevo tono, vieja agenda, mismos límites. Grupo Editorial Milenio. No. 6000. 20 de abril de 2009. Pág. 11.

<sup>204</sup> La visita se llevó a cabo en la Ciudad de México y los temas de la agenda de la visita fueron seguridad, competitividad, migración, medioambiente, bienestar social y desarrollo económico.

Evidentemente, el gobierno de Obama designó a dos actores claves que sobresaldrán a lo largo de los gobiernos de Calderón-Obama: nuevo Embajador y Zar Fronterizo - Diplomacia y Seguridad.

Finalmente, el 16 y 17 de abril de 2009, se llevó a cabo la visita presidencial de Barack a México. Como era de esperarse, en la primera etapa de la visita ambos mandatarios realizaron los clásicos discursos, bañándose de adjetivos positivos; ente elogios y el paradigma de la corresponsabilidad. El presidente estadounidense declaró que el trabajo del gobierno de Felipe Calderón en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado ha sido heroico. Durante la misma visita Obama mencionó.

´ Vamos a tener que atacar a los cárteles con esfuerzos mucho más agresivos en nuestros dos países y es por eso que hemos adoptado acelerar nuestro esfuerzo para implementar la Iniciativa Mérida, para darle a México el equipo de inspección y las aeronaves militares necesarias ´.<sup>205</sup>

Por su parte, Felipe Calderón declaró a través de su discurso el inicio de una “nueva era” en la relación binacional, basada en la cooperación y la confianza; con el objetivo de alcanzar el desarrollo y la prosperidad común. Evidentemente, esta supuesta nueva relación deberá de reflejarse en la frontera, así como en el tema de seguridad y narcotráfico, de lo contrario se caería en la clásica diplomacia discursiva de la corresponsabilidad, la cual se ha llevado a cabo desde la administración Clinton durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

A pesar de los discursos y la responsabilidad compartida no hubo acuerdos concretos sólo intenciones. Sin embargo, la secretaria de Estado ha confirmado la creación del Centro Conjunto de Implementación (CCI), el cual tiene la finalidad de verificar la eficacia de la guerra emprendida contra el narcotráfico encabezado por el gobierno de Felipe Calderón y en particular por las Fuerzas Armadas. En otras palabras “El CCI es una suerte de mecanismo de rendición de cuentas impuesto por Washington para garantizar el buen uso de los recursos que aporta al Gobierno Mexicano para combatir al narcotráfico”.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Michel, Víctor Hugo. Nubes en el paraíso. Grupo Editorial Milenio. No. 6000. 20 de abril de 2009. Pág. 14.

<sup>206</sup> Esquivel, J. Jesús. Hacia la militarización de la frontera. *Proceso*. No. 1693. 12 de abril de 2009. Pág. 6.

La creación de la CCI está estipulada en la Iniciativa Mérida y estará compuesta de nueve grupos de trabajo y la coordinación la ocuparán la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Estados, el resto estará compuesto por ocho agencias más, la mitad de Estados Unidos y la otra mitad de México. El CCI estará coordinado con el Grupo de Contacto de Alto Nivel con el objetivo de maximizar los resultados y la eficacia.

No obstante, en la relación binacional existen serias limitaciones que impiden concretar los discursos en hechos. Una de las grandes limitaciones es la Segunda Enmienda de la Constitución estadounidense, la cual versa.

“Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas”.<sup>207</sup>

Como parte de la responsabilidad compartida, el Gobierno Mexicano exigió al gobierno de Estados Unidos emprender políticas y formular leyes que impidan el tráfico de armas hacia el territorio de México. Felipe Calderón sostuvo que el aumento de la narcoviolenencia se debe a la facilidad en la que se consigue un arma en territorio estadounidense, la cual cruza ilegalmente a México para ser utilizada por los cárteles mexicanos. Si bien es tan fácil conseguir un arma como una cajetilla de cigarrillos. Incluso la propia secretaria de Estados Hillary Clinton declaró durante su visita a México en el mes de marzo que el 90% del armamento y manufacturas utilizado por las organizaciones narcotraficantes son de origen estadounidense.

No obstante, el presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Eliot Ángel, sostiene que es poco probable que Estados Unidos realice un cambio en la Segunda Enmienda; están implicados muchos intereses y millones de dólares en mencionada ley. Por ejemplo la Asociación Nacional de Rifles (NRA por sus siglas en inglés) está de acuerdo en la venta de armas a cualquier ciudadano que no tenga antecedentes penales y considera un derecho la posesión de armas.

---

<sup>207</sup> S.A. United States of America. *Constitution of 1787 in Spanish*. Disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>.

Asimismo, la ANR invierte millones de dólares en cabildeo profesional para defender los intereses de industrias de las armas estadounidenses, la cual se refleja en la Segunda Enmienda.

Es evidente que la cultura armamentista y la economía de guerra estadounidense es uno de los principales obstáculos para impedir el asenso de la narcoviencia. Al menos la corresponsabilidad no será concretada o llevada a la realidad mientras el tráfico de armas estadounidenses continúe y siga llegando a las manos de los narcotraficantes.

El tráfico de armas es esencialmente un negocio, así como el de drogas, ambas actividades ilegales destruyen de alguna forma a los ciudadanos de ambos países, ambas actividades generan grandes utilidades, sin embargo, la única diferencia es que la venta de armas es aceptada socialmente y jurídicamente en un país, mientras que la venta de drogas es ilícita en los dos países. Se necesitará una gran voluntad política para vencer este obstáculo, de lo contrario el espiral de violencia no será sólo un problema de México, sino también de la Unión Americana.

Otro obstáculo es la desigualdad de condiciones en la Frontera México-Estados Unidos. La Frontera es el escenario donde la realidad sale a la luz, haciendo a un lado los discursos, es paso obligado para el tráfico de drogas y armas, es donde los derechos humanos de mexicanos son violados y es donde está construido el muro de la vergüenza. Si bien la Iniciativa Mérida aportó 306.3 millones de dólares para la Seguridad Fronteriza, contra el narcotráfico y contra el terrorismo, sin embargo, a pesar de la responsabilidad compartida y la buena voluntad, la administración de Barack Obama ha planeado desplegar a sus Fuerzas Armadas a lo largo de la frontera, en caso de que la estrategia del Gobierno Mexicano resulte fallida.

En diciembre de 2008, el Departamento de Defensa señaló a México como un Estado Fallido, comprándolo con Afganistán y Somalia, de acuerdo a los índices de violencia. Es claro que la situación mexicana es centro de atención y de preocupación para la administración Obama, la cual ha concentrado su atención en la seguridad fronteriza, debido a la demanda de militarizar la frontera por parte de los estados fronterizos de la Unión Americana. A pesar de los logros del gobierno de México frente al narcotráfico, asesores de Obama sostienen que la

estrategia de Felipe Calderón no es viable, ya que la fragmentación de los cárteles ha generado más violencia y el trabajo de las Fuerzas Armadas no ha mantenido la seguridad en estados de la república mexicana.

Por último, la soberanía ha sido el obstáculo más prolongado, el cual ha impedido cristalizar acciones efectivas en contra del narcotráfico y crimen organizado. La Iniciativa Mérida es percibida como un acuerdo bilateral que fue diseñado por y para el Gobierno Estadounidense, pero llevada a cabo por México, por tan sólo 1, 400 millones de dólares que han sido destinados a entregar al Gobierno Mexicano. La iniciativa Mérida al igual implica la labor del Centro Conjunto de Implementación (CCI), en el cual trabajaran miembros de ambos gobiernos en el tema de seguridad y narcotráfico en México; como parte de la revisión de recursos empedaos en la lucha contra el narcotráfico financiada por el Plan Mérida. Sin embargo hay que ver la otra cara de la moneda.

--- o O o ---

## **CONCLUSIONES**

Una vez analizada objetivamente La Cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico (1994-2009). ¿Avance o Retroceso? Bajo una línea de análisis teórica con base a la Teoría de la *Dependencia*; propongo presentar las conclusiones y consideraciones finales que a lo largo de la investigación fueron presentándose tanto en el marco doméstico como internacional.

El tráfico de estupefacientes es una actividad económica ilícita caracterizada por una cadena de producción bien organizada y estructurada. Su campo de acción es a nivel global y se desarrolla tanto en los países desarrollados, como aquellos denominados en subdesarrollo. A finales del siglo XX, dicha actividad fue catalogada como un problema que atenta a la soberanía de diversos Estados y clasificada como un problema de Seguridad Nacional. Sin embargo, el narcotráfico representa un reto en múltiples áreas que, en el caso de México, han estado fuera de los paradigmas tradicionales diseñados para su combate, entre ellas: salud pública, seguridad fronteriza, política exterior y política doméstica.

De este modo, el tráfico de drogas ilícitas se convirtió en un tema relevante dentro de los foros internacionales y organismos multilaterales. La pertinencia del narcotráfico en el medio internacional trasciende desde la conformación de La Conferencia de Shangai en 1909 y La Convención de la Haya de 1912, posteriormente fue retomada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), particularmente en la Comisión Interamericana para el Control de Abusos de Drogas (CICAD) fundada en 1986.

Transcurrido un siglo desde la Conferencia de Shangai, el tráfico de drogas aún continúa siendo una actividad económica muy atractiva y un tema de suma importancia en múltiples Estados, sin importar el grado de desarrollo económico que posean. En América Latina el narcotráfico causó un importante impacto económico, político y social; debido a que personas de diversos sectores sociales se integraron a la cadena económica del tráfico de drogas. De este modo, evolucionó una dependencia de la sociedad con respecto al mercado

laboral ilícito, sirviendo como caldo de cultivo el subdesarrollo latinoamericano<sup>208</sup>, en conjunto con la corrupción y la impunidad para generar una crisis de seguridad y por ende de gobernabilidad en países como México.

Es pertinente mencionar que en México la suma de factores endógenos y exógenos desestabilizadores influyó en gran medida en la necesidad de participar activamente en la cooperación internacional en contra de las drogas. En relación a los factores, considero que el descontento social en cuanto a los resultados políticos-electorales, el asesinato de Luís Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, la crisis económica de 1995, el complicado panorama laboral, el levantamiento del EZLN, así como el asesinato de Enrique Camarena, crearon el escenario propicio para entrelazar una cooperación bilateral con la Unión Americana.

Cabe mencionar que la ubicación del territorio mexicano es geoestratégica debido a que comparte una frontera con la Unión Americana, el principal mercado de drogas en el mundo y el primer país exportador de armas, este factor favorece a la conformación de organizaciones criminales transnacionales del lado mexicano con un gran poder financiero y armamentístico. En consecuencia, la ola de violencia asciende y las organizaciones o cárteles de la droga incrementan su capacidad de violencia invirtiendo parte de sus utilidades en la compra de armas, las cuales provienen de los diferentes puntos de venta en los Estados Unidos.

Ante mencionada problemática, el Gobierno Mexicano y el Gobierno Estadounidense entablaron una cooperación en materia de combate al narcotráfico institucionalmente, a través del marco multilateral y bilateral, trabajando con base al Derecho Internacional. Se puede distinguir que la supuesta cooperación se mantuvo en tres grandes áreas, en la política, en la económica y logístico-militar. En cuanto al área política se crearon comisiones binacionales e instituciones para el intercambio de información; se experimentó una etapa sumamente polémica e incómoda de Certificación, el establecimiento de un paradigma de

---

<sup>208</sup> Desde una perspectiva de la Teoría de la Dependencia se sostiene que los países subdesarrollados son aquellos que poseen inestabilidad política, términos comerciales desfavorables, endeudamiento a gran escala con instituciones bancarias, inflación, desigualdades económicas y sociales, entre otros.

corresponsabilidad y finalmente el inicio de una política de militarización. En el marco económico, se extendió una ayuda que se mantuvo por décadas como muestra de la cooperación, sin embargo, las aportaciones económicas fungieron más como presión política internacional, es decir, como una acción de reconocimiento hacia el Medio Internacional de las medidas efectuadas por México en el combate al narcotráfico. En cuanto a la relación logístico-militar, en 1995 se inició un vínculo militar a través de la visita a México del Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry; asimismo, la elaboración del Libro Blanco de Defensa influyó en gran medida en la cooperación internacional.

Por su parte, el gobierno de México a través de su política exterior inició una activa participación en la cooperación internacional en contra de las drogas ilícitas desde la conformación de La Convención de La Haya de 1912, consecutivamente se integró a foros internacionales y convenios multilaterales. Posteriormente, estipuló acuerdos bilaterales con la Unión Americana, entre los más destacados se encuentran la conformación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (1996), La Declaración de la Alianza México-Estados Unidos en Contra de las Drogas (1997), y La Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México-Estados Unidos (1998).

A pesar de los múltiples acuerdos bilaterales inscritos por México con la Unión Americana, las organizaciones criminales mexicanas rebasaron las fronteras, asimismo operaron en distintos países y continentes. De esta manera los cárteles mexicanos se integraron al crimen transnacional organizado. Ante tal disyuntiva, el gobierno de México en cooperación con el gobierno de Estados Unidos decidieron implementar un plan con mayor alcance y recursos con el objetivo de mantener la seguridad y frenar el crimen transnacional organizado. De esta manera, ambos gobiernos se beneficiarían, en el aspecto de seguridad nacional.

Finalmente, la Iniciativa Mérida es acordada por un periodo de tres años fiscales: FY 2008-FY 2009 y FY 2010. En mencionado acuerdo participa el Gobierno Mexicano y Estadounidense en conjunto con República Dominicana, Haití y Centroamérica; con la finalidad de resguardar la seguridad nacional ante el tráfico ilícito de drogas. No obstante, en

el área de seguridad el Gobierno Mexicano no posee una capacidad de negociación concreta, dicho aspecto se refleja en los acuerdos bilaterales, así como en la política y estrategia antidrogas mexicana; como consecuencia en el nuevo acuerdo bilateral se estipularon acciones y reglas que están de acuerdo a los intereses estadounidenses en mayor medida. Es por eso que la Iniciativa Mérida se empeña en apoyar a instituciones mexicanas a través de recursos económicos que se encargan de enfrentar a las organizaciones narcotraficantes. Como contra parte, la Iniciativa Mérida estipula en menor medida el apoyo financiero a las instituciones mexicanas que se encargan en atender la demanda de drogas.

Evidentemente, la Iniciativa Mérida fue diseñada de acuerdo a los intereses estadounidenses conforme a su estrategia antidrogas, por el hecho de que está enfocada en interceptar el flujo de drogas que se dirige al territorio estadounidense. Es por eso que la Iniciativa Mérida, consignó mayor financiamiento al concepto Contra narcotráfico, Contra terrorismo y Seguridad Fronteriza; es decir, el plan bilateral destinó la mayor cantidad de recursos en la intercepción de drogas y en la seguridad fronteriza, así como en la desarticulación del crimen organizado.

Ante tal disyuntiva, considero que la Iniciativa Mérida puede ser analizada desde dos perspectivas: la estadounidense y la mexicana. Desde una perspectiva estadounidense, el Plan Mérida implica mantener a México como aliado importante en un medio internacional donde el tema de seguridad es trascendente y donde diversas amenazas como el crimen transnacional organizado, el narcotráfico y el terrorismo son amenazas latentes para la seguridad nacional de Estados Unidos. De esta manera, México toma un rol geoestratégico en el sistema de seguridad nacional que posee la Unión Americana; el cual está conformado por los Acuerdos de las Fronteras Inteligentes y la ASPAN. De igual forma, con el acuerdo bilateral el Gobierno Mexicano se compromete a trabajar conforme a la estrategia estadounidense para dirigir un combate frontal en contra de las organizaciones narcotraficantes, interceptar el flujo de drogas al territorio y proteger la frontera compartida.

Desde una perspectiva mexicana, la Iniciativa Mérida representa el apoyo del gobierno de Estados Unidos al Gobierno Mexicano dirigido por Felipe Calderón en medio de un

panorama con complejidades de carácter político-electoral. Igualmente, el apoyo político y el respaldo de las Instituciones de Inteligencia estadounidense contra el crimen organizado son los elementos que le interesan al Gobierno Mexicano y no el apoyo financiero que estipula el acuerdo bilateral. Asimismo representa un gran apoyo para el gobierno de Felipe Calderón, debido a que la guerra contra el narcotráfico fue tomada como una acción característica de su gobierno, a la cual ha apostado mucho. No obstante la guerra contara el narcotráfico como se señaló en la investigación ha dejado un alto número de muertos a lo largo de la república mexicana, al igual establecer a las Fuerzas Armadas como la principal institución en el combate frontal ha tenido importantes repercusiones, como la violación de derechos humanos en algunos de sus operativos. Ambos hechos han sido la punta de lanza de un sin fin de cuestionamientos de la tarea llevada a cabo por el gobierno de Felipe Calderón principalmente en el medio nacional; al grado de llegar a mencionar la colombianización de México o cuestionar al Estado como fallido.

Por todos los elementos y consideraciones finales expuestas con anterioridad, se concluye que la hipótesis planteada de la presente investigación fue probada, debido a que La cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico (1994-2009) ¿Avance o Retroceso? es emprendida como resultado de una serie de factores endógenos y exógenos que crearon el escenario propicio para entrelazar una cooperación bilateral con la Unión Americana; la cual es una relación basada en la dependencia política, económica y logístico-militar por parte de México con respecto a su contraparte estadounidense.

Asimismo, porque México posee condiciones características de los países subdesarrollados, las cuales permitieron la consolidación del narcotráfico como una actividad laboral. De la misma forma, porque las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas dependen de la demanda estadounidense, asimismo dependen de las armas y manufacturas de Estados Unidos para tener capacidad de respuesta ante las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia mexicanas; igualmente, su dependencia hacia el mercado estadounidense es tan desarrollada que se adaptan a la demanda, pasando a traficar un tipo de drogas como la marihuana hasta las metanfetaminas. Ante tal panorama, el gobierno de

México requiere de la cooperación internacional y del apoyo que ofrece su contra parte estadounidense; aunque las condiciones sean asimétricas.

Por lo tanto, con base a la investigación considero que la Iniciativa Mérida representa una nueva fase de la cooperación México-Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico. Ciertamente, esta etapa de la cooperación implica que México ceda parte de su soberanía en el área de seguridad, como en la política y estrategia antidrogas. No obstante, a pesar de los intereses estadounidenses en materia de seguridad e intervención política, la experiencia de Colombia nos indica que los resultados son buenos aunque a largo plazo. Evidentemente, Estados Unidos procura estabilizar a México ya que es parte de su área de influencia, pero su apoyo y supuesta cooperación tendrá un gran costo para la sociedad mexicana.

### ***Consideraciones Finales***

Cabe mencionar que la estructura gubernamental mexicana presentó limitaciones y deficiencias institucionales, asimismo las instituciones trabajaron en un ambiente de corrupción e impunidad, en medio de este escenario las organizaciones narcotraficantes se fortalecieron, al grado de convertirse en un problema de seguridad nacional. Las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública pasaron por una crisis, debido a que miembros de estas dependencias pertenecían al mismo tiempo al crimen organizado. Incluso, la corrupción hizo posible que miembros del crimen organizado se relacionaran con altos funcionarios.

Ante tal complejidad, las Fuerzas Armadas fueron tomando mayor participación en la política contra las drogas, iniciando de esta manera un proceso de militarización. La militarización del combate al narcotráfico conllevó a otros retos y a dos problemas centrales. Las Fuerzas Armadas entraron a un espiral de deterioro institucional, generado por la interacción con el crimen organizado, deterioro que en el futuro podría semejarse al de la PGR. Asimismo, la militarización de la seguridad pública mexicana ocasionó el desgaste de la relación civil-militar a través de la violación de derechos humanos. La intensa actividad militar a través de operativos condujo a que se llevaran a cabo múltiples violaciones a los

derechos humanos en diversas entidades de la república, abriéndose cientos de expedientes en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Evidentemente, el Gobierno Mexicano debe suspender el proceso de militarización, lo más conveniente es que establezca una institución especializada para el control de drogas, regresando así a las Fuerzas Armadas al cuartel; de lo contrario la relación civil-militar continuará deteriorándose.

Por su parte, el Gobierno Mexicano diseñó una estrategia enfocada en la interdicción de droga por vía terrestre, marítima y aérea con el objetivo de impedir su introducción al territorio mexicano y estadounidense. Asimismo, enfocó la mayoría de sus recursos financieros y humanos en la lucha contra las organizaciones narcotraficantes y crimen organizado, es decir, en contra de la oferta. En contraste, el gobierno de México destinó menos recursos enfocados en atender la demanda nacional de estupefacientes, es decir, a los drogodependientes. Evidentemente, el gobierno de México catalogó al narcotráfico como un problema de seguridad pública y seguridad nacional, pero no como un problema de salud pública latente.

Es importante mencionar que el actual Gobierno del Ejecutivo Federal y las Cámaras Legislativas plantearon nuevas ideas para derrotar al narcotráfico, entre ellas la necesidad de interceptar el flujo de armas provenientes de Estados Unidos, la necesidad de congelar las redes financieras, extraditar a los líderes encarcelados y recomponer los aparatos de investigación, seguridad y procuración de justicia. En esta misma línea, se promovió como parte de la política contra las drogas la Ley Federal de Extinción de Dominio, la Ley de Combate al Narcomenudeo, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR) y la reforma a la Ley de la Policía Federal.

Al analizar las reformas resultan ser muy prometedoras, si las leyes se llegan a aplicar con buenos fines por parte de las autoridades y la sociedad mexicana se adapta a éstas, los resultados podrían ser favorables para el país en general. Ya que en países como Italia la confiscación de bienes ha significado un parte aguas en la historia de la lucha contra el crimen

organizado y en países como Holanda y Bélgica la legalización de pequeñas dosis de drogas blandas ha disminuido los índices de violencia relacionada con el tráfico de drogas.

Ante tal panorama, considero que el Gobierno Mexicano debe de mejorar la condición económica mexicana, generar fuentes de empleo para fomentar el desarrollo y enfrentar la crisis-financiera actual, en otras palabras, no debe de descuidar el desarrollo económico ya que está fuertemente ligado con la seguridad. Asimismo, el Poder Legislativo debe de impulsar iniciativas que fomenten programas culturales, educativos, políticos y sociales para promover la concientización de la población sobre el consumo y el tráfico ilícito de drogas. A través de esta vía impulsar un programa intensivo de prevención de consumo de drogas en diversos espacios como en las escuelas, centros religiosos o iglesias, foros académicos y principalmente en los medios de comunicación como la radio y la televisión.

El gobierno de México debe de comprender que los medios de comunicación pueden ser uno de sus principales aliados en el combate contra el tráfico de drogas. Sin embargo, debe de dirigir sus spots a los consumidores y futuros consumidores potenciales de drogas, de esta manera la drogadicción disminuirá y hasta afectaría gravemente el área financiera de las organizaciones criminales. Por lo tanto, la estrategia contra las drogas se dirigiría a atender a la demanda y de manera indirecta afectaría eficazmente a la oferta.

Del mismo modo, la lucha contra el narcotráfico debe de alcanzar otras dimensiones, las organizaciones civiles deben unir fuerzas y fomentar la concientización de la base social sobre el problema que representa el consumo de drogas y el narcotráfico. De esta manera empresarios, ambientalistas, organizaciones religiosas, feministas, investigadores, fundaciones altruistas y políticos sin importar afiliación o ideología trabajarían coordinadamente, sin perder sus objetivos como asociación, para lograr avances en el área de salud pública y seguridad pública.

Por lo tanto, lo más indicado que puede realizar el gobierno de México y la sociedad civil organizada es aprender de los países que han tenido avances en la lucha contra el tráfico de drogas como el caso de Italia y Colombia. Asimismo, el Gobierno Mexicano debe de

percibir al narcotráfico como un problema de salud pública latente y no sólo como un problema de seguridad, es decir atender a la demanda. Paralelamente, debe de continuar trabajando a través de los operativos conjuntos que fueron llevados en contra de las organizaciones narcotraficantes, debido a que en algunas entidades de la república es necesaria la presencia de miembros de los aparatos de seguridad pública y procuración de justicia, en conjunto con las Fuerzas Armadas.

Finalmente, considero que es tarea de los tres Poderes Federales crear una doctrina de seguridad nacional de manera integral y coherente con la finalidad de establecer políticas, planes y acciones de manera eficaz en contra de las amenazas de seguridad nacional, en este caso en contra del crimen organizado y el tráfico de drogas.

**- - - o O o - - -**

## ANEXOS

### Anexo 1

Estimación de las apropiaciones y peticiones de la Iniciativa Mérida por País  
(En millones de dólares)

País	FY 2008 Petición Supplemental	FY 2008 Supplemental Act. P.L. 110-252	Petición FY 2009
México	500	400	450
Belice	1.9	1.5	5.8
Costa Rica	4.3	4.3	9.5
El Salvador	7.1	6.1	17.3
Guatemala	11.1	10.6	17.7
Honduras	10.8	7.3	12.4
Nicaragua	3.7	2.4	6.7
Panamá	3.9	2.0	8.9
Centroamérica (Región)	7.2	24.9	21.7
Centroamérica (Total)	50.0	60.0	100
Haití	0.0	2.5	0.0
República Dominicana	0.0	2.5	0.0
Total	550.0	455.0	550.0

Fuente: U.S. Department of State briefing papers provided to Congressional offices. FY 2008 Supplemental Appropriations Spending Plan. En: Ribando Seelke, Clare. Merida Initiative for Mexico y Central America: Funding and Policy Issues. *Congressional Research Service*. January 13, 2009. Disponible en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).

## **Bibliografía:**

Aguayo Quezada, Sergio. *El Almanaque Mexicano 2008*. México. Aguilar. 2007.

Arroyo Picard, Alberto. “La ASPAN: subordinación de México a los intereses del imperio”. En: Sandoval, Juan Manuel (compilador). *La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte: Nuevo desafío a la nación mexicana*. México. Universidad Autónoma de Chapingo (UACH)-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). 2008.

Astorga, Luis. *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*. Plaza y Janès. México. 2005.

Astorga, Luis. *Mitología del Narcotraficante en México*. México. Plaza y Valdés Editores. 1995.

Astorga, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México. Tiempo de Memoria Tusquets. 2007.

Barrachina Lisón, Carlos. *La guerra de los Estados Unidos contra las drogas: la iniciativa Mérida en Centroamérica*. Texto manuscrito original. 2009.

Benítez Manaut, Raúl. “Las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI”. En: *La Administración de la Defensa en América Latina*. España. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED. Tomo II. 2008.

Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica Debates y Desafíos*. México. México Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte. 2005.

Boyer, Jean Francois. *La Guerra Pérdida contra las Drogas. Narcodependencia del mundo actual*. México. Editorial Grijalbo. 2001.

Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina. México*. Editorial Siglo Veintiuno. 1992.

Chacón, Susana. *Energía, Finanzas y Narcotráfico. La cara oculta de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés Editores. 2002.

Chabat, Jorge. “La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana”. En: *La Política Exterior de México enfoques para su análisis*. México. El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomático. 1997.

Fernández de Castro, Rafael en: *La Política Exterior de México enfoques para su análisis*. México. El Colegio de México-Instituto Matías Romero de Estudios Diplomático. 1997.

García, José Z. "Sistema de Seguridad en la Frontera EU-México" En: Bailey, John y Chabat, Jorge (compiladores). *Crimen Transnacional y Seguridad Pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. México. Plaza y Janés. 2003.

Hernández, Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México. Editorial PORRÚA. 2002.

Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México. Océano. 1995.

Oppenheimer, Andrés. *Ojos Vendados, Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. México. Plaza y Janés. 2001

Pantoja, L. y Guridi, L. *Drogas, Desarrollo y Estado de Derecho*. España. Instituto Deusto de Drogodependencia. Universidad de Deusto. 1995.

Pisani, Francis. *Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes, Un aporte a los estudios interamericanos*. México. ITAM-Porrúa. 2007.

Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática, La relación de México con Estados Unidos*. México. Taurus. 2008.

Santana, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*. México. Siglo Veintiuno Editores. 2004.

SA. Informe Anual de la Cooperación Técnica y Científica de México 2005. *Secretaría de Relaciones Exteriores-Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional*. México. 2005.

Serrano, Mónica y Toro, María Celia en: Berdal, Matas y Serrano, Mónica. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México. Fondo de Cultura Económica. 2005.

Smith, Peter H. *El combate a las drogas en América*. México. México. Fondo de la Cultura Económica. 1993.

Toro, María Celia en: Torres, Blanca. *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México. El Colegio de México. 1990.

Tripp Villanueva, José Octavio en : *Los Retos de la Política Exterior de México en el siglo XXI*. México. Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero. 2001.

Velázquez Flores, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdés. 2005.

Zoraida Vázquez, Josefina – Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*. México. Fondo de Cultura Económica. 2006.

## **Hemerografía:**

Barrachina, Carlos. "La asistencia militar de Estados Unidos en América latina permanencias, discontinuidades e intereses". *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Año 9. No.1. Chile. FLACSO. Enero-Julio 2006.

Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos. "Seguridad y Fronteras en Norteamérica del TLCAN a la ASPAN". *Revista Frontera Norte*. No. 35. 2005.

Bello Alberto y Suverza, Alejandro. "Golpe al lavado de dinero". *Expansión*. No. 1002. 27 de octubre- 9 de noviembre de 2008.

Carrasco Arraizaga, Jorge. "La sombra de Aguilar Zinser". *Proceso*. No. 1669. 26 de octubre de 2008.

Carrasco Arraizaga, Jorge. 2006-2009: "Oprobiosa impunidad militar". *Proceso*. No. 1694. 9 de abril de 2009.

Castañeda, Jorge G. "Los ejes rectores la política exterior de México". *Revista Nexos*. Diciembre de 2001.

Cristina Gabriel- Jiménez, Jimena-Macdonald Laura. "Hacia las 'fronteras inteligentes' norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?" *Revista Foro Internacional*. julio-septiembre 2006.

Dávila, Patricia. "El México Narco" (Primera parte). *Proceso*. Edición especial No. 24. México. 2009.

Esquivel, J. Jesús. "Hacia la militarización de la frontera". *Proceso*. No. 1693. 2 de abril de 2009.

Flores García, Víctor. "Obama en México: nuevo tono, vieja agenda, mismos límites". *Milenio* No. 6000. Grupo Editorial Milenio. 20 de abril de 2009.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo. "Narco S. A historias, armas, dinero". *Nexos*. Num. 373. enero. 2009.

Hernández, Jesús. "Un país, dos poderes. Dos años de Felipe Calderón". *Expansión*. No. 1004. 24 de noviembre de 2008.

Isacson, Adam. "El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas". *The Foreign Affairs en Español -ITAM*. México. Volumen 8. Número. 1.

Moloeznik, Marcos Pablo. "Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito. ¿Ciudadanos en uniforme? Fuerzas Armadas y democracia". *Nueva Sociedad*. No. 23. Enero – Febrero 2008.

Páez, Alejandro. “¿Riesgo Calculado?”. *Newsweek*. Mayo, Vol. 11. No. 19. 2007.

Rojas Aravena, Francisco. “El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad”. En: ¿Ciudadanos en uniforme? Fuerzas Armadas y democracia. *Nueva Sociedad*. Número 23. Enero – Febrero 2008.

Víctor Hugo Michel. “Nubes en el paraíso”. *Milenio* No. 6000. Grupo Editorial Milenio. 20 de abril de 2009.

### **Fuentes Electrónicas:**

Acuerdos de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos. *Declaración de la Alianza México -Estados Unidos contra las Drogas*. México. 6 de mayo de 1997. Disponible en: [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos\\_hp.html](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_hp.html).

Benítez Manaut, Raúl. La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México. *Real Instituto Elcano*. 25 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido>.

Instituto Federal Electoral. *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos Distritales de las elecciones federales de 2006. Resultados Nacionales*. Disponible en: <http://www.ife.org.mx>.

Notimex. Aprueban diputados Ley contra el Narcomenudeo. *El Universal*. 25 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/notas/345207.html>.

Notimex. La Agencia Antidrogas de EU consideró que legalizar la marihuana en México provocaría más miseria entre los adictos a las drogas y no ayudaría a desaparecer a los cárteles. *Noticieros Televisa*. 5 de abril de 2009. Disponible en: <http://www2.esmas.com/055825/copy-dea-legalizar-marihuana-conduciria-mas-miseria>.

Salazar Torres, Javier J. *El concepto de Seguridad Hemisférica en el nuevo escenario mundial*. 1991. S/L. Fecha de consulta 8 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART413ccbf1c0da0.pdf>.

S.A. Aprueban Ley de Extinción de Dominio en San Lázaro. *Noticieros Televisa-Es Más*. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/nacional/058011/aprueban-ley-extincion-dominio-comisiones-san-lazaro>.

S.A. Aprueban por *fast track* Ley de Extinción de Dominio. *Milenio*. 30 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/207858>.

S.A. Arraigan a investigadores en Opresión Limpieza. *Proceso.com.mx*. 26 de diciembre de 2008. Disponible en: [http://www.proceso.com.mx/noticias\\_articulo.php?articulo=65057](http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=65057).

S.A. *Fundación Colosio*. Disponible en: [www.fundacioncolosio.org](http://www.fundacioncolosio.org).

S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89, Fracción X. Fecha de consulta 26 de diciembre 2008. Disponible en: [info4.juridicas.unam.mx](http://info4.juridicas.unam.mx).

S.A. *¿Qué es seguridad Nacional?* Centro de Investigación y Seguridad Nacional. México, Fecha de consulta: 09 de febrero de 2008. Disponible en: [http://www.cisen.gob.mx/seguridadnacional\\_agendas.htm](http://www.cisen.gob.mx/seguridadnacional_agendas.htm).

S.A. Ley contra el narcomenudeo: entre la “congeladora” y las observaciones del Ejecutivo. *El Financiero en Línea*. 2 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=4753&docTipo= &orderby=docid&sortby=ASC>.

S.A. Senado aprueba la ley contra el narcomenudeo. *El Universal*. 28 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/notas/59430.html>.

SA. Teoría de la Dependencia. *Zona Económica*. México. Fecha de consulta 8 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.zonaeconomica.com/teoria-dependencia>.

S.A. United States of America. *Constitution of 1787 in Spanish*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/USA/eeuu1787.html>.

Soto, María Cristina. *Políticas Macroeconómicas del campo mexicano*. Vol. 1. Núm.1. Enero 2007. TECSISTECATL. Disponible en: [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

Pickard, Miguel. Se avanza hacia el “TLCAN Plus”. Programa de las Américas del International Relations Center, 8 de agosto 2005. Disponible en: <http://americas.irc-online.org/am/72>.

### **Fuentes Periódicas:**

Aguayo Quezada, Sergio. Nuestros Adictos. *Reforma*. 25 de junio de 2008.

APF/ El Universal/ NTX/ La Jornada. Mega Arsenal. *Por Esto! de Quintana Roo*. Sección la Republica. 8 de noviembre de 2008.

El Universal. Crisis duradera, advierte FMI. en. *Diario de Quintana Roo*. Negocios y Finanzas. 17 de abril de 2009.

El Universal. El Mundo que espera a Barack. Mapa A25. *El Universal*. El Mundo. 19 de enero de 2009.

El Universal /La Jornada. Industria en problemas. *Por Esto! De Quintana Roo*. La Republica. 18 de abril de 2009.

El Universal. Perdidos, 370 mil empleos. *Diario de Quintana Roo*. Negocios y Finanzas. 10 de marzo de 2009.

Notimex. Mezcla retrocede 3.64 Cierre barril en 43.93 dólares. *Diario de Quintana Roo*. Negocios y Finanzas. 21 de abril de 2009.

Reuters. Funes, cerca de Brasil y EU. *Diario de Quintana Roo*. Internacional. 17 de marzo de 2009.

Reuters. Fin de meteórica carrera. *Diario de Quintana Roo*. Nacional. México. 5 de noviembre de 2008.

Reuters/ El Universal/ AFP/AP. Llega Obama. *Por Esto! de Quintana Roo*. La República. 6 de abril de 2009.

Sarmiento, Sergio. Jaque Mate. Despenalizar. *Por Esto! de Quintana Roo*. 7 de abril de 2009.

S.A. Ineficaz la lucha mundial contra el narcotráfico. *Novedades Quintana Roo*. Internacional. 27 de febrero de 2009.

#### **Fuentes Oficiales:**

Collen W. Cook. Rebecca Rush. Clare Ribando Seelke. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. *Congressional Research Service. CRS Report for Congress*. United States of America. June 3, 2008. Disponible en: <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-0730>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Anaya Editores. 1995.

Embajada de Estados Unidos en México. *El aseguramiento de drogas con un valor estimado superior a 400 millones de dólares destaca también la necesidad de que actúe el congreso estadounidense*. Embajada de Estados Unidos en México. De noviembre de 2007. Disponible en: <http://usembassy-mexico.gob/boletines/sp071101drogas.html>.

Embajada de Estados Unidos en México. *Principales Resultados de la Cooperación Binacional México-Estados Unidos contra las Drogas Ilícitas 1995-2000*. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. México. 1995.

Ribando Seelke, Clare. Merida Initiative for Mexico Central America: Funding and Policy Issues. *Congressional Research Service*. United States of America. 3 de enero de 2009. Disponible en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).